

아프리카 노사정협의기구의 발달과 과제 : 국제노사정기구연합(AICESIS) 회원국을 중심으로

손영우*

본 연구는 아프리카 대륙에서 노사정협의기구의 발달과 과제에 관해 다룬다. 우리나라에 잘 알려지지 않은 이들 기구는 국제노사정기구연합 회원국의 많은 수를 차지하고 다수의 국가에서 상대적으로 이른 시기에 설립됐다. 연구를 위해 노사정협의기구를 노동자문기구, 사회적협약기구, 시민협약기구로 구분하고, 노조가 독립운동에 참여하면서 사회정치운동적 속성을 지니게 된 역사적 배경을 살펴본다. 결론적으로 아프리카 대륙의 노사정협의기구는 1960년대 독립시기 식민통치국 정치체계의 영향과, 그리고 독립과정에서 기여를 인정받은 노조와 사회단체를 국가 재건과정에 참여시키기 위해 시작됐다. 이후 1990년대 민주화 과정에서 개혁 또는 확산됐다. 최근 튀니지에서 노사합의 중심의 사회적 협의기구의 등장 또한 주목되는 현상이다. 새로운 변화를 맞이하는 아프리카에서의 사회적 대화는 향후 비공식경제에 대한 포용, 중층적 대화를 위한 혁신을 통해 경제사회문제에 직접적인 이해당사자로서 사회적 주체들이 더욱 결정적인 영향력을 행사할 수 있도록 하는 과제에 직면하고 있다.

주제어 : 아프리카 사회적 대화, 아프리카 노사관계, 아프리카 노동운동, 아프리카 노동조합

* 경제사회노동위원회 전문위원.

1. 서론

본 연구는 아프리카 대륙에서 노사정협의기구의 발달과 과제에 관해 다룬다. 노사정 협의는 일반적으로 합의제에 기반을 둔 정당과 의회 제도가 발달한 서구 정치과정의 특징이라고 알려져 있다(선학태 2015; Gorges 1996). 이와 같은 노사정 협의의 발달 과정을 개발도상국이 대부분인 아프리카 대륙 국가에서 연구한다는 것이 아이러니일 수 있다. 더 불어 아프리카 국가에선 비공식 경제(informal economy)의 규모가 크고 노조 조직이 취약해서 노사가 중심이 되는 사회적 대화가 발달하기 어려운 경제적 여건을 갖고 있기도 하다(Cambridge 2002, 7).

하지만, 아프리카 국가의 독립이 한창이던 1950년대 말부터 1960년대 초에 걸쳐 튀니지, 부르키나파소, 코트디부아르, 베냉, 카메룬, 세네갈 등 다수의 아프리카 국가에서 경제사회위원회 같은 노사정협의기구가 설치되기 시작하고, 시민단체 등 다른 주체들과 함께 노사정 협의가 제도화된다. 우리나라에 사회적 협의가 노사정위원회로 처음 제도화한 것이 1998년 1월이니 시기적으로만 본다면 이들 아프리카 노사정협의기구가 우리보다 30년을 훨씬 앞섰다고 할 수 있다.

또한, 국제노사정기구연합(Association Internationale des Conseils économiques et sociaux et institutions similaires, AICESIS)¹⁾의 전체 회원 72개국 중 아프리카 국가가 20개국으로 28%를 차지하고 있어 중요한 세력을 형성하고 있다. 이 비중은 30%가량을 차지하는 유럽 국가

¹⁾ AICESIS는 1999년 7월 설립된 국제기구로 브뤼셀에 본부를 두고 있다. 단체명을 직역하면 '경제사회위원회 및 유사기구국제연합'으로 대화를 증진하고, 회원국 간의 경험과 모범사례를 교류하고, 더 나아가 세계의 경제·사회 파트너 간의 대화를 촉진하는 것을 주요 목적으로 삼고 있다(AICESIS 2024).

들보다는 적지만, 아메리카(18%)나 유라시아(16%)보다는 훨씬 크다 (AICESIS 2024).

특히, 90년대부터 아프리카 국가의 민주화 물결과 함께 일정 정도 정치적 안정화를 이룬, 남아공, 잠비아, 알제리, 튀니지 등 국가의 경우, 국제적 신용도 제고와 경제적 안정성 유지를 위해 국가적 수준에서 노사관계 조율 및 관리의 필요성이 증대하면서 이를 위한 제도적 수단으로 노사정협의기구가 주목받는다.

본 연구에서는 아프리카 노사정협의기구에 대한 이해를 높이기 위해 핵심 문제제기를 던지고 이에 대한 답을 구하고자 한다. 우선 앞서 제기한 대로 '왜 이렇게 많은 나라에서 일찍부터 노사정협의기구가 설립됐을까'하는 점이다. 초기 다수 국가의 기구 설립시기가 1960년 전후로 아프리카 국가들의 독립시기와 맞물리는데, 독립과는 어떤 관계일까? 아프리카 노사정협의기구의 형성 배경에 관한 질문이다.

두 번째는 노사정협의기구의 기능에 관한 부분이다. 유럽같이 정치과정에서 정책이나 법률 제정 이전에 이해관계자들의 의견을 청취하는 기능인지, 노동관련 사안에 대한 노사협의 기능인지, 아니면 또 다른 기능인지 파악하고자 한다.

마지막으로는 '아랍의 봄'으로 일컬어졌던 아프리카의 민주화 과정에서 노사정 협의는 어떤 과제를 맞이하고 있는지 살펴본다. 정치과정에서 군사독재 정부가 유도한 국가 코포라티즘이 민주화 과정에서 어떻게 변화하는지 분석한다. 또한 튀니지 사례를 중심으로 노사정협의기구의 변화 경향도 살펴보겠다.

본 연구에서 노사정협의기구는 국제노사정기구연합에 가입한 국가와 기구를 대상으로 한다. 물론 잠비아나 모잠비크처럼 비회원국에서 노동자문위원회 같은 유사 기구들이 존재하는 예도 있다. 하지만, 국제기구에 가입하지 않은 국가의 노사정협의기구 상황을 파악하기 어렵다. 이들 기

구에 관한 연구는 추후 과제로 남겨놓겠다.

AICESIS의 아프리카 가입국은 알제리, 베냉, 부르키나파소, 부룬디, 카메룬, 중앙아프리카, 차드, 콩고, 콩고민주공화국, 가봉, 기니, 코트디부아르, 케냐, 말리, 모리타니, 모로코, 니제르, 세네갈, 남아프리카공화국, 튀니지 등 20곳이다. 그 중 역사적으로 영국 식민지 2곳(케냐, 남아공)²⁾과 벨기에 식민지 2곳(부룬디, 콩고민주공화국)을 제외하고, 그 외 16개국은 모두 프랑스 식민지였다. 결국, 프랑스어를 사용하는 벨기에 식민지 2곳을 포함하면 18개 국가가 프랑스어권 국가라 노사정협의기구 설립과 통치국가 간의 문화적 연관관계는 상당히 높아 보인다. 그러므로 독립을 전후로 하여 식민통치국의 관계가 노사관계나 제도 설립에 미친 영향에 대해 고찰할 필요가 있다.

그다음, 노사정협의기구가 실제 운영되는 국가를 대상으로 한다. 아프리카 국가의 기구는 법률이나 제도가 있다고 해서 모두 실제 운영되고 있는 것은 아니다. 말리의 경우를 보면, 노동·고용관련 문제 연구를 위해 노동법에 설치가 규정되어 있는 고등노동위원회(Conseil supérieur du travail)나 산하 상설위원회가 실제로는 거의 운영되고 있지 않다고 지적하는 연구도 있다(Coulibaly 2019, 50). 또한 튀니지에서도 독립 초기부터 노동법에 사회적대화집행위원회(Commission nationale du dialogue social)가 규정됐으나 실제 운영된 것은 2013년 사회협약을 통해 사회적대화위원회(Conseil national du dialogue social, CNDS)가 설립되고 난 이후라 한다(De Koster et al. 2015, 59).

또한, 2010년대에 들어서도 내전이나 군사독재 등 정치적 불안정으로 조직적인 노사관계가 형성되기 어렵고, 노사단체가 자유로운 활동을 하기 어려운 국가(부르키나파소, 카메룬, 중앙아프리카, 차드, 가봉, 기니,

2) 남아공은 1995년에, 케냐는 2004년에 각각 기구가 설치되어, 이들 국가에서 노사정협의기구 설치의 독립보다는 민주화와 연관이 깊다고 할 수 있다.

말리, 니제르, 시에라리온, 콩고민주공화국, 소말리아, 수단, 남수단 등)는 제외했다.

본 연구에서는 먼저, 아프리카 노사관계의 특성과 다양한 노사정 협의 형태를 서술하고, 1960년대 식민지 독립과정에서 노사정협의기구의 설립배경에 대해 살펴보겠다. 그리고 1990년대부터 진행되는 민주화 과정에서 노조의 역할 변화와 노사정협의기구의 혁신에 대해 분석한다.

2. 아프리카 노사관계의 특성과 다양한 노사정 협의

1) 노사정협의제도의 기능과 형태

아프리카에서 나타나는 노사정협의제도는 몇 가지 형태의 범주로 구분할 수 있다. 이는 노·사 주체가 정부 혹은 다른 사회 주체들과 맺는 관계, 협의기구에서 다루는 의제의 성격에 따라 다음과 같이 나누어 볼 수 있다.

첫째, 노동담당부처 산하 자문·협의기구의 형태이다. 이는 행정부처의 필요에 따라 한시적으로 노동·고용 등 특정 의제에 한정하여 노사의 의견을 청취하기 위해 운영하는 기구이다. 영국을 비롯한 영어권 식민지에서는 노·사 단체가 참여하는 노동자문위원회(Labor Advisory Council(or board, committee))나 고용정책협의회, 노동개혁위원회, 노동정책협의회 등의 이름으로 설립했다. 주로 정부가 제안하는 노동입법안이나 국제노동기준 조인에 대해 노·사 및 전문가가 의견을 제시했다(Fashoyin 1998; Azam et al 2005). 노사가 의제를 제안할 수 있는 아래 두 가지 형태의 기구와 구별된다.

둘째, 독립적인 사회적 협의기구이다. 노·사가 정부 혹은 사회로부터

특정 의제에 대해 합의 형태의 독점적인 의견개진 권리를 부여받는다. 의제는 노·사가 독점적인 권한을 부여받을 수 있는 노동·고용정책이나 관련 법률에 해당하고, 논의는 이에 대한 이해당사자 사전협의의 성격을 지닌다.³⁾

셋째, 노사가 시민단체 등 제3자를 포함하여 논의하는 시민협의기구이다. 유럽의 다수 경제사회위원회가 이에 해당하며, 노사정뿐만 아니라 여성, 청년, 소비자 등 다양한 계층 및 시민단체가 참여하여 정부나 의회가 제안하는 의제에 대해 시민사회의 다수 의견을 보고서로 작성하여 정부와 의회에 자문한다(손영우·임상훈 2020; Obradovic 1999). 다양한 사회·경제 주체들이 참여하기 때문에 의제를 경제·사회로 넓게 확장할 수 있으며, 의제에 대해 노사 간 독점적인 권한을 갖는 합의보다는 다양한 주체 간의 다수 의견 형성이 중요하다.

〈표 1〉 노사정 협의제도의 세 가지 범주(출처: 저자)

	노동자문기구	사회적협의기구	시민협의기구
운영	한시적 운영	상설운영	상설운영
의제	노동·고용 등 정해진 단일의제	노동·고용 등 노사정 제안 의제	사회·경제·정치 등 다수 의제
주체	노·사	노·사·정(전문가)	노·사 및 기타 계층·시민 단체
기능	개별단체의 의견 개진 자문	협의, 정치적 교환	다수 의견 형성을 통한 정책 자문
사례	노동정책협의회, 노동개혁위원회, 고용정책협의회	노사정위원회, 사회적 대화(협의)위원회	경제사회(환경, 문화)위원회

세 가지 형태의 노사정협의제도가 하나의 국가에서 서로 공존하지 못

3) 우리나라 노사정위원회나 경제사회노동위원회가 이에 해당한다고 볼 수 있다.

하는 것은 아니다. 세 가지 중 특정 부분이 유난히 발달한 나라도 있으며, 세 가지 형태의 협의가 모두 공존하는 국가도 있다. 일반적으로 영권 영향을 받은 국가에서 많이 존재하는 형식이 첫 번째라면 프랑스어권의 영향을 받은 국가에서는 첫째와 셋째 형식이 공존하는 모습이 많이 나타난다. 우리는 주로 제도화된 둘째와 셋째의 형태를 살펴볼 것이다.

2) 아프리카 노동운동의 발달과 노사정 협의

아프리카의 노조운동은 많은 나라에서 독립과 민주화 과정에서 중요한 역할을 했다(Koçer and Hayter 2011). 또한 반식민지 운동에서부터 현재의 민주주의를 위한 투쟁에 이르기까지 정치적 참여의 오랜 전통을 가지고 있다. 웹스터는 정치 영역에서 노조의 역사적 헌신은 세 단계에 걸쳐 이루어진다고 구분한다(Webster 2008, 1).

첫 번째 단계는 반식민지의 저항투쟁에서 나타났다. 철도, 석탄 등 식민통치에 필요한 주요 산업에서 일하던 노동자의 조직화와 저항을 통해 독립운동에서 중요한 역할을 했다. 노조는 중요한 행위자이기는 했지만 대부분의 국가에서 정치적 독립운동의 중심 외부에서 혹은 독자적인 사회 프로그램을 개발하지 못한 채 독립주도 정당의 하위파트너 역할을 했다.

두 번째 단계는 독립이후 국가재건단계로, 국가 주도 프로젝트의 도입으로 공공부문에서 빠르게 고용이 창출하면서 시작된다. 이 단계에서 노조의 권리가 형식적으로는 보호되는 경우가 많았지만 실제로는 많은 나라에서 노조가 지배정당에 예속되어 자율적인 정치개입 능력을 상실하는 경향으로 나타났다. 오히려 노동조합은 두 가지 역할을 수행해야 했는데, 일반적으로 국가발전을 지원하고, 노동문제에 대해 조합원의 이익을 대변하는 것이었다.

세 번째 단계는 권위주의적 정부의 구조조정에 저항하는 단계로 1990년대 시작했다. 1970·80년대에 축적된 국가 부채에 직면하여 정부가 재정 긴축을 요구하는 국제금융기관의 압력을 받게 된다. 구조조정 프로그램을 적용하는 시기에 광범위한 일자리 감소가 있었고, 많은 곳에서 노조는 대응 능력을 상실한 것처럼 보이는 국가코포라티즘에서 벗어나려고 노력했다. 노조가 억압, 임금 삭감, 민영화, 사회 서비스 악화에 저항하기 시작하자 노동운동은 식민지 이후 아프리카의 특징으로 나타난 일당 통치체제 국가에 대한 중요한 반대자로 떠오르며 새로운 주제로 부상한다.

노조의 요구 중 중요한 부분은 더 큰 자율성을 추구하는 것과 정부 정책에 영향력을 행사하는 것이었다. 실제로 다수의 현대 아프리카 국가에서 노조는 권위주의 정부에 도전하는 운동의 중심에 있었다. 따라서 역설적으로 경제활동인구 중 노동자의 비율이 높지 않고 조직화 정도가 낮은 아프리카 노조의 약점에도 불구하고 탈식민 아프리카 정부는 노조를 두려워하는 경우가 많았다(Webster 2008, 2).

3. 아프리카 국가의 독립과 노사정협의기구의 설립

아프리카 국가의 초기 노사정협의기구는 베냉(1958년), 튀니지(1959년), 부르키나파소(1959년), 카메룬(1960년), 코트디부아르(1960년), 세네갈(1961년), 알제리(1968년) 등의 경우 독립과 더불어 설립됐다. 이들 국가는 프랑스로부터 독립했다는 공통점이 있다. 그리하여 우선은 식민 통치국가의 영향을 고려할 수 있다. 독립국은 통치국의 법과 정치체제의 영향을 받곤 한다. 이와 같은 영향은 무엇보다, 식민통치기간 동안 통치국에서 이식한 법과 정치체제가 피통치국에도 익숙하기 때문이다. 또한,

식민통치기간 이후에도 통치국으로부터 지원 및 영향을 받는 예도 있다.

아프리카에서 노조운동이 법적으로 인정받기 시작한 것은 제2차 세계 대전이 막을 내린 1946년 전후이다(Dewitte 1981, 6). 초기에는 식민지에서 노동하는 유럽 노동자를 노조로 조직할 목적으로 결성됐다. 세네갈에서 산업건설유럽노동자노조, 유럽철도노조 등 유럽인이 주도한 노조가 그러했다. 이에 비해 초기 토착인 노조운동은 매우 열악했다. 낮은 학력은 하나의 취약점이 됐다. 문맹률이 높아 전국적인 교육이 어려웠다. 노조원들에 대한 교육에는 재정이 필요했지만, 조합비의 징수는 매우 어려웠고 조직률도 낮았다(Pasquier 1986).

초기 아프리카 노조는 유럽 본토 노조의 식민지 지부 형태로 설립했다. 아프리카의 특별한 요구나 상황에 대한 고려가 낮은 본토 조직을 모델로 했다. 프랑스에서 수입된 노조운동의 경직된 중앙집권주의는 한때 프랑스령 서아프리카(Afrique occidentale française, AOF)⁴⁾ 노조 지부의 자율성을 제한하는 결과를 가져오기도 했다(Dewitte 1981, 6).

식민지가 본토의 일부로 간주됐던 프랑스 식민지의 경우에는 프랑스의 법률 내용이 적용되기도 했다. 프랑스에서 “프랑스 해외영토에서의 노동법에 관한 1952년 12월 15일자 법률(loi française du 15 décembre 1952 portant Code du travail dans les territoires et territoires associés relevant des ministères de la France d’Outre-mer, CTTOM)”이 제정되면서 “노조의 목적은 경제·산업·상업·농업적 이익을 찾고 방어하는 것이다. 이는 시민으로서의 지위를 누리고, 법인격을 지니며, 특히 법적 소송권을 지니며, 허가없이 동산 또는 부동산을 취득할 권리를 가진다”며 식민지에서 노조결성의 권리를 인정했다. 법은 노조권뿐만 아니라 단체교섭권, 화해와 중재와 같은 권한도 규정했다. 이처럼 많은

⁴⁾ AOF는 1895년 설립되어 1958년에 해체된 프랑스의 아프리카 식민지 연방체로 오늘날의 모리타니, 세네갈, 말리, 기니, 코트디부아르, 부르키나파소, 베냉, 니제르로 구성됐다.

국가에서 식민지 독립이전에 식민통치국에 의해 노조할 권리를 인정했다.

식민통치국의 노동조합은 식민지 노동자의 노조결성을 지원했다(Pasquier 1986; Fall 2006). 제2차 세계대전이 종전으로 치닫던 1944년부터 프랑스 노조활동가들은 나치 저항운동에서 대중운동으로 노동운동의 지평을 넓히며, 해외영토에까지 영역을 확장해 간다(Pasquier 1986). 1950년 프랑스기독교노동자총연맹(CFTC) 부위원장은 프랑스 경제위원회(conseil économique) 위원의 자격으로 지금의 토고의 수도인 로메(Lomé)에서 십여 명의 아프리카 노조대표자와 아프리카 노조운동 구조, 프랑스 노조와의 연계 등을 논의하는 역사적인 만남을 갖는다. 이후 프랑스에서 앞서 설명한 1952년 해외영토에 대한 노동법 제정 투쟁을 진행하게 된다. 이처럼 프랑스 정치제도에 의한 경험, 프랑스 노조운동의 지원으로 독립 이후 제헌과정과 정치제도 수립과정에서 프랑스 정치제도의 영향을 받게 된다.

또한, 독립과정에서 노사의 역할과 관련이 있다. 가령, 프랑스에서 경제사회환경위원회의 전신이라 할 수 있는 경제위원회가 전쟁 직후인 1946년에 설립된 것 역시 독일로부터 독립과정에서 노·사 단체의 역할, 특히 노조가 헌신적으로 참가했던 레지스탕스 활동이 국민으로부터 인정받으면서 국가 재건과정에서 주요한 파트너로 인정받는 것과 관련이 깊다(손영우 2018).

아프리카에서 조직화된 노조운동은 아프리카 탈식민지 투쟁과 동시에 일어났다. 영국과 프랑스 등 식민세력은 노동조합 설립을 금지하지 않고 인정했다. 이는 노동자들의 관심을 정치적 선동에서 벗어나 오직 노사관계에만 집중하도록 하기 위한 목적도 존재했다(Koçer and Hayter 2011, 16). 또한, 영국과 프랑스 노조는 아프리카의 노조 발전을 지원했다. 초기 아프리카 노조는 본토 총연맹의 이미지를 바탕으로 만들어졌다.5) 여러 아프리카 국가의 독립과정에서 노동조합은 사회운동의 역할을

수행했다. 고용이나 근로조건 관련 요구뿐만 아니라, 독립을 위한 정치적 주장을 펼치는 경우가 많았다. 독립운동과정에서 중요한 역할을 했던 노동조합은 아프리카 민족주의의 구성요소로 인정받기도 했다(Koçer and Hayter 2011, 16).

아프리카 사회에서 가장 조직화된 단체 중 하나라는 지위를 고려할 때, 노조는 독립 투쟁의 최전선에 있는 정치인을 지지하는 대규모 시위의 동원체가 됐다. 튀니지에서는 1920년대 초반부터 데스투르(Destour)당과 함께 프랑스 식민지 최초의 자치노조인 튀니지노동자총연맹(Confédération générale des travailleurs tunisiens, CGTT)이 출범하면서 독립운동을 전개했다. 저항운동은 제2차 세계대전 이후 정점에 다다르며, 1956년 3월 독립에 기여했다(이재원 2012).

그로 인해, 독립이 이루어졌을 때 노조는 대중과 정치인 모두의 지지를 얻었다. 국가와 정치인은 노조에게 의무가입제도(closed shop), 회비 징수제도(check-off system), 국가자금지원 등의 혜택을 제공했다. 아프리카에서 독립 초기 노조에게 부여된 가장 큰 혜택은 독립운동에 참여했던 노조단체를 자국에서 유일하고 단일하게 전국 노동조합 센터로 인정하는 법적 보장이었다. 튀니지노동총연맹(UGTT), 가나노동조합총연맹(TUC), 잠비아노동조합총연맹(ZCTU) 등 주요 노동단체들이 유사한 지위를 누렸다.

아프리카 지역에서는 사회정책의 실행을 위해 삼자 협력의 역할이 중요하다라는 것에 대한 정부와 사회적 파트너 간에 이해가 있었다. 실제 아프리카 국가들은 독립을 달성하기 위해 일반적으로 ILO 회원이 된 직후에 다양한 유형의 삼자 체제를 도입했다. 그 결과, 독립 이후 거의 모든 영어권 아프리카 국가에서 노동자문위원회(또는 이사회, 협의회 등)와 같

5) 이 때문에 한때 노조 이념, 조직 운영을 둘러싸고 본토 노조총연맹과 식민지 노조지부 간에 긴장 관계가 형성되기도 한다. 이에 대한 논의는 Dewitte 1981을 참조.

은 제도적 틀이 등장한 반면(Fashoyin 1998, 47), 불어권 아프리카 국가에서는 별도로 경제사회위원회 형태의 상설적인 시민협의기구가 등장했다.

경제사회위원회 같은 시민협의기구는 독립이후 국가재건계획에서 정부의 경제사회정책에 대한 협력 및 집행을 위해 도입됐다. 제한과정에서 프랑스 헌법 체계의 영향으로 경제사회위원회가 헌법으로 도입되지만, 일부 국가에서는 헌법에 명시되었을 뿐 실제로 설립되지 않은 경우도 존재하고, 알제리의 경우처럼 1968년 설립이후 2년 동안 운영되다가 폐지되는 등 실질적인 작동이 어려웠다.⁶⁾

한편, 프랑스 보호령 시기 프랑스 통치세력에 맞서 저항하던 민족주의 엘리트들은 해방이후 과거 식민세력의 통치행태를 반복했다. 부르기바(Habib Bourguiba)(1957~1987)와 벤-알리(Zine El Abidine Ben Ali)(1987~2011) 같은 튀니지 저항운동 지도자들은 독립 이후 '검은 얼굴을 한 식민통치자'의 모습을 보였다고 비판받기도 했다(이재원 2012).

초기 독립 정부 구성에서 노조는 계급적 참여라기보다는 상부 일부 개인의 참여 혹은 포섭으로 국가 운영에 참여했다. 독립 이후 노조의 위상은 애매했다. 더는 식민 통치와 연관되지도, 농업이 중심인 아프리카 사회 전체를 대변하는 계급도 아니었다. 독립 정권은 노조가 이제 국민을 대변하는 집단도 아니고, 정치투쟁이 아닌 직업적 이해를 요구하는 것으로 축소되어야 한다고 주장하기도 했다. 노조는 이제 정권의 일반 정책에 협조해야 하고 아프리카 사회에서 필요한 생산·소비 조합 건설에 협력해야 한다고 생각했다(최일성 2021, 64).

여러 아프리카 나라에서 독립과 더불어 민족주의 노조는 사회운동의 대표적인 존재에서 개발주의 지지자로 탈바꿈한다. 물론 남아프리카공화

⁶⁾ “Une histoire ancienne...”. La nouvelle République.
<https://www.lnr-dz.com/2021/09/28/une-histoire-ancienne/> (열람일 : 2024.09.29.)

국 같이 '식민지로부터 독립'보다는 '인종주의적 차별'에 항거하는 경우도 있었다. 독립이후 많은 노조지도자는 독립정부에 참여했고, 이와 같은 참여가 국가 내 노조의 권한을 높일 것이라고 기대했다. 하지만 노조는 실질적인 대표가 아니었다. 많은 경우 자율성과 다원성을 잃어갔다. 가령, 탄자니아에서는 독립이후 곧바로 정상노동단체였던 탄자니아노동연맹(Tanganyika Federation of Labour, TFL)은 해체되고 정부가 통제하는 탄자니아노동자전국연합(National Union of Tanganyika Workers, NUTA)이 설립됐다. 노조들은 이후 30년 동안 집권당의 관리하에 존재했다(Mlimaka 2010, 26; Koçer and Hayter 2011, 16). 그 이유는 독립 이후 정부가 다양한 형태의 발전주의적 경제의제를 채택했는데, 식민지 시대로부터 물려받은 노사관계 제도는 새로운 엘리트가 구상한 경제기획 목표에 종속되길 원했기 때문이다.

코포라티즘적 정치체제는 한편으로 아프리카의 많은 노조가 정부로부터 독립성을 상실했음을 의미했다. 실제로 그들 중 다수는 국가의 부속물이 되었고, 독립 직후 아프리카 국가들을 통치했던 일당 정권 기구에 긴밀히 통합되었다. 가나에서는 1964년 가나노조회의(Trades Union Congress, TUC)의 공식 깃발이 여당의 깃발로 대체되기도 했다. 노동자 권리 보호는 부차적인 것이 되었고 결국 위기를 맞이하게 된다. 이 같은 상황에서 새로운 규제 시스템으로 노조통솔기구를 설립하기도 하고, 집권당이 정책적 정당화나 노동통제도구로 활용하는 독점적인 연맹이 출현하는 때도 있었다. 또한 대안적 단체가 출현하는 것을 방지하기 위해 노동자 단결권을 제한하는 경우가 많았다.

그러나 다른 차원에서 보면, 정치체제에 의한 코포라티즘적 방식으로 노동자 조직에 대한 체제 내화 과정은 노조가 아프리카 정치 경제에서 공식적인 행위자로서 지위를 공고히 했을 수도 있고 사용자단체의 형성을 촉발했을 수도 있다. 여러 아프리카 국가에서 사회적 대화의 기본 요

소인 사회적 파트너가 개발주의 의제의 의도하지 않은 결과로 등장했을 수 있다는 연구도 있다(Koçer and Hayter 2011, 17).

코포라티즘적 기구와 더불어 아프리카 국가는 발전주의적 규제 구조를 통해 최저임금제도를 도입하거나 다수의 ILO 협정을 비준하는 등의 모습으로 나타나기도 했다. 그렇다고 이러한 조치가 의미하는 더 높은 고용 기준을 시행하려는 아프리카 정부의 능력이나 의지가 높았다고 하기는 어렵다. 대외정책의 측면에서 ILO 협정의 가입을 통한 대외신인도 제고 정책이라 할 수 있다.

한편, 발전주의적 정책의 또 다른 중요한 점은 공기업과 공공부문의 규모 확장과 그에 따른 일자리 증가를 가져왔다는 것이다. 이와 같은 상황은 이후 새로운 대안적인 노조운동이 탄생하기에 매우 비옥한 토양으로 작용했다.

4. 민주화 과정에서 노조의 역할과 노사정협의기구의 혁신과 확산

1) 90년대 아프리카의 민주화와 노사정 협의의 양상

아프리카에서 노사정협의기구가 실질적으로 작동하기 위해 설립된 것은 1990년대 민주화가 진행되면서다. 모리타니(1991년), 말리(1992년), 남아프리카공화국(1995년), 기니(1997년), 콩고(2003년), 케냐(2004년), 부룬디(2006년), 모로코(2011년), 니제르(2011년)가 그러한 경우다. 또한, 알제리의 경우는 폐지되었던 기구가 민주화 이후 1993년에 재건됐

고, 베냉에서는 90년도에 민주화 이후 개혁이 진행됐다.

아프리카에서 민주화와 더불어 다수 국가에서 노사정 협의가 형식적인 면에서는 혁신되고 발달한다. 서아프리카경제통화연합(UEMOA)에 가입한 베냉, 부르키나파소, 코트디부아르, 기네, 말리, 니제르, 세네갈, 토고 등의 국가는 2000년대 초반부터 민간·공공 부문 모두에서 노사관계 조정방법으로 사회적 대화를 촉진하기로 했다. 이는 공동이해사안인 경제적, 사회적 문제에 관해 당사자 간의 협의를 촉진하기 위한 제도적 틀의 설립으로 이어졌다. 이들 국가는 사회적 대화와 관련된 주요 ILO 협약도 비준했다. 세네갈의 성장과 빈곤퇴치 전략계획(DSCRП 2006-2010)⁷⁾은 제도적 틀과 메커니즘을 2자 및 3자 수준 모두에서 강화함으로써 사회적 대화를 촉진한다는 목표를 세웠다(Coulibaly 2019, 20). 말리의 경우, 1991년 3월 혁명부터 사회적 대화가 활성화된다(Coulibaly 2019). 90년대 초반부터 진행된 민주화 물결과 더불어 모리타니(1991년), 말리(1992년), 남아프리카공화국(1995년), 기니(1997년) 등에서 노사정협의 기구가 신설되기도 한다.

1990년대 들어서 AICESIS 가입국 외에도 사회적 합의 구축을 위해 삼자주의가 확산되는 것은 개혁의 주목할 만한 결과 중 하나다. 가령, 말라위에서는 1996년 노동관계법이 제정되기 전까지 노동문제에 대한 삼자협의를 관한 법률 조항이 없었다. 독립 직후 정부가 1969년 전국노동정책위원회를 설치했지만 부정기적으로 모여 임금억제정책을 시행한 정도였다. 새로운 법에 따라 노동자문노사정위원회(Tripartite Labour Consultative Council)가 설치되어 노사정 각 주체가 4명씩 균등하게 참여하고, 그중 1명이 위원장으로 임명됐다. 이 노사정위원회는 노동법안 검토 및 국제노동기준 비준검토를 포함하여 노동·고용 및 인적 자원

7) DSCRП : Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté au Sénégal (2006-2010).

개발 문제에 대해 협의했다. 하지만 일부 한시적 노사정협의기구는 제도화되지 못하고 특정 짧은 시기에 잠깐 운영되다가 흐지부지되는 경우가 많았다. 노사정 협의가 사전에 조정된 노동 의제에 한정되는 경향도 있었다.

또한 시민협의기구는 자문기관에 그치는 성격으로 인해 노사 특히 노조의 효과적인 참여가 이루어지지 못하기도 했다. 더욱이, 노사정협의기구가 정기적이고 효과적인 합의 기구의 역할을 하지 못하는 데에는 다양한 이유가 존재하지만, 특히 노사정협의기구를 효과적으로 활용하기에 노동조합의 힘이 너무 약하다는 점을 들 수 있다(Fashoyin 1998, 48).

특히, 90년대 이후 제도화된 상설기구로 다수 신설된, 국제노사정기구 연합 아프리카 회원국의 노사정기구 성격을 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

우선, 대부분의 국가에서 나타나는 유형은 노사(정)뿐만 아니라, 시민단체와 지역공동체를 포괄하고 있는 '시민협의기구'의 모습이다. 베냉에선 직업단체에 노사단체뿐만 아니라, 교육·건강 부문과 스포츠연맹이 참여하고, 콩고에서는 노사단체에 추가로 협동·공제조합, 농민협회, 자영업, 비정부기구(NGOs), 학술연구단체, 종교단체가, 코트디부아르에선 120명으로 구성되는 경제사회환경문화위원회(CESEC)에 노사, 농업, 공예, 자영업, 해외동포, 청년학생, 환경보호협회가 참여한다. 시민협의기구는 정부 자문기구로서 해당 국가 경제구조의 특성에 따라 다양한 주체들이 참여하는 모습을 보였다.

시민협의기구는 공공정책을 결정하거나 그에 준하는 영향력을 지니고 있다기보다는 주로 보고서 작성과 발표를 통해 정부나 의회에 정책자문 역할을 담당했다. 서구 유럽에서는 시민협의기구가 한편으로는 참여 주체의 대표성 및 대중적 영향력, 사회경제현장에 대한 장악력과 전문성, 이에 근거한 보고서 작성 및 출판과정에서 의견 개진을 통해 정부와 의

⁸⁾ AICESIS 가입국 기구의 구체적인 나라별 현황은 본 논문의 부록 참조.

회 결정에 영향력을 행사한다(손영우·임상훈 2020). 다른 한편으로는 정부와 의회 시스템의 운영이 시민사회에 대해 반응하는 민감성 정도에 따라 시민협의기구의 의견이 갖는 영향력이 결정된다. 하지만 아프리카에서는 노동단체와 시민사회단체의 낮은 대표성, 정부와 의회 시스템의 불안한 운영으로 인해 서구 유럽에서의 역할을 기대하기 어려운 환경이라 할 수 있다.

더욱이, 최근 카메룬, 중앙아프리카, 콩고민주공화국, 가봉, 기니, 말리, 니제르처럼 과거에 노사정협의기구가 존재했지만, 최근 군정통치, 내전, 쿠데타 등 정치적 불안정으로 제대로 기능을 수행하기 어려운 국가도 존재한다.

여러 아프리카 시민협의기구가 회의가 정기적이지 않고, 회의 개최 횟수가 매우 적으며, 보고서를 발표해도 자문 역할에 그쳐 정부로부터의 반응이 효과적이지 못하다는 지적이 다수의 문헌에서 있다(De Koster et al. 2015, 32-33). 이렇게 보면, 아프리카의 시민협의기구가 유럽의 시민협의기구와 유사한 역할을 하거나, 실질적인 변화에 영향을 미치고 있다고 판단하기 어려워 보인다. 이러한 상황에서 남아프리카공화국의 경제발전노동위원회(NEDLAC)와 튀니지의 사회적대화위원회(CNDS)는 예외적인 모습을 보인다.

2) ‘아랍의 봄’과 노사정 협의의 변화: 노사합의 중심의 사회적 대화기구 등장

노사정협의기구가 결정적인 힘을 갖는 것은 노사가 직접적인 이해당사자로 간주될 수 있는 고용과 노동 영역의 의제에 대해 공통된 목소리로 변화를 요구할 경우이다. 대표적으로 남아프리카공화국의 경제발전노동위원회(NEDLAC)와 튀니지의 사회적대화위원회(CNDS)는 노사단체가

여러 사회경제단체의 일원으로 참여하는 것이 아니라, 고용·노동 의제에 대해 일정 정도 독점적인 권한을 가지고 의견을 제시하는 특성이 있다.

1995년 설립되어 우리나라에서 적지 않게 소개된 바 있는 남아공의 경제발전노동위원회는 시민단체가 참여하는 개발위원회를 제외한 노동시장위원회, 통상산업위원회, 공공금융통화정책위원회에서는 노사정이 참가하여 정책을 협의하고 관련 법안이 의회에 제출되기 전에 사전 협의하며, 동시에 산업(업종) 단체교섭을 조정하고 지원하는 역할을 담당하기도 한다(윤효원 2006; NEDLAC 2024).

특히, 튀니지의 국가사회적대화위원회가 설립되면서 2011년까지 존재했던 경제사회위원회(Economic and Social Council)는 2014년 새로운 헌법 개정 시 폐지됐다. 시민협의기구였던 경제사회위원회를 대체하여 사회적 협의기구로 새로이 구성되었다는 측면에서 아프리카 노사정협의의 전환에 대한 풍향계가 될지 관심이 주목된다.⁹⁾

튀니지는 1990년대 중반에 시작된 아프리카 민주화가 2010년 아랍의 봄과 함께 분출됐던 중동·아프리카 국가들의 자유화 흐름 중심에 존재한다. 격동 이후에 튀니지는 아프리카에서 예외적인 존재가 되었다. 사회적 대화와 사회적 파트너가 2011년 혁명 이후 평화로운 민주적 전환 과정을 구축하는 데 결정적인 역할을 했기 때문이다. 2015년 10월 9일 튀니지총노동연맹(UGTT), 튀니지 산업상공·수공업연맹(UTICA), 튀니지변호사협회, 튀니지인권수호연맹으로 구성된 국민4자대화기구(National Dialogue Quartet)가 민주적 권력이양과정에서의 공로로 노벨 평화상

9) 베냉의 경제사회위원회(CES)는 일반적으로 시민협의기구의 성격을 지니지만, 경제위기 시 교섭을 중재하는 역할을 하는 등 유사시 사회적 대화 기구의 역할도 하는 것으로 알려져 있다. 모로코는 전국노사정위원회(National Tripartite Commission), 세네갈은 사회적 대화 고등위원회(Haut conseil du dialogue social)라는 이름으로 사회적 협의기구인 시민협의기구와는 별도로 설립, 운영되는 것으로 확인된다. 이에 관한 추가 연구가 필요하다.

을 수상했다. 이는 절차적인 문제를 넘어 튀니지에서도 실질적인 문제에 대한 사회적 대화가 성공했음을 의미한다(De Koster 2015).

특히, 정부, UGTT, UTICA는 2013년 1월 '사회협약'에 서명했다. 협약에서 5가지 우선순위 중 하나는 사회적대화위원회(CNDS)의 설립이었다. CNDS 설립은 여러 번의 협상을 거쳐야 하는 오랜 과정이었다. 2017년 7월에야 CNDS 설립법이 공포되고, 2018년 8월에는 재정, 운영 및 구성에 관한 시행령이 마련됐다(Mzid 2019). 효과적인 사회적 대화 조건을 고려할 때 외부 환경은 다소 우호적이었다. 긴 준비기간에도 불구하고 CNDS에 대한 정치적 지지와 CNDS 창설에 참여한 사회적 파트너 간의 상호 신뢰가 일정 정도 존재했다.

CNDS는 상당한 권한을 가지고 있다(Guardiancich and Molina 2020, 17). 국가, 지역 또는 업종별 사회경제적 문제에 대해 지속적으로 정기적인 사회적 대화를 진행한다. 사회법규와 단체교섭 간의 조정에 대한 감독권을 갖는다. 최저임금 인상, 노동기준에 관한 국제협약 비준 등 영역에서 정부 계획에 대해 의견을 제시한다. 집단갈등 예방 메커니즘을 제안하고 기업이 노사관계 및 노동분쟁 관리 지원을 하기도 한다. 더불어 해당 문제에 관한 연구도 수행한다. '실질적 임무'로 노동, 노사관계, 직업훈련 및 사회보장에 관한 법률 및 시행령에 대해 의무적으로 의견을 개진해야 한다. 정부가 입안하는 기타 사회경제적 문제, 경제 및 사회개발계획 및 예산에 대해 선택적으로 의견을 제기할 수 있다. 위원회의 의견은 1달 이내에 정부에 전달되고, 법률안에 부록으로 첨부되어 의회에 제출된다.

CNDS는 자체적으로 노동 및 노사관계 문제를 다루며 관련 당사자에게 의견을 제안할 수 있다. CNDS의 문제 해결 역량과 관련하여 그 구성이 이를 잘 반영하고 있는데, 대표노조 위원 35명, 정부 위원 35명(부처 책임자, 사회보장기금 등 포함), 비농업 사용자단체 대표 30명과 농업 사

용자단체 대표 5명이다. 본위원회는 위원 3분의 2 이상의 출석으로 소집하고 합의로 결정한다. 합의에 실패하면 과반수 득표가 필요하며, 동점일 경우 위원장이 결정한다. 시행령을 통해 재정관리, 행정운영, 문서화 및 정보, 연구를 전담하는 사무국 등 세부 구조를 규정한다(Guardiancich and Molina 2020, 17). 튀니지에서는 대부분의 고용·노동 의제에 대해선 3자협약이 진행되고 2자협약의 모습은 거의 보이지 않는다(De Koster 2015, 62). 2자협약이 발달하지 않은 상황에서 시민협약기구를 사회적협약기구로 대체하여 노사정협약을 발달시켜가는 튀니지 사례는 지속적인 관찰이 필요하다.

5. 결론

아프리카에는 공동체의 갈등을 마을 한가운데 있는 큰 나무 아래서 마을의 연장자들이 모여 진지한 대화를 통해 해결하는 전통이 존재한다. 이른바, ‘나무그늘토론(arbre à palabre)’에선 마을 구성원이면 누구나 참여하여 공동체 문제에 대해 다양한 의견을 제시하고 갈등 해소 및 중재 방식에 대해 논의했다. 이와 같은 토론 문화는 수 세기를 거쳐, 오늘날까지도 마을 사람들의 삶과 행동에 영향을 미쳐왔다(Zato Koto Yerima 2014, 4). 아프리카에서는 전통적으로 공동체 내에서 구성원과 이해관계자들이 참여하여 해결책을 논의하는 문화에 우호적이라 할 수 있다.

역사적으로 아프리카 독립과정에서 중요한 역할을 한 노조는 독립 이후에도 국가재건과정에 한 주체로 참여할 것을 요청받았다. 그럼에도 고용 및 노동문제, 나아가 경제사회 현안에 대해 직접적인 이해관계자로서 노·사 단체가 대표하여 협의하는 노사정협약의 발달은 그리 순탄하지 못

했다. 먼저는 아프리카의 경제·노동 환경이 뒷받침하지 못했다. 산업에서 농업의 비중이 높고 비공식경제의 규모가 크며 자영업자 비율이 상대적으로 높았다. 이 같은 상황에서 노동시장의 조율이 임금노동자만을 포괄하고 있는 노사관계로 이루어지기 어렵다. 경제사회 의제에 대해 서구에서처럼 노사관계만을 통해 조정하기가 어려울 수 있다. 무엇보다 독일이나 북유럽에서와 같이 비제도적인 형태의 노사교섭이 조정기능을 수행하기 어려운 조건이다.

그리하여 아프리카에선 국가가 주도하여 사회조정기구를 설립하는 경향을 보인다. 여기에 노사뿐만 아니라 시민사회 등 다양한 이해관계자들이 참여하여, 노동, 경제, 사회뿐만 아니라 문화, 환경 등, 외교와 안보 영역을 제외한 거의 모든 영역에 걸친 의제를 논의하는 경제사회환경문화위원회 같은 시민협의기구가 발달했다. 결국, 노사단체의 미발전은 노·사 자율적 협의보다는 제도화된 기구를 통한 협의가 발달하도록 했고, 큰 규모의 비공식경제로 인해 조직된 노사만이 아니라 다양한 사회단체를 포괄하는 협의가 발달했다고 할 수 있다.

한편, 아프리카에서 노사정협의기구의 발전과 진화는 다양한 형태가 존재했다. 첫째, 무엇보다 정치적 불안정이 지속되는 국가에서는 군사쿠데타나 안보문제에 따라 기능이 마비되기도 했다. 말리에서처럼 1991년 민주화를 통해 경제사회문화위원회가 설립되어 노사정협회가 운영되다가도, 2020년 군사쿠데타로 인해 그 기능이 정지되는 경우도 있었다. 둘째, 남아공, 튀니지, 알제리 등 민주주의가 일정 정도 공고화된 국가에서는 노사정협의기구가 국가운영에 있어 안정적인고 주요한 역할을 하고 있었다.

아프리카에서의 사회적 대화는 새로운 단계에 들어서고 있다. 과거 독립 이후 집권세력을 중심으로 한 국가코포라티즘의 그늘에서 벗어나, 90년대 민주화 물결에 따라 이해관계자와의 협의가 새롭게 도입되기 시작

되었다. 특히, 2015년 ‘아랍의 봄’ 이후 노·사 단체가 참여하는 사회적 협의로 성장하고 있다. 아프리카 노사정 협의의 특징은 그것이 사회적 협의 이전 시민협회의 이전 간에 기구로 제도화가 진행됐다는 점이다. 독립 초기에는 독립운동 과정에서 중요한 역할을 진행한 노조를 중심으로 정부 정책에 참여하는 제도로서 경제사회위원회가 제도화되었고, 1990년대 민주화를 통해 이와 같은 시민협회의 기구가 확산 및 혁신되기도 하였으며, 2010년대 말 아랍의 봄 이후에는 전국수준의 민주적 노사관계를 형성하기 위한 사회적 협의 기구가 설립되기도 했다. 이는 산업이나 업종수준의 협의가 희박하고 노사의 조직화가 약한 상황에서 안정적인 전국적 협의를 진행하기 위한 수단으로 평가할 수 있다.

아프리카의 노사정협의 기구는 향후 더욱 영향력이 높은 기구로 성장하기 위해선 몇 가지 과제를 갖는다. 우선, 비공식경제 주체들을 어떻게 사회적 대화 혹은 시민대화에 포괄할 것인가의 문제이다. 노사는 비공식경제나 비공식에서 공식으로의 전환 정책에 대해 특별한 관심을 두기 어렵다. 노조는 일반적으로 조직된 숙련 노동자들을 대표하고 사용자는 대기업에 집중한다. 노사정 협의가 영향력을 확대하고 안정화될수록 아프리카 경제에서 넓게 형성되었지만 취약한 부분으로 남아있는 비공식경제에 대한 포용에 관한 논의가 중요 사안으로 등장할 것이다.

그리고, 중층적 사회적 대화를 위한 혁신과 관련된 것이다. 아프리카 노사관계는 유럽과 달리, 역사적으로 ‘기업 중심의 노사관계’라는 특성과 함께 정치적 성격이 짙은 중앙 노사관계를 중심으로 발달하면서, 일반적으로 산업(업종) 수준의 협의가 매우 제한적이었다. 노조운동이 초기 정치적 역할에서 민주화 이후 산업조정의 역할이 중요해진다고 했을 때, 아프리카 노조운동의 한 단계 도약을 위해선 업종·산업 수준의 노사관계 발전이 중장기적으로 요구된다.

식민지 저항운동의 동력이 됐던 아프리카 노동운동은 해방 이후 다양

한 노사정협의기구의 참여를 통해 국가개발의 파트너로서 초대받았으며, 경제위기에 따른 긴축과 구조조정이라는 어려움에서는 민주화의 주체로 활동하기도 했다. 민주화 과정에서 주요 주체로 참여했던 노조운동은 사용자단체와 함께 고용과 노동문제 등 주요 경제사회문제에 대해 직접적인 이해당사자로서 더욱 결정적인 영향력을 행사하는 새로운 단계를 맞이하고 있다. 새로운 방식의 노사정협의방식에 대한 고민이 필요한 시기이다.

끝으로, 우리나라에서 그동안 아프리카 노사정협의에 관한 연구가 매우 드물었던 만큼, 해당 영역에 관한 후속 연구가 절실하다. 본 연구는 가입국에서 국제노사정기구연합(AICESIS)에 제출한 자료를 중심으로, 자료가 존재하는 국가를 대상으로 했다는 한계를 지닌다. 또한, 각 나라의 사례를 비교할 만큼 개별 국가의 연구가 무르익지 않아 제도적 왜곡 위험이 큰 것도 사실이며, 본 연구의 주장은 이와 같은 연구가 진행되기 전까지 잠정적일 수밖에 없다. 향후, 아프리카 노사관계에 대한 식민통치국 노조의 영향, 주요 국가의 구체적인 상황에 따른 노사정협의기구의 기능적 특징 등의 후속 연구로 보완될 것을 기대한다.

(2024년 10월 9일 접수, 11월 11일 심사완료, 11월 19일 게재확정)

참고문헌

- 선학태 2015. 『합의제 민주주의 동학』. 전남대학교 출판부.
- 손영우 2018. 『사회적 대화: 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』. 이매진.
- 손영우·임상훈 2020. “이해관계자 코포라티즘? 사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교연구”. 『동향과 전망』 109호, 239-272.
- 윤효원 2006. “남아공의 사회적 대화와 사회협약 : 전국경제발전노동위원회(NEDLAC)를 중심으로”. 『국제노동브리프』 4(6), 63-74.
- 이재원 2012. “튀니지 재스민 혁명의 역사적 기원과 의의”. 『서양사론』 113호, 126-153.
- 최일성 2021. “상고르(L.S. Senghor)의 ‘아프리카 사회주의’와 권위주의: 1940~50년대 세네갈 독립과정을 중심으로”. 『사회과학연구』 29(2), 40-75.
- AICESIS 2024. “Historique de l’AICESIS”.
<https://aicesis.org/organisation/historique> (열람일 2024.4.30.)
- Ako, A. 2014. “De la méconnaissance du rôle du Conseil économique et social au Bénin : le résultat d’une faiblesse institutionnelle ou d’un déficit de communication?”. mémoire de Master en Universtité Paris.
- Alby, Philippe 2007. “아프리카 노동시장과 노사관계”. 『국제노동브리프』 5(3). 한국노동연구원, 34~55.
- Azam, Jean-Paul, Philippe Alby and Sandrine Rospabé 2005. “Labor Institutions, Labor-management Relations and Social Dialogue in Africa”. The World Bank.
- BIT 2010. “Evaluation indépendante final sur Programme de promotion du dialogue social en Afrique”, BIT Dakar.
- Cambridge, Charles. 2002. “Impact of the informal sector on African industrial relations systems”. Paper presented at the 3rd African Regional Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA) ‘Employment Relations in a Changing World: The African Renaissance’ 6-8 March 2002,

- Cape Town, South Africa.
- Coulibaly, Fassoun 2019. "Dialogue social au Mali: réalités et enjeux". Thèse pour le Doctorat en Droit. Université de Bordeaux, 2019.
- De Koster, Arnout et al. 2015. "Social dialogue in Morocco, Tunisia and Jordan: Regulations and realities of social dialogue". ITC-ILO.
- Dewitte, Philippe 1981. "La CGT et les syndicats d'Afrique occidentale française 1945-1957" *Mouvement social*. N°117. 3-32.
- Etukudo A. 1995. "Reflection on the role of African employers' organizations in tripartism and social dialogue," *International Labour Review*, vol. 134 (1), 51-64.
- Fall, Babacar 2006. "Le mouvement syndical en Afrique occidentale francophone, De la tutelle des centrales métropolitaines à celle des partis nationaux uniques, ou la difficile quête d'une personnalité (1900-1968)", *Matériaux pour l'histoire de notre temps*, vol. 84, no. 4, 49-58.
- Fashoyin, Tayo 1998. "Industrial Relations in Southern Africa: the challenge of change," Working Paper n°5, ILO / SAMAT, Harare.
- Feltrin, Lorenzo 2019. "Labour and democracy in the Maghreb: The Moroccan and Tunisian trade unions in the 2011 Arab Uprisings". *Economic and Industrial Democracy* 40(1), 42-64.
- Freund B. 1984. "Labor and Labor History in Africa: A Review of the Literature". *African Studies Review*. 27(2). 1-58.
- Gorges, Michael 1996. *Euro-Corporatism? : Interest Intermediation in the European Community*. Univ. Press of America.
- Guardiancich, Igor and Oscar Molina 2020. "The effectiveness of national social dialogue institutions: From theory to evidence". ILO Working Paper, No. 16. ILO.
- ILO 2021. "En Tunisie, l'OIT appui le Conseil National du Dialogue Social pour améliorer les niveaux de connaissance en matière de Normes

- Internationales du Travail”<https://www.ilo.org/fr/resource/article/en-tunisie-loit-appui-le-conseil-national-du-dialogue-social-pour-ameliorer> (열람일 2024.4.30.)
- Koçer, R.G. and Hayter, S. 2011. “Comparative study of labour relations in African countries”. AIAS Working Paper 116, University of Amsterdam.
- Lamouri, Hafedh. 2020. “Le dialogue social en Tunisie après 2011: défis et perspectives dans une conjoncture de transition démocratique”. Friedrich-Ebert-Stiftung Tunisie.
- Mzid, Nouri. 2019. “Social Dialogue and Democracy in Tunisia”. Revue de droit comparé du travail et de la sécurité sociale. n°4, 6-15.
- NEDLAC 2024. “Nedlac Constitution”.https://nedlac.org.za/wp-content/uploads/2024/04/Nedlac-Constitution_2024.pdf (열람일 2024.9.29.)
- Obradovic, Daniela(1999). The distinction between the social and the civil dialogue in the European union. Current Politics and Economics of Europe, 4, 624-653.
- Pasquier, Roger 1986. “La formation des cadres syndicalistes africains l’exemple de la C.F.T.C”. Charles-Robert Ageron(ed.) 1986. Les chemins de la décolonisation de l’empire colonial français, 1936-1956. CNRS Éditions. 513-530.
- Webster, Edward 2008. “Syndicats et Partis politiques en Afrique: Nouvelles Alliances, Stratégies et nouveaux Partenariats”. Document d’information. N.3. Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Zato Koto Yerima, Nouratou 2014. “La pratique du dialogue social au Bénin”. Cotonou Bulletin 9. Friedrich Ebert Stiftung.

〈 부록 - 아프리카 국가의 노사 협의 기구(AICESIS 가맹국) 〉

*출처 : AICESIS 자료를 근거로 저자 보완

구 분	알제리	베냉	부르키나파소
명 칭	경제사회환경위원회 (CNESE)	경제사회위원회(CES)	경제사회위원회 (CES-BF)
설 립	1968-70년, 행정법령 1993년, 대통령령	1958년, 헌법 1990년, 헌법	1959년, 헌법 2000년 혁신
권력특성	이원집정부	대통령제	이원집정부, 군사독재
독 립	프랑스(1962)	프랑스(1960)	프랑스(1960)
위 상	자문, 교섭 기구 연구조사센터	정부·의회, 입법·정책 자문 기구	입법·정책 의견, 대통령 자문기구
구 분	시민협의기구	시민협의기구, 필요시 사회적협의기구	시민협의기구
논의의제	지속가능발전, 에너지전환	경제·사회정책	-
참여주체	총200명 경제사회환경부(7 5), 시민사회(60), 전문가(20), 정부(45)	총30인 직업단체(25), 대통령임명(3), 의회임명(2), 공익(11) (25명 중 노·사 각4인, 교육건강, 스포츠연맹)	총91인 위원장, 사회직업단체(64), 정부(16), 대통령임명 전문가(10) (대통령령으로 구성, 위원장 임기 없음)
	임기 3년	임기 5년	임기 3년
특 징	위원장-본위원회-운 영위원회-상설위원회	본위원회-분과위 위기 시 교섭 중재	Haut Conseil du Dialogue Social (2023.3.24. 폐지)

구 분	부룬디	카메룬	중앙아프리카
명 칭	경제사회위원회	경제사회위원회	경제사회위원회
설 립	2006년, 헌법	1960년, 헌법 2001년 혁신	정보없음
권력특성	대통령제	이원집정부제, 독재	대통령제
독 립	벨기에(1962)	프랑스(1960)	프랑스(1960)
위 상	정부·의회, 정책 자문기구	정부, 입법·정책 대통령자문기구	
구 분	-	시민협의기구	-
논의의제	-	-	-
참여주체	총20인 임기 3년	총150인 사회직업단체(105), 정부임명 전문가(45) (노조 7명) 임기 5년	
특 징	-	대통령이 기관 소집, 자발적 의견 제시권한 없음 2016~현재 내란 중	정치적 불안정, 2020년 가입

구 분	차드	콩고	콩고민주공화국
명 칭	경제사회문화위원회	경제사회위원회	경제사회위원회
설 립	정보 없음	2003년, 헌법	정보 없음
권력특성	군정	대통령제	대통령제
독 립	프랑스(1960년)	프랑스(1960년)	벨기에(1960년)
위 상	-	정부·의회 입법·정책 자문	-
구 분	-	시민협의기구	-
논의의제	-	경제, 사회, 문화	-
참여주체		총 75인 상공회의소(10), 노(10), 사(10), 협동·공제조합(10), 농민협회(10), 자영업(7), NGO(5), 학술연구(2), 종교(2), 전문가(6) (전문가 중 대통령(4), 하원(1), 상원(1)) 임기 4년	
특 징		대통령, 상·하원이 기관 소집, 자발적 의견개진 가능	내전 중

구 분	가봉	기니	코트디부아르
명 칭	경제사회위원회	경제사회위원회	경제사회환경문화위원회(CESEC)
설 립	정보 없음	1997년, 법률	1960년, 헌법
권력특성	대통령제, 군정	대통령제, 군정	대통령제
독 립	프랑스(1960년)	프랑스(1958년)	프랑스(1960)
위 상	-	정부·의회 입법·정책 자문기구	정부자문기구
구 분	-	시민협의기구	시민협의기구
논의의제	-	농촌활동증진, 인프라·지방분권, 고용	경제·사회·환경·문화 입법과 정책에 대한 의견 제출, 대통령 자문
참여주체		총45명 사회직업단체·협회(35), 대통령임명 전문가(10), (35명 중 산업·농업·자영업20, 노조12, 사회단체3) 임기 5년	총120인 노(69), 사(27), 농업·농부(20), 공예(10), 자영업(4), 경제전문가(10), 해외동포(9), 청년학생(4), 환경보호협회 및 재단(18), 임기 5년
특 징	정치적 불안정	대통령과 의회가 기구 소집, 자발적 의견개진가능	

구 분	케냐	말리	모리타니
명 칭	국가경제사회위원회(NESC)	경제사회문화위원회(CESC)	경제사회위원회(CES)
설 립	2004년, 대통령령	1988년 법률 1992년 헌법	1991년, 헌법 2008년 설립
권력특성	대통령제	이원집중부제, 독재	이원집정부제
독 립	영국(1963년)	프랑스(1960년)	프랑스(1960)
위 상	정부 자문기구	정부·의회 입법·정책 자문기구	자문기구
구 분	시민협의기구	시민협의기구	시민협의기구
논의의제	경제성장촉진, 사회적 평등, 고용창출	-	-
참여주체	총 49인 정부, 노조, 민간협회, 언론, 조사기관, 대학, 전문가	총 58인 노조(12), 무역·은행(10), 산업·탄광(4), 농민조합(9), 전문가(4), 지역(9), NGO(2), 협회(4), 재외국민(4), (위원 중 총리임명(10))	총 37인 노(7), 사(7), 직업(3), 협동공제조합(2), 시민단체(4), 종교(2), 지자체(3), 재외국민(3), 전문가(6) (시행령에 따른 선출) 임기 5년
특 징	임기 3년 위원장은 대통령, 궐위시 총리 또는 재정담당 장관, UCESA 미가입	임기 5년 위원장 호선 정부·의회가 기관소집, 자발적 의견개진 권한, 위원회 의견에 대해 정부 답변 의무 2020년 쿠데타	위원장 및 부위원장 대통령 임명

구 분	모로코	니제르	세네갈
명 칭	경제사회환경위원회 (CESE)	경제사회문화위원 회(CESOC)	경제사회환경위원회 (CESE)
설 립	2011년, 헌법	2011년, 법률	1961년, 헌법 2012년, 헌법
권력특성	군주제, 의원내각제	대통령제, 군정	
독 립	프랑스(1955), 스페인(1956)	프랑스(1960)	프랑스(1960) 세네감비아(1989)
위 상	자문기구	자문기구	대통령·정부·의회 자문기구
구 분	시민협의기구	시민협의기구	시민협의기구
논의의제	파트너십 기반 경제현대화, 경쟁력, 투자촉진 환경조성	경제·재정, 사회복지, 지방발전 및 환경, 문화·스포츠	식품가격, 에너지 안보, 쓰레기 재활용
참여주체	총 105인 노(24), 사(24), NGO(16), 전문가(24), 기관대표(17)	총 99인 대통령, 총리, 의회임명(13), 교수·연구자(5), 산업(16), 노조·학생조합(7), 시민단체·재외국민 (21), 지자체·지역단체(2 9), 사무국 규정(8) 임기 5년	총 120인 사회직업대표, 전문가(80), 시민단체(40) (80명 중 직업사회대표 48명(노사21, 사회단체 24, 환경 3), 대통령 임명 전문가 32명) 임기 5년
특 징	새로운 사회현장 개발 노동보호전국모델 개발 전국노사정위원회(Na tional Tripartite Commission)	빈곤퇴치, 고학력자 고용 2023년 쿠데타	자발적 의견 개진 권한, 시민발의제도(5000 명) 사회적 대화 고등위원회(Haut conseil du dialogue social)

구 분	남아프리카공화국	튀니지
명 칭	국가경제발전노동위원회 (NEDLAC)	국가사회적대화위원회 (CNDS)
설 립	1995년	1959년 헌법 - 2014년 폐지 2017년, 법률(CNDS 법)
권력특성	의원내각제	이원집정부
독 립	영국(1961년)	프랑스(1956)
위 상		수상 산하 협의 및 자문기구
구 분	사회적협의기구, 일부 시민협의기구	사회적협의기구
논의의제	-	경제·사회정책 최저임금
참여주체	총 72인 이내 노(18), 사(18), 정(18), 공동 체·기타이해 대표(18)	총105인 노(35), 사(35), 정(35) 임기 6년
특 징	4개 분과(chamber) 공공재정·통화정책 무역·산업 노동시장 발전분과는 노사정·공동체로 구성, 나머지 3개 분과는 노 사정으로만 구성	아프리카 최초 설치(1959년 6 월 헌법 규정, 61년 설치)

Abstract

Development and challenges of tripartite consultative institutions in Africa : Focusing on member countries of International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions(AICESIS)

*¹⁰⁾Son, Young-woo**

This study addresses the development and challenges of tripartite institutions on the African continent. These institutions, which are not well-known in South Korea, make up a significant portion of the member states of International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions (AICESIS) and were established relatively early in many countries. For the purpose of this research, tripartite consultation institutions are categorized into labor advisory bodies, social dialogue bodies, and civil dialogue bodies. The study also examines the historical background in which trade unions, by participating in the independence movement, acquired political and social attributes.

In conclusion, tripartite institutions in Africa emerged in the

¹⁰⁾ Policy Analyst, Economic, Social & Labor Council, Seoul.

1960s during the independence period, influenced by the political systems of the colonial powers. These institutions were established to enable trade unions and social organizations, which had contributed to the independence process, to participate in the national reconstruction process. Subsequently, in the 1990s, these institutions were reformed or expanded during the democratization process. A recent notable development is the emergence of social dialogue institutions centered on labor agreements in Tunisia.

As Africa faces new changes, social dialogue is confronted with the challenge of enabling social actors to exert more decisive influence on socio-economic issues, through innovation aimed at including the informal economy and facilitating multilayered dialogue.

Key words : Social dialogue in Africa, Industrial relations in Africa, African labour movement, African trade unions