

## 제3세계의 노동 I : 아프리카 노동시장과 노사관계

Philippe Alby (프랑스 툴루즈대학 경제학과 교수)

세계화로 인해 노동 분야에서도 기존에 주요 관심의 대상이던 주요 선진국과 인접한 아시아 국가 이외에도 소위 제3세계라고 불리는 변방 지역까지도 관심이 확대되고 있다. 이번 호부터 3회에 걸쳐 그동안 우리나라에서 주요 관심의 대상이 아니었던 아프리카, 동유럽, 라틴아메리카 지역의 노동시장과 노사관계에 대해 소개하고자 한다. 첫 번째로 이번호에서는 아프리카에 대해서 개괄한다.

### ■ 머리말

10년 이상 1인당 국민소득 감소를 경험한 후 사하라 이남 지역 아프리카의 저소득 국가들이 변화에 나섰다. 1990년 중반 이후부터 16개국이 연간 4.5% 이상의 평균 경제성장률을 유지하고 있다. 이러한 성장은 1980년대와 1990년대 이행된 정책 변화와 개혁으로 촉진되었다. 그 결과 거시경제가 안정되었고 국내 민간부문이 확장될 수 있는 여건이 조성되었다.

지난 10년간 아프리카 경험은 희망과 비관 양면을 갖게 한다. 노동시장에서의 성과와 빈곤퇴치에서는 전반적으로 별다른 성과를 거두지 못했다.

주로 노동시장 외 복잡한 요인들이 작용했지만, 워낙 범위가 큰 문제라 근본 원인에 대해 연구가 필요하다. 주된 원인으로서는 아프리카 노동력의 인구구성, 다수 국가가 추구해 온 취약한 성장정책, 지난 10년간 개혁의 뒤를 이은 경제구조, 민간부문 대상 저조한 투자 여건, 그리고 대대적인 개선 노력에도 불구하고 아프리카 노동력의 숙련이라는 문제가 남아 있다.

### 아프리카 국가의 노동관련 최근 이슈

본 글은 일부 표준 노동 개념이 아프리카 상황에는 적합하지 않음을 인정하고, 지난 10년 동안 아프리카의 노동시장과 노사관계를 살펴본다. 우선 최빈곤층 가구는 자신 또는 타인에게 노동을 팔아 수입을 벌어들임을 주지해야 한다. 도시 노동력이 늘어나고 있는, 아프리카 국가 정부가 당면한 목표는 최소한 도시 노동력 성장을 따라잡을 수 있는 속도로 새로운 도시 임금노동자의 일자리를 창출할 수 있는 경제 성장을 달성하는 것이다. 대부분의 사하라 이남 저임금 아프리카 국가에서 그동안 진행된 대대적인 개혁에도 불구하고 일자리 창출은 성장을 못 따라잡고 있다. 성장의 질이 개선되지 못하면 즉, 일자리 창출이 여전히 부진하면, 빈곤 감소와 사회안정도 위협해질 수 있다.

두 번째로, 널리 사용되는 노동시장 개념 중 고용, 실업, 노동참여, 임금, 소득 등 다수가 아프리카에 적용하기 어렵다. 그 이유 중 하나는 노동력의 80%가 스스로 고용된 자영업자인 상태에서 이러한 개념들이 식별 가능하지 않기 때문이다. 일자리(고용), 기업, 가계가 종종 하나이고 동일하다. 노동참여도 생계형 경제(subsistence economy)에서는 의미가 없다. 그 이유는 ① 고용이 노동력을 사용하는 별도의 활동으로 인식되지 않고, 농작물을 재배하고, 땀감을 모으고 물을 길어 오는 경제적 활동이 양육과 같은 비경제적 활동과 동시에 이루어지고 있기 때문이다. 또 다른 이유는 ② 경제적 활동, 특히 농업이 특정 계절에만 이루어져 구직활동을 하는 경우에만 실업으로 분류하는 전통적인 의미의 실업이 이 상황에는 적용될 수 없게 된다(또한 표준적 구제책도 적용될 수 없다).

다수 현 노동 이슈가 아프리카의 역사적 배경에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 아프리카의 저조한 성적은 부분적으로 식민 전통과 그 뒤를 이은 정책(부채 위기를 낳은 정책과 그 후속 정책 개혁 포함)의 어쩔 수 없는 결과이다. 대부분의 나라가 그 대가를 치렀고, 그 결과 미래는 나아질 것으로 예상된다.

이러한 역사적 요인 외에 현 인구구조 변화도 한 가지 원인이다. 노동력의 급속한 증가로 모든 구직자

들에게 일자리를 찾아주기가 만만치 않은 일이 되었다. 사하라 이남 아프리카 전체의 인구 증가율은 2.2%로 세계에서 가장 높다(세계은행, 2006). 사하라 이남 아프리카 출생률이 1990년의 여성 1인당 평균 6.1회의 출산에서 2003년 5.2회로 줄었지만, 출생률은 여전히 매우 높아 아프리카가 인구적 과도기의 초기에 있음을 알 수 있다. 아프리카 노동가능연령 인구의 비율은 50%로 평균 연령은 17세이다.

이 젊고 빠르게 성장하는 인구 덕분에 아프리카의 노동시장, 특히 도시에서 매년 새로운 구직자들이 대거 등장하고 있다. 전반적으로 1990~2003년 연간 평균 노동력 증가는 2.5%(세계은행, 2005)이지만, 도시 인구는 이보다 거의 두 배로 증가하면서 높은 수준의 농촌·도시 이주를 반영한다(Kessides, 2005). 높은 도시화율의 이유 중 하나는 농업에서의 기회부족 때문인데 높은 인구 증가율로 농부들이 메마르고 산출이 떨어지는 땅으로 점점 더 쫓겨가고 있다.

하지만 모순이 존재한다. 연간 4% 이상의 성장과 빈곤을 퇴치하기 위해 노력하는 국가들에서 일자리 창출이 동아시아 국가 등보다 못한 이유는 무엇일까? 그 이유 중 하나로 아프리카 경제와 지난 20년간의 경제성장 구조를 들 수 있다. 사하라 이남 아프리카에서 농업이 GDP에서 차지하는 비율은 2003년 26%(세계은행, 2006a)로 전 세계 다른 어느 지역보다 높았고, 이는 부르키나 파소(2004년 GDP의 31%) 및 우간다(2004년 GDP의 29%)와 같이 빠르게 성장하는 저소득 국가에서 특히 중요하다(세계은행, 2006a).

인구적 요인이 크게 증가했지만 아프리카의 일자리 창출 과제와 관련하여 기회는 존재하고 이는 앞으로 활용 가능하다. 정부정책으로 민간부문을 위해 보다 나은 환경을 제공하고 노동력의 질을 개선해서 성장의 질을 개선할 수 있다. 농업의 빈약한 전망과 중·대 기업 부문 저수요로 인한 비공식 부문의 높은 성장을 고려할 때, 정부 정책은 이 분야에도 초점을 맞춰야 할 것이다. 효과적인 노사관계제도 개발도 일자리 창출 프로세스를 촉진할 것이다.

최근 성장 호전으로 아프리카 고용과 농업 부문의 부가가치를 보다 생산성 높은 부문으로 탈바꿈시키는 구조적인 변화가 지속되고 있는 반면, 이러한 변화가 주로 목격되는 분야는 서비스 부문이다. 2003년 GDP의 39%를 차지하면서(세계은행, 2006a) 서비스 부문은 아프리카 대륙 부가가치의 최대 원천으로 등장한 바 있다. 그러나 제조업내 고용 성장은 감소했다.

제조업이 몰락한 이유는 지난 10년간 각국 정부가 채택한 조정 정책의 특성에서 찾을 수 있다. 식민통치에서 독립한 이후 임금 근로자 부족을 극복하기 위해 많은 국가가 채택한 통제주의 경제 모델이 실패하고 아프리카의 교역조건이 위축되자 구조적으로 국제수지 적자가 발생했다. 교역 개방을 강화하고 수

출을 늘리기 위해 각국은 개혁을 실시했고, 실질적인 평가절하 등의 정책과 산업보호 축소는 농업 교역 조건을 개선시켰다(1990년대 빈곤감소의 기반이 됨). 동시에 국내 제조업의 수입상품과의 경쟁은 더욱 치열해졌고, 이는 많은 기업에 충격으로 작용했다. 많은 제조업체들은 수정된 정책이 시행되기 전부터 재정적 어려움을 겪고 있었고 결국 문을 닫을 수밖에 없게 되었다. 교역 개혁에는 보통 공공부문 구조조정 프로그램이 수반되었는데 이는 거시경제 안정 토대를 구축하기 위함이었다. 이 프로그램은 공기업의 청산 또는 민영화를 포함했다(평가절하의 충격 이후에도 살아남은 제조업체들이 이에 포함되었다).

보통 노동집약적이고 많은 일자리를 제공하는 제조업은 GDP의 단 14%만을 차지한다. 이는 전 세계 평균보다 4% 적은 수치이다(세계은행, 2005).

## 아프리카의 산업화 과정

아프리카 경제의 후진성을 반영하는 뚜렷한 증상 중의 하나는 낮은 산업개발 수준이다. 산업화 과정이 아프리카 대륙을 비껴간 것으로 보일 뿐 아니라, 몇몇 국가의 경우에는 탈산업화 증후까지 보인다. 이 현상을 이해하기 위해 아프리카 산업화 과정의 고유의 두 가지 사실을 살펴보자.

첫째, 1972~2002년 사이 사하라 이남 아프리카의 1인당 제조업의 부가가치는 지속적으로 1995년 수준인 미화 98달러에서 85달러로 13% 감소했다..

둘째, 2001/2002년 세계인구에서 사하라 이남 아프리카가 차지하는 비중은 11%, 세계 소득비중은 1.1%, 세계 제조업의 부가가치 비중은 0.8%, 세계 제조업의 수출 비중은 0.7%다.<sup>1)</sup>

따라서 모리셔스 정부<sup>2)</sup>를 제외하고는 아프리카 자체의 제조업은 소규모이자 정체된 상태로 투자가 거의 이루어지지 않고 수출시장으로 진출도 못하고 있다. 제조업이 대륙의 '성장동력'으로 작용하리라

1) 세계개발지수(World Development Indicators, 세계은행, 2004).

2) 주로 인도계와 크레올계 등 다민족 국가인 모리셔스의 경우 30년 전 독립을 달성했을 당시 단일 농작물 재배형 경제였으나 오늘날에는 아프리카에서 1인당 국민소득이 가장 높은 나라 중의 하나이다. 모리셔스의 1인당 국민소득은 3,700달러 수준으로서 연간 경제성장률이 6%에 달한다. 이러한 고도성장의 배경으로 모리셔스 정부가 수출가공지역을 창설하여 수출주도형 경제구조를 형성한 것을 들 수 있다. 모리셔스 교역량의 90% 이상이 수출가공지역을 통해서 이루어지고 있는 것으로 알려지고 있다.

는 1960년대의 낙관적인 믿음은 여전히 실현되지 않고 있다. 제조업은 아프리카 경제에 있어 차지하는 규모는 작지만 경제개발의 중심으로 여겨져 왔다. 제조업이 '특별'하다고 여겨지는 이유는 이 분야가 현대화의 동력으로 작용할 수 있고 숙련된 일자리를 창출하고 긍정적 파급효과를 생성할 가능성이 있기 때문이다(Tybout, 2000).

지난 15년 동안 아프리카 제조업에 대한 정책입안가들의 태도가 크게 바뀌어 왔다. 수입 장벽과 수출 저하를 통해 국내 제조업을 보호하는 수입대체정책은 아프리카에서 오랜 기간 동안 적용되었고, 경제적 성과가 저조한 이유였다. 요즘 정책입안가들은 수출지향정책으로 아프리카가 성장과 개발의 길로 들어설 수 있음을 깨닫고 있다. 여기에는 두 가지 이유가 있다. 첫 번째로, 국내 제조업 시장이 매우 소규모라는 점이다. 따라서 아프리카의 산업이 성장하고 새로운 일자리를 창출하기 위해 수출제품의 비중이 커져야 한다. 두 번째로, 수출로 인해 기업의 생산성이 늘고 있다는 데이터가 있다. 이는 Bigsten et al.(2004) 등이 아프리카의 경우 처음 증명해 낸 소위 수출에 의한 학습(learning-by-exporting) 효과이다. 아프리카가 전 세계 교역에서 극히 일부만을 차지하기 때문에 확장 가능성은 상당하고 가나와 우간다의 사례는 수출 회복이 상당히 빠른 시간 내에 상당한 수익을 창출할 수 있음을 보여준다.

하지만 세계화 또는 국제경제의 통합이 아프리카에는 별다른 영향을 끼치지 않고 있다. 외국인 투자자들은 아프리카를 유망한 투자처로 보지 않고, 많은 아프리카인들이 이에 동의하며 부의 상당 부분을 아프리카 외부에서 유지하고 있다. 다음에서 설명하는 대로 이렇듯 위축된 투자 여건으로 거래비용이 높고, 특히 제조업체가 주된 투자처인 만큼 제조업과 그 수출 능력에 불리하게 작용한다(Collier, 2000).

## 노동시장

제대로 기능하는 노동시장은 활기 넘치고 세계시장에서도 경쟁력을 갖는 경제를 구축하고자 하는 정부정책의 성공을 위한 필수요소이다. 다음에서 고용, 노동력의 교육수준, 실업, 임금, 노동생산성 등의 노동시장 주요 요소를 살펴본다. 또한 아동노동 문제도 언급하겠다. 노동시장의 이 모든 차원은 사하라 이남 아프리카 지역 투자환경에 큰 영향을 끼치고 또한 앞서 강조한 대로 향후 경제개발에 있어서도 중요한 요소로 작용한다.

## 고용

무엇보다도 공식부문의 고용이 대륙 전체에서 총 노동인구의 5%에 불과하다는 사실은 묵과할 수 없다. 이들 근로자들은 대부분 구직에 매우 어려움을 겪었다. 대부분의 국가에서 공식 부문 일자리가 일부 늘었으나 노동력 증가를 따라잡을 수준은 아니다. 도시 노동력의 막대한 증가는 말할 것도 없다.

아프리카 제조업의 가장 독특한 특징은, 비공식 영세기업이 대부분으로, 소수 대규모 공장과 나란히 운영된다는 것이다. 규모 분포 면에서 '중간이 없다'고 이야기하는데, 그 이유 중 하나는 소규모 기업이 지나친 규제를 피하기 위해 성장을 원치 않는다는 것이다.

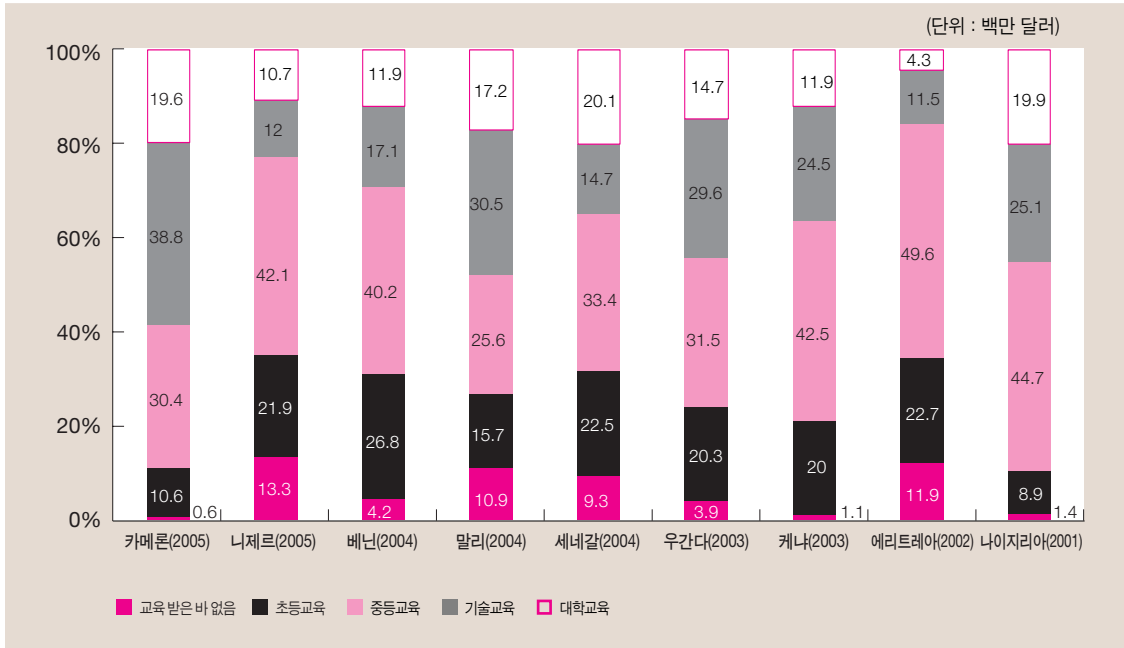
지난 10년 동안 아프리카의 근대적 서비스업(특히 통신분야)의 성장은 민간부문 임금근로자의 증가 유지에 기여해 왔다. 서비스업은 성장과 개발의 견인차로 주목해야 하며, 서비스업은 인적자본, 특히 기술직에 대한 수요가 크다.

### 노동력의 교육수준

보다 나은 거시경제환경과 투자여건이 임금근로자의 증가에 도움이 되는 한편, 노동공급의 질 또한 중요하다. 숙련되고 건강한 근로자의 적절한 기반 결여가 가장 단순한 제조 과정에의 투자조차도 저지하고 있다. 아프리카 기업이 처한 공통의 문제는 필요한 숙련기술을 갖춘 근로자를 해당 지역에서 찾을 수 없다는 것이다. 이는 노동력 공급이 실로 아프리카에서 투자와 일자리 창출을 방해하고 있음을 의미한다. 또한 아프리카의 제조업 성장이 기술부족으로 저해받고 있음을 보여주는 거시경제 자료도 있다. 대규모 노동집약적인 생산 과정에 신규 투자를 유치하기 위해 각국은 노동공급이 세계화 시대의 수출 기업의 수요를 충족할 수 있도록 해야 한다(Bosworth and Collins, 2003).

사하라 이남 아프리카 근로자들의 평균 교육수준은 세계 최저 수준이다. 독립 당시 식민 전통 결과 대부분 사하라 이남 아프리카 국가의 교육수준은 낮았고 새로운 노동력의 질을 결정지을 학교, 교사, 교과서의 수준은 더욱 떨어졌다. 그 이후 대부분 국가들이 교육 열세 극복에 장족의 진보를 거두었다. 불리한 조건에도 불구하고 아프리카는 지난 10년 동안 노동인구에서 가장 빠른 인적 자본 성장을 이루어냈다(Nehru and others, 1995). 총 초등학교 입학이 1990년 73%에서 2002년 95%로 증가했다(세계은행, 2005). 하지만

[그림 1] 제조업 근로자의 교육수준



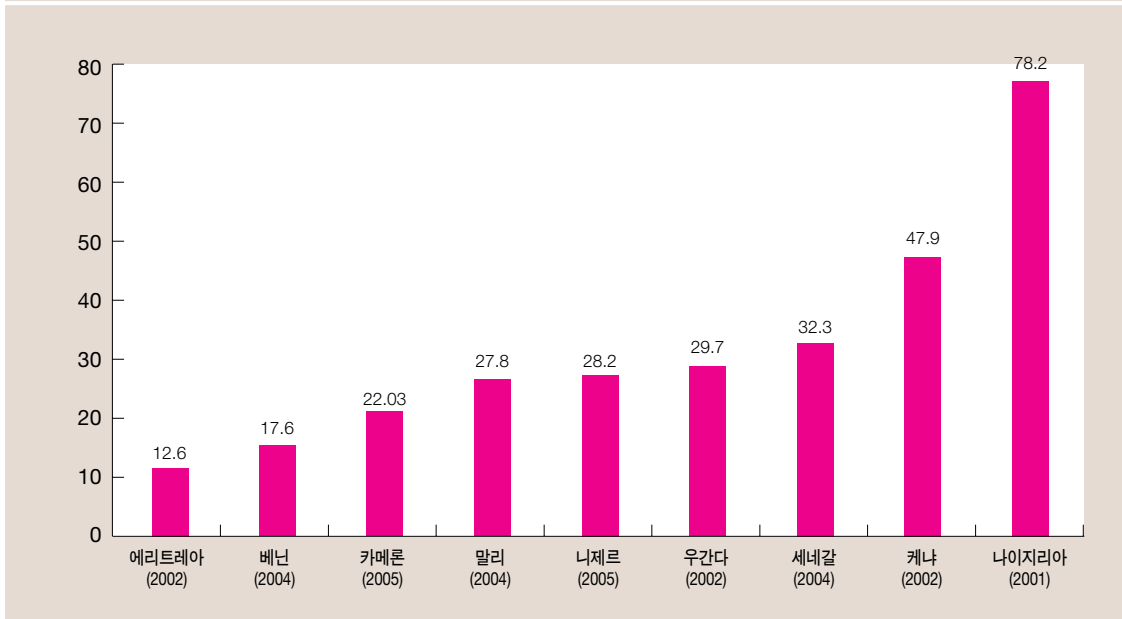
사하라 이남 아프리카는 여전히 모든 다른 지역보다 낮은 초등 및 중등 교육 입학률을 기록하고 있다.

결국 아프리카 노동력의 질은 전체 경제성장과 임금근로자의 일자리 창출 모두에 불리하게 작용한다. 아프리카의 노동공급에 대해 현재 알려진 바는 대부분이 식민정부 당시 인적자원에 대한 투자 부족에서 그 직접적인 원인을 찾을 수 있다. 각국 정부는 건강과 교육면에서 부족한 점을 보완하는 데 우선순위를 두어왔고 초등교육 등에서 큰 성과를 거뒀다. 하지만 여전히 할일이 많이 남아 있는 상태이다.

### 직업훈련

아프리카의 표준 교육프로그램이 부딪친 장애와 기술부족을 고려할 때 기술과 직업훈련이 그 간격을 매울 수 있을까? 다른 지역과 마찬가지로 아프리카 국가들도 노동력의 시장성 높은 숙련기술개발을 위해 기술 및 직업훈련을 활용하려 노력해 왔다. 하지만 대학에 진학하지 못한 학생들과 중등교육 이상의

[그림 2] 외부 직업훈련 프로그램을 제공하는 기업의 비율



교육을 위해 훈련은 종종 차선책으로 사용되고 있다.

기업은 근로자들의 숙련부족을 해결하기 위해 정식 훈련과정을 사용하고 있는가? [그림 1]과 [그림 2]<sup>2)</sup>를 비교해 보면 정식 훈련과정이 있는 국가들(나이지리아, 케냐, 세네갈, 우간다)에서 또한 중등교육 이상의 교육을 받은 근로자의 비율이 높은 것으로 나타난다. 한편 노동력의 낮은 숙련 수준 때문에 훈련 프로그램에 많이 유지해야 하는 국가들(에리트레아, 베닌)이 정작 이를 폭 넓게 활용하고 있지 않다.

## 실업

선진국에서는 공급에 비해 느린 일자리 창출은 실업으로 나타난다. 하지만 빈곤한 사하라 이남 아프

2) 투자환경평가조사(Investment Climate Assessment surveys), 세계은행.



리카 국가 대부분에서 공식 실업(open unemployment)은 나타나지 않고, 대신에 도시 비공식 부문에서 증가가 나타나며, 노동생산성과 소득감소가 수반되었다. 예외는 청년층으로 학교를 떠나 일자리를 찾기가 쉽지는 않지만 공식 실업이 발생하지는 않았다. 사하라 이남 아프리카 국가의 평균 청년실업률은 약 15%로 일부 국가에서는 최고 50%에 달한다(세계은행, 2007). 평균적으로 사하라 이남 아프리카 실업률은 비공식 부문의 규모를 반영, 다른 지역보다 낮다. 하지만 국가간 데이터 수집 방식의 일관성이 떨어지기 때문에 이 수치를 신뢰할 수는 없다.

### 비공식 부문

사하라 이남 아프리카 전역에서 노동력은 늘어나면서 일자리 창출은 제자리 걸음을 하고 있기 때문에 구직자들은 비공식 부문으로 몰리고 있다. 비공식 부문은 불법행위와 저소득층이 특징인 이발, 수리, 식료품 행사, 가구(의복) 기타 가정용품 소규모 제조 등의 서비스를 제공하는 가족생계형 영업이나 자영업 등의 경제 활동으로 이루어진다.

이미 지적한 대로 아프리카 국가 경제에서 비공식 부문의 제조업 일자리가 차지하는 비중은 아주 크다. 이러한 비공식 기업은 많은 사람들에게 생계유지 수단을 제공해서 당장은 중요한 역할을 수행한다. 비공식 부문의 규모를 줄이는 방법은 운영 중인 기업을 공식화하는 것이다. 하지만 비공식 상태는 기업가에게 몇 가지 혜택을 제공한다. 정식 기업이 되면 오히려 비용은 늘어나고 생산성이 늘어날 것이 없는 상황에서 아프리카 기업가들이 비공식 상태에 머물고자 하는 것도 당연하다. 하지만 비공식 부문에서는 투자나 수출이 거의 이루어지지 않고, 임금은 낮고 세입에 기여하는 바가 극히 적다. 따라서 비공식 기업을 정식 경제로 흡수할 정책을 고안할 필요가 있다.

### 아동노동

거의 모든 아프리카 국가가 아동노동 철폐 관련 ILO 조약(Convention No. 138 (1973))<sup>3)</sup>을 비준했다. 경제와 행정시설이 불충분하게 발전된 회원국은 관련 사용자단체 및 노조와 협의해서 초기 본 협정의 적용 범위를 제한할 수 있다.

아동노동의 대부분이 '비공식 아동노동'이라 부를 수 있는 방식으로 이루어진다. 작은 가족생계형 농업, 전통적인 도제 시스템, 가족 소유의 영세기업 또는 가사일을 하는 아동이 이에 포함된다. 실제로 일하는 아동 중 매우 소수만이 임금을 받는다. 따라서 국제노동 표준이 대부분 일하는 아동에게 적용되지 않는다.

사하라 이남 아프리카가 세계 아동노동에서 가장 큰 비중을 차지하고 있다. ILO(2002) 에 따르면 2000년 사하라 이남 지역 5~15세 아동의 29%가 경제적으로 활동하고 있고 이에 반해 아태지역에서는 이 수치가 19%, 라틴 아메리카에서는 16%라고 한다.

아동노동 공급에 영향을 끼치는 요인으로는 아동의 성별과 나이, 부모의 교육과 취업상태, 취업기회의 존재 여부, 가구의 빈곤상태와 지리적 위치 등이 있다. 문화와 사회적 취향도 아동노동의 활성화 여부에 영향을 끼친다. 낮은 가구소득 때문에 부모가 자녀를 일하러 보낼 수는 있지만 빈곤이 꼭 아동 취업의 주된 이유는 아니다. 가구가 비농업 부문에서 벌어들이는 소득 비중이 높을수록 아동이 일할 가능성이 높다. 아동이 일해야 하는 필요성 때문에 서아프리카를 중심으로 어린이 이주가 발생한다. 이와 관련해서도 아프리카가 다른 대륙에 비해 부모와 떨어져 사는 아동 비중이 높다.

## 임금

### 공식 부문의 임금

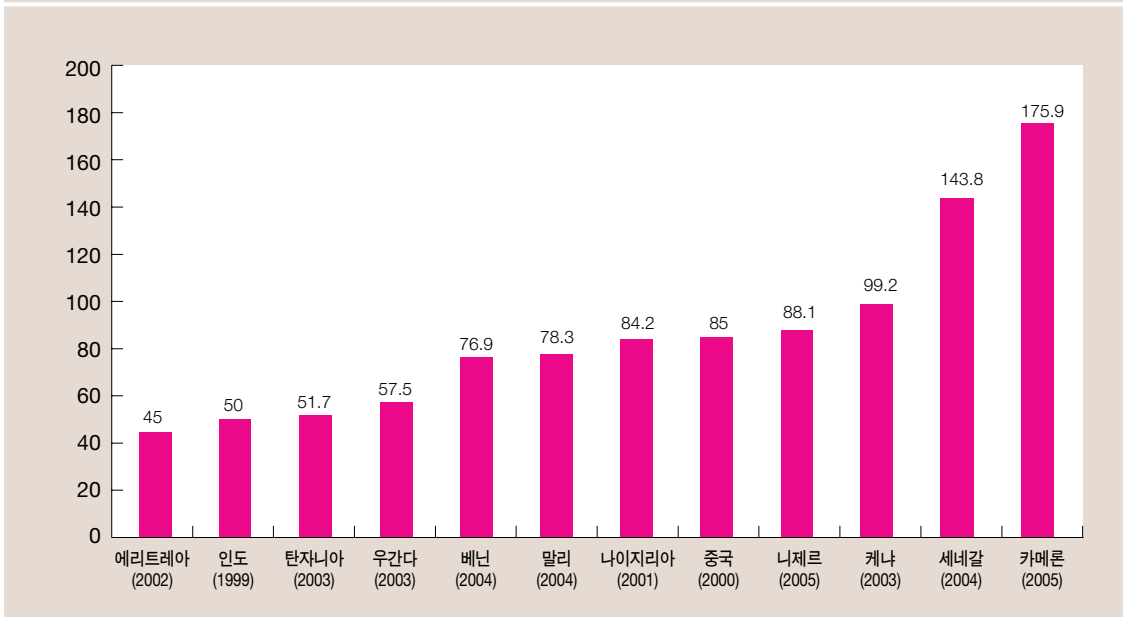
공식 임금과 관련한 수많은 연구 결과를 보면 근로자 분류, 기업, 국가의 차이에 따라 임금에 큰 차이가 나타난다. 따라서 여기에서는 가장 동질적인 임금 집단이며 따라서 국가별 비교도 용이한 비숙련 생산직 근로자의 소득 패턴을 분석해 보도록 한다(그림 3). 또한 비숙련 생산직 근로자의 임금수준은 외국 기업의 투자 결정의 척도로도 사용된다.

3) Convention No. 138(1973)에 따르면 본 협정 가입국은 아동노동의 실질적인 철폐를 위한 국가정책을 추구하고, 취업연령을 점진적으로 올리거나 또는 신체적·정신적으로 완전히 발달한 청년 수준으로 올릴 것을 규정하고 있다.

비숙련 근로자만 고려할 때도 국가별로 큰 임금격차를 발견할 수 있다. 비숙련 노동자의 임금은 비교적 경쟁력이 있는 수준(에리트레아, 탄자니아, 우간다)에서 상당한 높은 수준(카메론, 세네갈)까지 다양하다.

달러 기준 최근 임금 감소에도 불구하고 아프리카의 비숙련 임금과 숙련 임금 모두 동남 아시아 비교 대상 국가보다 높다. 하지만 구매력지수는 높지가 않은데, 이는 아프리카 도시의 높은 식비, 교통비, 주거비를 반영한다. 아프리카 근로자의 임금 최저한도는 저기술, 생계형 농업을 통해 농촌 지역에서 벌 수 있는 최소 생활을 유지할 수 있는 수준의 비용이다. 기본생활 비용을 줄이고 아프리카 근로자가 경쟁력을 높일 수 있는 유일한 방식은 인프라, 특히 도시 지역 인프라에 투자하는 것이다.

[그림 3] 제조업 비숙련 생산직 근로자의 평균 월소득<sup>4)</sup>



4) 투자환경평가조사(Investment Climate Assessment surveys), 세계은행.

### 임금수준 기타

실제 임금이(글로벌화된 세상에서 내적이면서 외적이기도 한) 공급 압박이나 거시경제 충격에 시간에 걸쳐 적응하는데 실패한다면 투자자의 리스크는 높고 일자리 창출은 낮아진다. 아프리카 노동력이 경쟁력을 상실한다면 노동집약적 산업 또는 서비스 부문에 투자가 이루어지지 않을 수 있다. 그간의 징후를 검토해 보면 아프리카 총 임금수준이 내·외부 압박에 적응해 온 것으로 보인다. 평균적으로 구매력지수 측면에서 1996~1999년 3년 동안 비숙련 생산직 근로자의 임금은 1983~1986년 3년 동안보다 낮았다. 비숙련 근로자 임금은 1980년대 내내 평균적으로 상승을 거듭했지만 그 이후에는 감소하기 시작했다. 숙련직 근로자도 이 시장의 세계화가 심화되면서 유사한 경향을 보였다.

### 노동생산성

노동생산성은 부가가치(매출에서 차감한 중간재 투입과 에너지 비용)를 근로자 수로 나누어 그 비율로 측정된다. 노동생산성만 보면 아프리카 노동력이 다른 곳의 노동력과 경쟁할 수 없음을 알 수 있다. 하지만 낮은 생산성을 낮은 임금으로 상쇄하면 아프리카 기업은 여전히 다른 국가의 기업들과 경쟁할 수 있게 된다. 아프리카의 경쟁력은 노동비용과 뗄 수 없는 상관관계에 있다. 근로자에게 지불되는 임금과 이들 임금과 관련된 근로자의 생산성, 이 두 수치가 다른 국가들에 대한 상대적인 아프리카의 생산성을 알 수 있는데 필수이다.

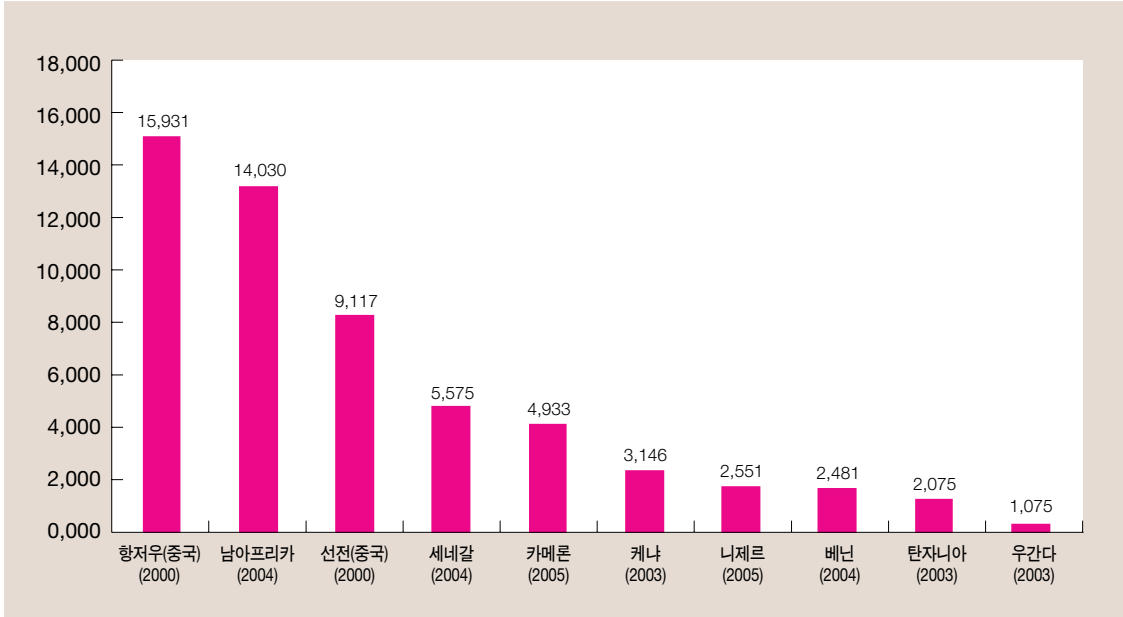
### 노동비용

단위노동비용은 다른 지역 보다 아프리카에서 높은 경향이 있음은 이미 잘 알려진 사실이다(그림 5). 또한 일부의 투자환경평가(세계은행, 2004a, b)에서 국제경쟁과 관련된 높은 단위노동비용이 낮은 글로벌 경쟁력과 관계 있음이 주장되어 왔다.

다시 한번 아프리카의 노동비용은 이질적이다. 니제르, 탄자니아, 그리고 세네갈을 포함한 일부 국가는 매우 경쟁력 높은 아시아 지역과 별 차이를 보이지 않는다.

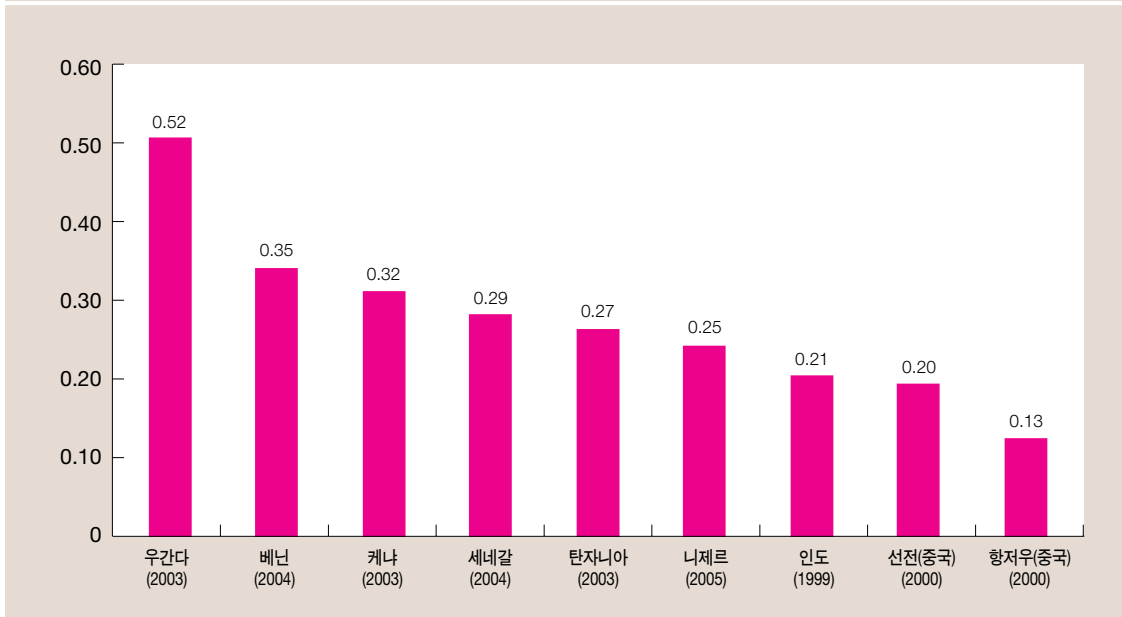
하지만 [그림 3]과 [그림 4]를 비교해 보면 저임금 측면에서 상대적으로 경쟁력 있는 아프리카 국가들

[그림 4] 근로자 1인당 노동생산성



(우간다, 탄자니아, 베닌)이 아시아의 급성장하는 국가들에 비해 근로자의 생산성 측면에서 경쟁력이 높지 않음을 알 수 있다. 노동력의 낮은 생산성 때문에 이들 국가들이 상대적으로 낮은 임금수준을 활용하지 못하고 있는 것이다. 한편 세네갈과 카메룬 등의 국가들은 높은 생산성으로 상대적으로 높은 임금수준을 극복하고 있다.

결론적으로 낮은 생산성이 저임금으로 상쇄되지 않기 때문에 아프리카의 경쟁력은 저임금으로 인해 발생하는 것이 아니라고 할 수 있다. 다른 지역 국가들과 아프리카 기업들이 제대로 경쟁할 수 있는 가능성은 비교적 고임금에도 불구하고 높은 생산성에 기인하는 것으로 보인다.

[그림 5] 단위노동비용 (명목임금 / 근로자 1인당 생산성)<sup>5)</sup>

## 노사관계

### 법적 규제

#### 핵심 노동기준

대다수의 아프리카 국가들은 주요 ILO 협약을 비준했지만 이들 공약과 실제로 이행할 국가법 사이에는, 또 국가법과 실제 이행 사이에는 큰 차이가 있다. 일부 국가에서 노동법이 공무원의 노조 결성을 막거나 이들의 단체교섭권을 제한하는 만큼 단결권은 종종 일부 근로자에게만 한정되어 있다. 대부분의 국가에서(모든 아프리카 국가에서 노동력의 상당 부분을 차지하는) 농업이나 비공식 부문의 근로자들은

5) 투자환경평가조사(Investment Climate Assessment surveys), 세계은행.

단결권의 혜택을 보지 못하고 있다. 차별철폐에서 아동노동철폐까지 근로자의 인권이 아프리카에서 다양한 이슈를 다루지만 실상에서는 근로자 학대가, 특히 비공식 부문에서 지속되고 있다. 이러한 문제들을 해결하기 위해 양질의 교육에 대한 접근을 강화하고 학교 교육을 의무화하는 등 협력적 개입(collaborative intervention)이 법적인 조치보다 효과적일 수 있다. 대부분의 아프리카 정부가 최저임금을 엄격히 규제하지 않는 것으로 보인다. 정부가 저임금 근로자에게 기본 소득을 보장해서 빈곤을 줄이고자 한다면 (평균 임금보다 매우 낮은) 합리적인 최저임금의 엄격한 이행이 가능해질 수 있다.

### 고용관계법

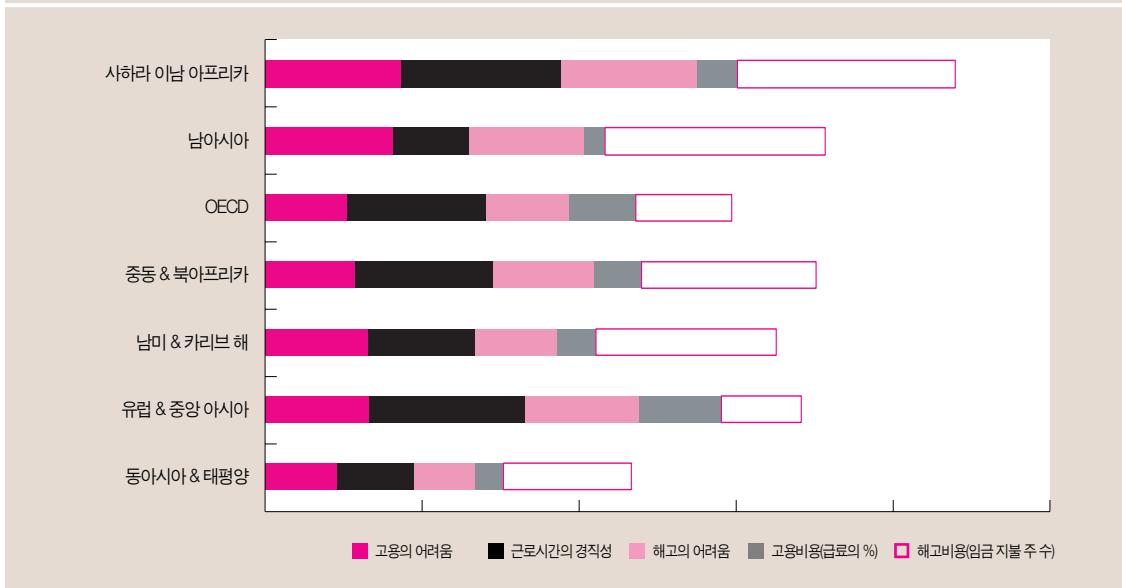
고용과 해고, 근무시간, 기타 개별 고용관계를 규제하는 고용관계법은 다른 지역보다 아프리카에서 엄격하다(그림 6). 이렇게 고용관계법이 엄격한 국가에서 기업은 고용관계법을 경제적 기회를 줄이는 장애물로 보고 있다. 비공식 부문에서는 고용관계법이 널리 적용되지 않는 것으로 보인다. 고용유연성은 기업이 비공식 부문에 남고자 하는 이유가 될 수 있다.

하지만, 아프리카 투자환경에서 노동법 규제의 영향은 확실치 않다. 엄격한 노동법에도 불구하고 조사에 따르면 기업들은 투자나 확장에 있어 노동법 규제보다는 근로자 숙련, 인프라, 여신 부족 등의 요인이 더 심각한 장애라고 한다. 하지만 다른 제약 요인이 해결되면 엄격한 노동법 규제의 중요성이 늘어날 수 있고 따라서 아프리카 정부들은 이에 좀 더 많은 관심을 쏟아야 할 것이다.

### 노동조합

아프리카의 노조 조직률은 많은 선진국에 비해 크게 떨어진다. 지리적으로 분산된 농촌 지역에서 근로자 조직 구성의 비용을 고려할 때 노조 활동의 중심은 도시 지역이며, 도시 지역에서도 공공부문과 임금을 지불하는 민간기업의 공식 경제가 중심이 된다. 이 ‘근대적’ 분야는 아프리카 대륙에 걸쳐 1980년대 이후 이루어진 경제개혁과 자유화 프로세스로 많이 침식되어 왔다.

낮은 노조 조직률이 노동시장에 끼치는 영향은 아프리카 전역에 걸쳐 취약하다. 노조 임금 프리미엄에 대한 일부 예측에 따르면 노조 가입이 왕성한 국가에서 노조의 힘 또한 강력한 것으로 나타난다. 또한

[그림 6] 지역별 고용관계법 지수<sup>6)</sup>

일부 국가에서는 비노조 회원들에게도 파급 효과가 있는 것으로 보인다. 몇몇 아프리카 국가에서 조합은 성별과 인종에 따른 임금차별과 임금 불평등 감소에서 중요한 역할을 하고 있는 것으로 보인다.

아프리카 근로자 조직은 두 가지 중대한 도전 과제에 직면하고 있다. 첫째, 주로 블루칼라 근로자로 구성된 노조의 조직을 하락을 막기 위해 상급 직원과 전문직도 노조에 가입시켜야 한다. 둘째, 영향력을 강화하기 위해서는 비공식 부문의 조직도 필요하다. 실제로 도시 비공식 부문이 수십 년간 엄청나게 성장했지만 대부분 노조가 조직되지 않았다. 이는 고용 활동과 지위가 다르고 대부분의 비공식 회사가 소규모로 그리고 종종 불안정한 기반으로 운영되기 때문이다. 하지만 많은 국가에서 비공식 부문 노조들이 설립되었고, 일부는 정식 노조의 도움을 받기도 했다. 또한 많은 아프리카 노조들이 비공식 부문 근로자 모집과 조직화를 위한 정책을 개발하고 있는 중이다.

따라서 노조의 존재가 일자리 창출에 저해되지 않는 것으로 보인다고 결론지을 수 있다. 하지만 기업

6) Doing Business Indicators, 세계은행.



입장에서는 노조의 존재를 (a) 독점 상황에서 노조는 불확실성을 키우고 작업 중단이나 기타 단체행동으로 고비용을 낳게 하고 또한 (b) 노조는 임금을 높이고 회사 수준에서 고용계약의 경직성을 키우기 때문에 일자리 창출을 제한하는 요인으로 꼽는다.

## 사용자 단체

대부분의 아프리카 국가에서 국가만이 꼭 필요한 개발 요구로서 '조직화된 총체적 노력'을 동원할 수 있다고 생각하고 있다. 이러한 개발은 사용자 단체의 협력을 필요로 하고, 사용자 단체는 자신의 이익을 보호할 정당한 권리를 포기하고 대신에 정부가 이들에게 특정 권한을 부여한다. 또한 국가가 주도적인 역할을 담당하다 보니 대부분 아프리카 국가에서 최대 사용자는 국가 자신으로, 대부분의 협상과 결정에서 민간 기업 조직의 비중이 줄어들게 된다. 하지만 1990년대 경제 기회 강화를 위해 정치적 자유가 중요하다는 여론이 크게 부상했다. 민영화와 시장 자유화를 지향하는 현재의 경향도 정부의 역할을 줄이고 있다. 이러한 경향은 독립적이고, 대표성 있고, 경제적으로 영향력 있는 사용자 단체에게 기회를 주었다.

사실 일부 아프리카 국가 제조업 사용자 단체 가입을 살펴보면 평균적으로 가입률이 상당히 높고 회사의 규모 및 소유구조와 밀접한 관계가 있음을 알 수 있다. 사용자 단체에 가입한 기업의 비율은 케냐에서 거의 80%에 육박하고, 탄자니아, 에티오피아, 잠비아에서는 60~70% 사이이다. 회원사들은 사용자 단체에서 제공하는 가장 중요한 서비스는 현재 또는 향후 정부 규제에 대한 정보 제공이라고 한다.

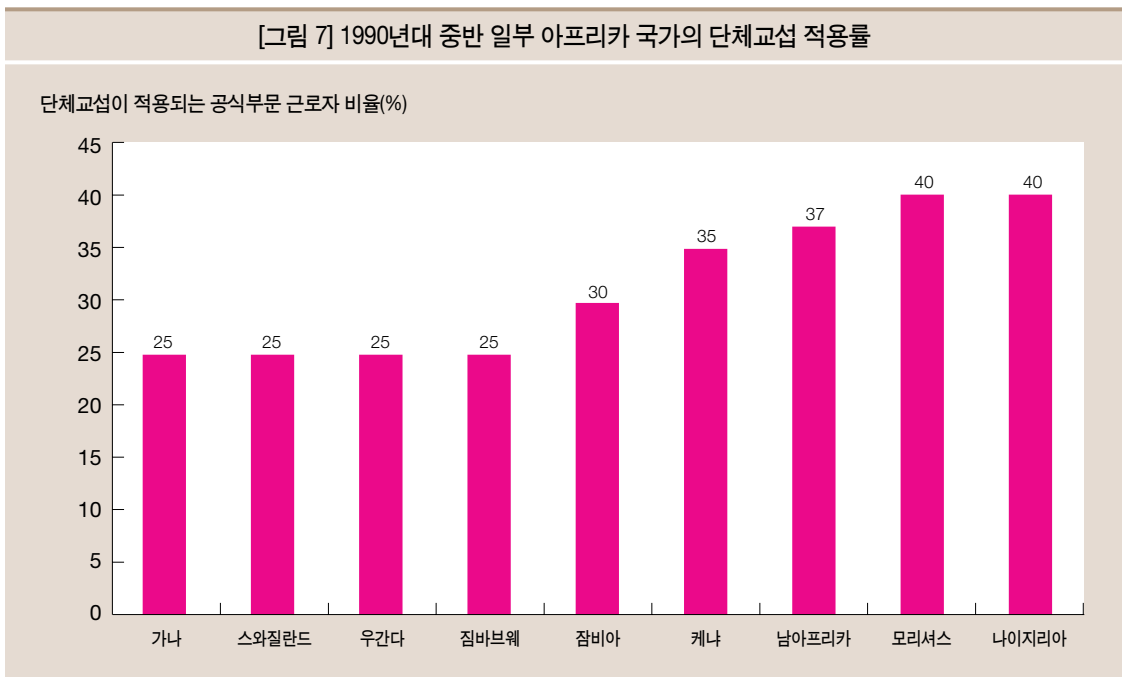
## 사회적 대화, 단체교섭 및 노사관계

노사관계의 상호 사회적 대화는 우선 단체교섭 기구를 통해 이루어진다. 많은 아프리카 국가에서 공공정책을 통해 표면적으로는 노사관계의 안정을 위해 분야 또는 산별교섭을 암묵적으로 촉진해 왔다. 따라서 산별교섭은 단체교섭 시스템의 주된 요소가 되어 왔다. 이렇듯 중앙화된 교섭에 대한 공공 정책

지원에도 불구하고 일부 아프리카 국가에서 단체교섭은 기업 차원에 머물러 있다. 단체협상 적용률은 상당히 낮고 국가별로 분산되어 있다(그림 7). 상호 사회적 대화는 또한 노사협력을 통해 이루어지고 있지만, 합동 의사결정 시스템의 근로자 참여는 오직 일부 국가에서만 관찰되고 있다.

적절한 노사관계를 달성하고, 생산성을 높이고, 사회경제적 이슈 관련 합의에 도달하기 위한 기본 메커니즘으로 많은 아프리카 국가들이 정부, 근로자, 사용자 간의 삼자 협력체제를 도입했다. 그 결과 독립 이후 노동자문위원회(Labor Advisory Council) 또는 이와 유사한 기관들이 실상 모든 영어 사용 아프리카 국가에서 만들어졌다. 이러한 노동자문기구들은 국제표준 비준과 국내 입법 검토에서 효과를 발휘했다. 하지만 그 범위는 제한적이다: 조인 성격은 사회적 파트너간의 효과적인 참여를 저해하는 경향이 있고, 사전에 파악된 노동 이슈에 관해서만 논의를 제한하는 경향도 있다. 또한 일부 아프리카 국가에서 삼자 논의는 사회적 파트너들이 사회경제적 의사결정 과정에 동원되는, 일종의 정부의 통제장치로 작용하고 있다.

[그림 7] 1990년대 중반 일부 아프리카 국가의 단체교섭 적용률



## 분쟁해결과 파업

많은 아프리카 국가에서 분쟁해결절차는 노동부의 조정 및 중재 서비스를 통해 국가에서 최우해 왔다. 정부에서 해결할 수 없는 분쟁을 다루기 위해서는 노동법원이 설립되었다. 관련 수치가 존재하는 지난 10년 동안 파업 활동은 소수 국가에서만 두드러졌던 것으로 보인다. 단체행동과 관련 파업과 업무중단은 아프리카에서 찾아보기 어렵게 되었다. 그 이유 중 하나는 노동기준의 이행이 취약하기 때문이다. 쟁의권은 사하라 이남 아프리카에서 너무나 자주 위배되고 있고 결사의 자유도 일부 제한된다. 많은 국가들이 반노조 차별에 대한 ILO 협약(ILO Convention 98)을 시행하지 않고 있다(특히 다른 부문과 비교해). 노조 조직률이 정체된 부문에서의 실업 위협도 요인이 될 것이다. 결론적으로 생산성에 끼치는 노동 불안의 영향은 미미한 것으로 보인다.

실제로 파업이 발생하게 되면 그 주된 원인은 임금과 관계 있고 불만이나 징계 등의 다른 동기는 이차적이다. 불어 사용 국가들이 지난 10년 동안 특히 체불임금 문제로 골머리를 앓아 왔다는 것도 주지의 사실이다(Mayaki, 2002 ; Linard, 2002).

## 노동관련 문제 해결을 위한 제안

아프리카 국가 경제의 순일자리 창출 성과를 감소시킨 고통스러웠던 공공부문 구조조정은 일회성 사건이다. 이러한 대가를 치른 지금, 석유가 생산되지 않는 아프리카 국가의 경우 1인당 5% 이상의 경제성장률을 달성할 수 있다고 할 때, 아프리카 국가들은 앞으로 일자리 창출에서 보다 나은 성과를 이룩할 수 있어야 한다. 포괄적인 경제 및 정치개혁을 실시하고 그 결과 지속적인 성장 및 빈곤감소를 달성한 11개 이상 아프리카 국가들의 최근 역사를 보면 가능한 목표임을 알 수 있다. 각 아프리카 국가가 앞으로 이 예들을 자신의 환경에 맞게 적응시켜야 하는 한편, 분석 결과는 희망적이다.

이들 성공한 사례중에서 세네갈, 우간다, 탄자니아 등의 국가들은 노동인구의 성장률보다 빠르게 민간 부문 임금 노동자들의 일자리를 창출해 내었고 이러한 경향은 민간부문 일자리 손실의 기미 없이 지속될 것으로 기대된다. 가장 엄격한 노동규제 중 일부를 유지하고 있음에도 불구하고 아프리카 노동시장

은 여전히 유연하고 이러한 규제는 (아직은) 일자리 창출에 큰 장애가 되지 않는 것으로 보인다. 하지만 다른 제약요인이 해결되면 이러한 규제의 영향이 부각될 수 있다.

가나, 케냐, 레소토, 우간다 등의 국가는 노동력의 품질을 개선하는 교육에 대한 접근을 강화하는 정책을 통해 노동력의 교육수준을 꾸준히 높여 오고 있다.

급성장하는 비공식 부문은 아프리카 일자리 창출 과제를 크게 부각시켰다. 많은 근로자가 자신의 낮은 교육 및 숙련수준으로 비공식 부문에 진출하게 된다. 민간부문의 일자리를 갖기 위해 효과적으로 경쟁할 능력을 갖추고 있지 않기 때문이다. 일자리만 있다면 이들이 공식 부문을 선호하는 것은 당연하다. 가능한 한 많은 근로자들을 비공식 부문에서 임금 근로자로 이동시켜야 함(또는 애초에 비공식 부문에 진입하지 않도록 함)이 당연한 우선 과제이다. 비공식 부문의 성장이 노동력의 성장을 따라잡지 못하도록 해야 성장의 질을 개선할 수 있다. 하지만 노동인구로 진입하는 인구 수와 비공식 부문의 평균 수입이 농업부문 평균보다 여전히 상위라는 사실을 고려할 때 이는 쉬운 일이 아니다.

여기서 두 가지의 정책 조치를 생각할 수 있다. 첫 번째는 비공식 기업의 성장과 공식화를 촉진하는 정책 마련이다. 기업 데이터<sup>7)</sup>에서 정책 입안가가 어떻게 이러한 변천 과정을 최적으로 촉진할 수 있는지 방법을 일부 찾아볼 수 있다. 공식화의 비용 부담(부패, 불안정, 세율)으로 비공식 부문이 큰 규모를 유지하고 있다면 기본 통제와 투자환경 이슈 해결이 올바른 방향으로 나가는 첫 걸음이 될 것이다. 두번째 정책은 현 비공식 환경 내에서 비공식 기업의 성과를 강화하는 것이다. 비공식 기업의 모호한 법적 지위, 적절한 계정 부재, 신용평가 절차 결여로 발생할 수 있는 손실은 여신 접근이 어렵다는 점이고 따라서 투자도 이루어지지 않게 된다. 약식 기업이 필요로 하는 여신의, 작지만 절대적 규모 때문에 여신 제공을 위한 대안적 절차 지원이 가능해야 한다.

마지막으로 아프리카 민간부문이 빈곤 감축에 기여할 수 있는 주된 방법이 임금을 높이고 보다 많은 일자리를 창출하는 것인만큼 노동시장 이슈는 여전히 중대하다. 다른 조건이 모두 같을 때 임금과 고용 증가는 보다 높은 총 노동비용을 낳고 이는 실적이 개선되지 않는 한 기업 수익을 잠식하게 된다. 이 때문에 경제 실적 개선이 중요한 것이다.

7) 투자환경평가조사(Investment Climate Assessment surveys), 세계은행.

그리고 경제 실적을 개선할 수 있는 가장 유력한 방법은 아프리카 기업들이 세계시장에 참여하고 경쟁력을 갖추기 위한 인센티브를 개발하는 것이다. 지난 5년 동안 가나, 케냐, 탄자니아의 생산성 증가에 대한 가장 적절한 이유는 기업이 직면한 경쟁 압력 때문이었다. 따라서 날로 늘어나는 경쟁을 회피하기 보다는 받아들임으로써 아프리카 제조업의 성과를 개선할 수 있을 것이다. 또한 수출시장 참여가 기업 성과 개선의 원천이 된다는 상대적으로 강력한 증거도 있다. 아직 그 이유는 정확히 밝혀지지 않았다 — 국제경쟁이 기업의 조직과 효율성 정비를 “강화”한다는 이유일 수도 있고, 아니면 선진국 기업과 고객과의 계약으로 기술이전을 활성화되기 때문일 수도 있다. 데이터로 이러한 긍정적 효과가 존재함을 알 수 있다. **KLI**

---

#### 참고문헌

---

- Batra, Geeta, Daniel Kaufmann and Andrew H. W. Stone(2003), *Investment Climate Around the World: Voices of the Firms from the World Business Environment Survey*, Washington D.C.: The World Bank.
- Bigsten, A., P. Collier, S. Dercon, M. Fafchamps, B. Gauthier, J,W. Gunning, A. Oduro, R. Oostendorp, C. Pattillo, M, S?derbom, F, Teal and A, Zeufack(2004), “Do African Manufacturing Firms Learn from Exporting?,” *Journal of Development Studies*, 40 (3): 115–171.
- Bosworth B., and S. Collins(2003), *The Empirics of Growth: An Update*, Brookings Institutions, September 22.
- Collier, P.(2000), “Africa’s Comparative Advantage,” chapter 2 in H. Jalilian, M. Tribe and J. Weiss (eds.) *Industrial Development and Policy in Africa*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- ILO (International Labour Organization) (2002), *Every Child Counts: New Global Estimates on Child Labour*, Geneva.
- Kessides, C. (2005), “The Contributions of Urban Development to Economic Growth and Poverty Reduction in Sub-Saharan Africa”, Urban Development Unit, Transport and Urban Development

Department, World Bank, Washington D.C.

- Linard, A. (2002), “Wage debt: Africa’s other plague,” *Labour Education*, 128, p. 17–20.
- Mayaki I. (2002), “Unpaid salaries in Africa: an explosive issue,” *Labour Education*, 128, p.21~24.
- Tybout, J. (2000), “Manufacturing Firms in Developing Countries: How well do they do, and why?,” *Journal of Economic Literature* 38 (1): 11–44.
- World Bank (2004), “World Development Indicators 2004,” CD–Rom, Washington DC.
- \_\_\_\_\_ (2004a), *African Development Indicators*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2004b), *Zambia: Strategic Country Gender Assessment*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2005), *Doing Business in 2005: Removing Obstacles to Growth*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2006), *World Development Indicators*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (2006a), *GDF and WDI Central Database*, September 2006.
- \_\_\_\_\_ (2007), *World Development Report*, Washington D.C.