

브라질 보우소나루 정부의 MP 905 프로젝트 : 청년 신규 일자리 '노란·녹색 노동수첩' 프로그램

김경란 (브라질 캠피나스주립대학교(Unicamp), 사회경제와 노동 박사과정)

■ 머리말

최근 브라질은 몇 년 동안 경기침체와 11%대의 높은 실업률을 겪고 있는 가운데, 2019년 11월 보우소나루 대통령은 신규 고용 기회를 늘려 국민들의 삶의 질을 높ی겠다며 새로운 일자리 대책 'MP 905'(임시 조치, Medida Provisória nº 905/2019)를 발표했다.¹⁾

노란·녹색 수첩(Carteira Verde e Amarela) 프로그램으로 대표되는 MP 905는 180만 개 일자리 창출을 목표로 18세와 29세 사이 청년들에게 2년 한도의 임시직을 제공하며, 노동시간 연장 등 고용창출에 필요한 법·제도적 규제를 완화하는 것을 목표로 한다. 보우소나루 대통령은 이 대책을 발표한 이후 브라질의 경제 희생의 필요성을 강조하며 2020년 초부터 의회의 빠른 통과를 요구해 왔다. 그러나 MP 905는 국회 공동위원회를 거쳐 하원과 상원 의결을 거쳐야 하는데다, 약 2천여 개의 수정안이 제출되는 등 이견이 팽팽한 상황이라 법안 처리 기한인 4월 20일 전까지 통과 여부가 불확실한 상황이다. 이 글은 보우소나루 정부의 MP 905의 추진 배경과 주요 내용, 지금까지의 쟁점, 그리고 전망에 대해 살펴보도록 하겠다.

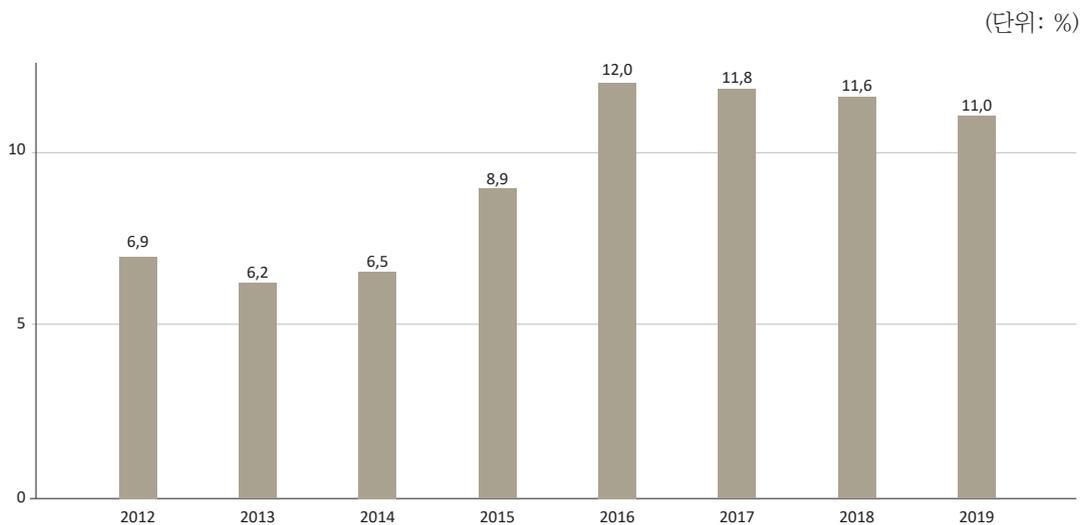
1) 보우소나루 정부의 MP 905 프로젝트는 2019년 9월 구성된 노동연구그룹(GAET, Group de Altos Estudos do Trabalho)의 보고서를 토대로 만들어졌다. 이 그룹은 30여 명의 전문가로 구성되었으며, 경제와 노동, 노동법, 연금, 노동조합 등 네 팀으로 나뉘어 운영되었다. 정부의 공식 보고서(MEDIDA PROVISÓRIA Nº 905, DE 2019)는 MP 905 실행위원회에서 작성되어 2020년 1월 국회 공동위원회에 송부되었다.

■ 추진 배경

11%대의 높은 실업률

브라질은 2014년 수십 년 만에 2년 연속 마이너스 성장률을 기록한 이래 노동시장 지표가 악화되고 고용 상황도 쉽사리 개선되지 않고 있다. 경기침체로 인해 민간소비와 투자가 위축되고 일자리 창출력이 약화되어 2014년 6.5%에 불과하던 공식 실업률이 2019년 11%로 상승하였다. 그러나 일을 더하고 싶지만 주당 노동시간이 40시간 미만이거나, 비취업자, 잠재적 실업자 등 2천7백만 명을 불안전 취업자(subutilizacao)로 분류할 경우 광의의 실업률은 더 높을 것으로 예측한다. 노동시장의 취약계층인 18~24세 청년층의 실업률도 25.8%를 기록했으며 전체 공식 실업자 1천2백만 명 중 약 4백만 명을 차지하는 것으로 나타났다(IBGE, 2020).

[그림 1] 실업률 변화 추이



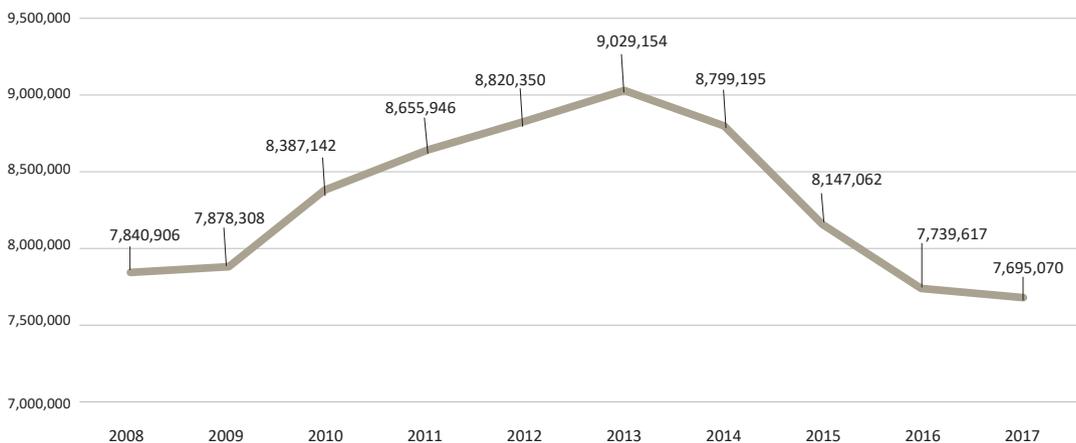
자료 : IBGE(2020), PNAD Contínua trimestral.

제조업, 대형은행 일자리 감소

지난 몇 년간 실업률이 상승한 배경에는 제조업 및 대형은행 등 상대적으로 일자리가 안정적이었던 산업 내 인력 구조조정도 영향을 미쳤다. 포드 자동차는 2019년 글로벌 구조조정의 일환으로 1967년에 인수한 상 베르나르두 투 캄푸(São Bernardo do Campo) 공장을 폐쇄하면서 천여 명의 노동자들을 정리하고 하였으며, 2018년부터 신규 투자 중단을 발표해 왔던 GM은 상파울루 주정부의 조세감면 약속과 임금동결 및 아웃소싱 확대에 대한 노사 합의를 끌어내면서 가까스로 고용을 유지했다. IBGE(2017)에 따르면 2013년 이래 지난 5년 동안 제조업 부문에서 약 3백만 개의 일자리가 감소한 것으로 나타났다. 최근에는 브라질 은행들도 몸집 줄이기에 나서 2020년 말까지 1,200개의 지점을 폐쇄하겠다고 밝혀 이에 따른 인력 구조조정이 예상되고 있다. 국책은행인 브라질 은행(Banco do Brasil)은 이미 2019년 462개의 지점을 폐쇄하고 3,360명의 노동자를 해고한 것으로 나타났다(Extrapauta, 2020.2).

[그림 2] 제조업 취업 인구 변화 추이(2008~2017년)

(단위 : 명)



자료 : IBGE(2019), Pesquisa Industrial Anual 2017.

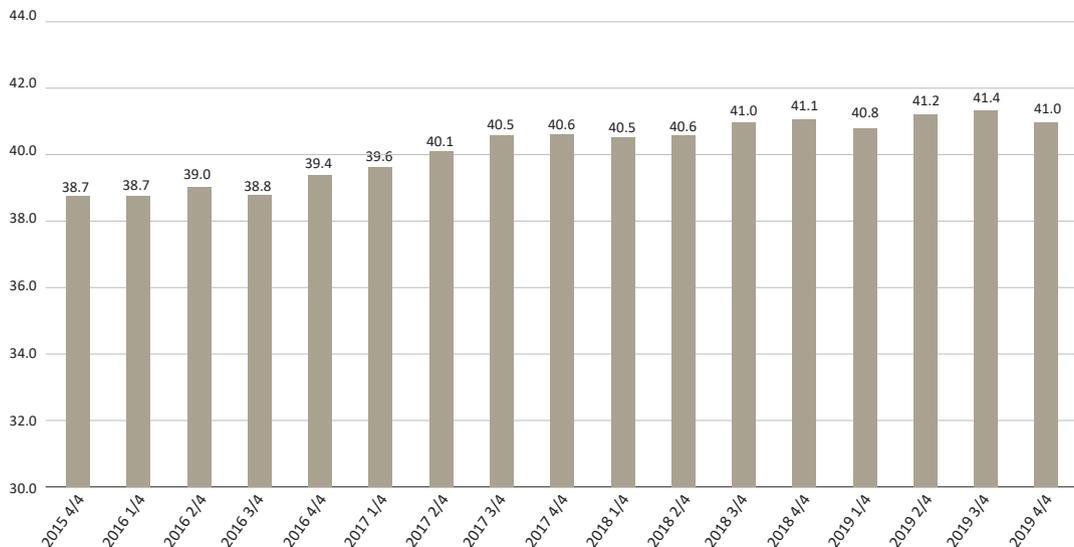
취업자 10명 중 4명 비공식 고용

높은 실업률뿐만 비공식 고용의 증가도 노동시장의 불안정성을 심화시키는 요인으로 지목된다. 2019년 비공식 고용의 비중은 전체 취업자의 41%인 3천8백만 명이며, 지난 3년 만에 가장 높은 수준에 이르렀다(IBGE, 2020). 비공식 고용의 범주에는 노동법과 사회보험 적용이 배제되는 노동자(sem carteira assinada), 1인 자영 노동(conta própria), 무급 가족노동이 포함된다. 비공식 고용의 증가 배경에는, 양질의 일자리 부족, 기술발전에 따른 플랫폼 노동의 출현(우버, 배달 노동 등), 아웃소싱 및 간헐적 노동의 증가 등 2017년 테메르 정부에 의해서 추진된 노동개혁(Reforma Trabalhista)에서 원인을 찾기도 한다.

위에서 살펴본 대로 높은 실업률과 고용 지표의 악화는 지난 몇 년간 브라질 노동시장의 불안 요소로 작용하였다. 또한 소득이 감소하고 빈곤 인구가 늘어나면서 2012년 0.608에 머물던 지니 계수가 2019년 3월 0.6257까지 상승해 소득 불평등도 심화되었다(O Globo,

[그림 3] 14세 이상 취업자 중 비공식 고용 비중

(단위 : %)



자료 : IBGE(2020), PNAD Contínua.

2019). 이러한 상황에서 2018년 10월 38대 대통령으로 선출된 보우소나루 대통령은 ‘경제 성장계획(O Plano Mais Brasil)’을 우선 과제로 설정하고, 민영화, 연금 및 공공부문 개혁 등을 통해 경제를 활성화하겠다고 공언하였다. 아울러 노동시장도 언급하면서 “모든 권리와 실업보다는 적은 권리와 일자리가 낫다”며 노동권의 후퇴를 가감 없이 주장하기도 하였다(VEJA, 2018.5). 2019년 1월 취임 후에는 자신의 계획을 추진할 책임자로서 친시장주의자 파울루 게지스를 경제부 장관으로 임명하였으며, 1930년부터 88년간 활동해 온 브라질 노동부를 해체하고 경제부처의 특별 사무국으로 배치해 버렸다. 이러한 일련의 과정에서 정부가 본격적으로 MP 905 방안 마련에 착수한 것은 2019년 9월 이후다. 테메르 정부 때 노동개혁을 주도했던 노동연금 특별 비서 로제리오 마린호(Rogério Marinho)가 주축이 된 노동연구그룹(GAET)이 가동되었으며, GAET의 임무는 노동관계의 현대화 관점에서 노동시장 분석 및 대안을 마련하는 것으로 설정되었다. 3개월 만에 보고서가 완결되어 정부 안으로 확정되었으며 2019년 11월 보우소나루 대통령은 MP 905를 공표하였다.

■ MP 905의 주요 내용

MP 905는 일자리 창출을 위한 프로그램과 이를 실행하기 위한 노동법, 사회보장법 개정 조항을 담고 있다. 180만 개의 일자리 창출을 목표로 한 노란·녹색 노동수첩 프로그램, 일요일 및 휴일 근무 허용, 저소득자 및 영세기업인을 위한 소액 신용대출 확대, 그리고 산업재해

<표 1> 일자리 창출 목표(2020~2022년)

프로그램	고용창출 인원
노란·녹색 노동수첩	180만 명
일요일 및 휴일 근무 허용	50만 명
소액 신용대출 확대	45만 명
산재 노동자 및 장애인 일터 복귀	125만 명
합계	400만 명

자료 : Ministerio da Economia(2019.11.11), “Verde Amarelo deve beneficiar 4 milhões de pessoas em três anos.”

로 인해 장기요양 중이거나 일터로 복귀하지 못하는 노동자들의 노동시장 재진입을 촉진하는 것이 주요 골자다. 보우소나루 정부는 이 프로그램들을 통해 향후 2년 동안 400만 개의 일자리를 창출할 계획이다.

노란·녹색 노동수첩 프로그램(Carteira Verde e Amarela)

브라질 노동법(CLT: Consolidação das Leis do Trabalho)에 따라 노동연금수첩(Carteira Azul, 일명 블루 수첩)²⁾ 소지자는 공식 고용 노동자(정규직)로 분류되며 사회보장 급여, 고용 규정(13번째 임금/연말 보너스, 주 휴무, 유급휴가, 해고수당, 초과근무수당, 주 44시간 근무) 등의 권리를 갖는다. 반면 블루 노동수첩을 소지하지 못한 대다수 비공식(비정규) 노동자들은 법적 권리와 사회안전망으로부터 배제되어 있다. 이번에 새롭게 도입되는 노란·녹색 노동수첩은 블루수첩과는 달리 노동시장에 처음 진입하는 18세에서 29세 사이 청년 실업자들을 위한 새로운 임시고용 계약 프로그램이다. 취업을 원하는 청년 노동자는 이 프로그램에 의해 2022년까지 고용을 보장받고, 최저임금의 1.5배(R\$ 1,497)³⁾의 고정 임금과 13번째 임금 및 휴가 등 일부 권리만 보장받는다. 한편 청년 노동자를 고용하는 고용주는 임시조치 방안에 의해 근속기금 보장기금(FGTS) 의무 기여율(8 → 2%) 및 부당해고 시 지불해야 하는 벌금(40 → 20%)이 삭감되며, 사회보장 기금(INSS) 기여 의무 또한 20%를 면제받는다.

노란·녹색 노동수첩(Carteira Verde e Amarela) 정부(안)

- 대상: 18세에서 29세 사이 청년 신규 취업자
- 임금: 최저임금의 1.5배(R\$ 1,497)
- 계약 기간: 최대 2년, 명시된 기간 초과 또는 사용자의 법 위반 시 무기계약직으로 전환

2) 브라질에서 동을 제공하는 정규직 노동자들은 노동연금수첩(Carteira de Trabalho e Previdência Social: CTPS)을 필수적으로 소지해야 한다. 노동연금수첩은 1932년 Getúlio Vargas 정부가 처음 실시했으며, 수첩을 소지한 노동자들은 노동법적 권리 및 사회보장 혜택을 적용받는다.

3) 브라질의 최저임금은 2020년 2월 현재 R\$ 1,039(한화 280,160원)이며, R\$ 1,497은 한화로 약 40만 3천 원이다.

- 시행 시기: 2020년 4월
- 권리: 13번째 임금, 휴가비, 초과수당 등 노동권 부분 보장
- 적용: 2019년 1월 1일에서 10월 31일 사이에 급여를 받은, 등록된 전체 직원 수의 평균을 기준으로, 기업 단위 전체 직원의 20%를 초과할 수 없음. 2020년 1월1일 이후에 설립된 회사를 포함하여 최대 10명의 노동자를 고용한 회사는 2명의 청년 노동자를 고용할 수 있음.
- 다른 고용계약 형태에 의해 고용된 노동자가 해고될 경우, 해고일로부터 180일 동안 동일 고용주에 의해 노란·녹색 고용계약을 맺을 수 없음.
- 고용주 혜택
 - 근속기간 보증기금(FGTS) 고용주 기여율 8%에서 2%로 삭감
 - 부당해고시 고용주 벌금 40%에서 20%로 삭감
 - 사회보장기금(INSS) 20%, 교육 관련 세금 등 납부 의무 면제
 - 13번째 임금, 휴가급여 등 월 분할 지급 가능

전문 자격 및 재활 및 프로그램(O Programa de Habilitação e Reabilitação Física e Profissional)

이 프로그램은 직장에서 산재 사고를 당한 노동자들의 신체 및 전문 재활을 돕고, 직장 내 산업재해 예방 및 감소를 목적으로 한다. O projeto de Lei 6159/2019 법안으로 구체화될 예정이다. 주요 내용으로는 사회보장기금(Instituto Nacional do Seguro Social: INSS)이 제공하는 전문 자격 및 재활 서비스, 사고 예방 및 축소 프로그램에 자금을 지원하며, 2022년까지 심각한 사고나 질병으로 인해 실직한 노동자들을 노동시장에 복귀시키는 것이 목적이다. 이 프로그램의 세부 방안은 경제부처와 시민단체, 여성, 노동검찰, 변호사협회, 전국장애인단체협의회 참여하는 위원회에서 마련 중이다. 한편 장애인(Pessoa com Deficiência: PCDs)의 고용을 장려하는 프로젝트도 실시한다. 1991년에 제정된 장애인 법(A Lei de PCD) 제93조에 의하면 기업 규모별 기준에 따라 장애인 고용 할당률을 2~5%로 법으로 정하고 있다. 그

러나 현재 기업들의 준수율은 절반에 그쳐 이를 강제하는 조처다. 정부는 이 프로그램들을 통해 총 125만 명의 추가 일자리 창출이 가능하다고 예상한다.

소액 신용대출 확대(Medidas de estímulo ao microcrédito)

2005년 4월 룰라 정부 시기 제정된 법률 PNMPO(Programa Nacional de Microcredito Produtivo Orientado)을 통해 소규모 기업을 운영하는 기업주에게 금융자금 지원을 통해 고용 확대를 꾀하는 조치가 이루어졌다. 임시 조치는 PNMPO를 확대하여 소규모 기업가의 생산활동을 지원하고 자금조달을 원활히 할 수 있도록 소액 대출 프로그램을 실시한다. 이 방안을 통해 45만 개의 일자리를 창출한다.

일요일 및 휴일 노동(Trabalho aos domingos e férias)

브라질 노동법 제67조에 따르면 ‘노동자들은 24시간의 유급 주간 휴식시간을 가질 자격이 있으며, 휴식의 일부는 일요일과 일치해야 한다’고 명시하고 있다. 따라서 공공의 편의나 서비스의 필요성을 우선시하는 경우를 제외하고는 일요일과 휴일 근무를 금지해 왔다. 그러나 이번 임시조치는 단체협약보다 우선하여 모든 업무, 직종에 대해 일요일과 휴일 근무를 허용하고, 서비스 업무는 4주에 한 번, 산업의 경우 6주에 한 번 일요일 휴식을 해야 한다고 의무화하였다. 보우소나루 정부는 2019년 8월에도 ‘경제 자유화를 위한 조치(MP da Liberdade Econômica)’ 법안을 의회에 제출하면서 일요일 근무를 포함했으나 상원에서 논란 끝에 통과되지 못했다(Agência Senado, 2019.8). 정부는 일요일 근무 허용을 통해 2022년까지 산업 및 서비스업에서 50만 개의 일자리를 창출할 수 있다고 예상한다. 한편 은행 노동자의 근무시간도 일일 6시간에서 8시간으로 연장한다. 노동법 제224조에 따르면 은행원의 정상적인 노동시간은 토요일을 제외하고 주당 총 30시간, 일일 6시간 연속근무다. 그러나 토요일을 포함 노동시간을 8시간으로 연장하며, 창구에서 일하는 노동자만 현행대로 일일 6시간, 주당 30시간으로 규정했다.

실업보험료(Seguro-desemprego)

일자리 창출 재원 마련 및 기업주에 대한 세금면제 혜택으로 인해 발생하는 사회보장기금 (INSS) 재정 손실을 충당하기 위해 실업보험료 7.5~8.14%의 납부 의무를 부여한다. 아울러 기업주의 법 위반에 부과되는 벌금 및 감시·감독 규정을 완화하며, 이익분배(participação nos Lucros e Resultados: PLR)에 관한 협의는 노조 참여 없이 회사와 노동자협의회 논의를 통해 가능하게 하였다.

■ MP 905를 둘러싼 현황 및 전망

지금까지 살펴본 바와 같이, MP 905는 청년층을 위한 노란·녹색 노동수첩의 도입 및 노동 시간 연장 등을 통해 일자리를 창출하고, 이에 수반되는 법 개정 조항을 포함하고 있다. 2020년 초부터 MP 905의 시행을 서두르는 정부는 국회의 빠른 의결을 주문하고 있지만, 최근 국회 상원에서 실시한 온라인 여론조사에서 97%가 MP 905에 반대 의사를 표명하는 등 상황이 낙관적이지는 않다.⁴⁾ 특히 노동계와 전문가들은 노동시장에 미칠 부정적 영향에 대해 주목한다. 브라질 노총(CUT)을 비롯해 전국 단위 총연맹은 2년 임시직 고용의 합법화를 통해 계약과 해고의 유연성이 높아지고, 정규직 일자리가 임시직으로 대체될 수 있는 가능성을 가장 우려한다. 또한 장시간 노동을 강요하는 일요일 근무 허용, 근로감독 완화 및 이익 분배 협의 시 노조의 참여 배제는 노동권을 약화시키며, 고용창출의 대가로 사용자에게 주어지는 약 35%의 세금면제 특혜는 MP 905가 친기업 노동개혁임을 말해주는 것이라고 주장한다(CUT, 2020.2). 아울러 임금을 최저임금의 1.5배(R\$ 1,497)로 제한함으로써 청년층은 생계를 충분히 유지할 만한 소득을 얻기가 힘들며, 연령에 따른 임금 차별을 허용하여 헌법적 권리를 침해한다는 비판도 제기된다(ANPT, 2019). 마지막으로 노동법 130여 개 조항의 개정도 쟁점

4) 2020년 2월 13일까지 실시한 임시조치(안)에 대한 E-Cidadania 온라인 찬반 여론조사 결과, 총 56,231명이 응답하였으며, 이 중 53,769명(96%) 반대, 2,463명이 찬성 의사를 표명하였다.

<표 2> MP 905(안) 비교

적용대상	18~29세 청년 신규 취업자	18~29세 청년 신규 취업자 및 전문 능력 취득자 55세 이상 노동자
임금	R\$ 1.497	R\$ 1.567
적용범위	기업 단위 전체 직원의 20%	기업 단위 전체 직원의 25%
실업보험료	7.5 ~ 8.14%	5%
일요일 휴무	서비스 직종 4주 1회 / 제조업 6주 1회	서비스 직종 4주 1회 / 제조업 7주 1회

자료 : Rede Brasil Atual(2020.2.29).

중 하나다. 브라질은 이미 2017년 경제위기 상황에서 일자리 창출을 이유로 노동조건과 관련된 권리의 축소, 노동 규제 해제 및 노동법의 200여 개 조항이 개정 또는 폐지되었다. 게다가 간헐적 노동 및 재택근무 등 임시직 고용형태가 합법화되었으며 법에 보장된 조합비 의무 납부도 폐지되었다. Dieese(2019)는 MP 905가 일자리 대책보다는 2017년 노동개혁에 이은 신노동개혁 성격이 강하다며, 지금은 실업자를 보호하고 공공정책을 통해 양질의 일자리를 창출하는 것이 필요한 때라고 강조한다.

한편 MP 905에 대한 국회 논의는 조금씩 속도가 붙고 있다. 하원과 상원의원 20여 명으로 구성된 국회 공동위원회(Comissão Mista da Medida Provisória n°905, 의장 Sérgio Petecão)는 지난 두 달여 동안 80여 명의 국회의원이 제출한 1,930개의 수정안에 대한 검토와 공청회를 거쳐 보고서를 채택하였다. 2019년 11월 발표한 정부 안과 비교하여 일부 조항이 변화되었으며, 공동위원회 보고서는 3월 3일 투표를 거쳐 하원에 보내졌다. 공동위원회 보고서 중 눈에 띄는 변화는 MP 905 적용대상이다. 정부 원안은 18세에서 29세 청년의 신규 일자리에 한정하여 적용했지만, 공동위원회는 55세 이상 노동자와 전문적인 능력을 갖추고 있는 청년층까지 대상을 확대하였다. 아울러 적용 임금을 R\$ 1,497에서 R\$1,567로 약 130헤알을 증액하였으며, 기업 평균 직원 수의 20%에서 25%까지 고용할 수 있도록 하였다. 브라질 헌법 62조에는 ‘긴급성’을 필요로 하는 사안이 있으면 대통령령으로 임시조치를 취할 수 있다고 명시되어 있고, MP 905도 여기에 해당한다. 그러나 법적 효력을 얻기 위해서는 유효기간 120일 이내에 국회의 의결을 거쳐야 한다. 따라서 앞으로 4월 20일 전까지 하원과 상원의 표결을 둘러싸고 정부와 노동계, 그리고 정치권 사이에 치열한 공방이 있을 것으로 예상된다. **KL**

참고문헌

- Agência Senado(2019.8.21), “Aprovada MP da Liberdade Econômica, sem regras de trabalho aos domingos”, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/08/21/aprovada-mp-da-liberdade-economica-sem-regras-de-trabalho-aos-domingos>.
- ANTP(2019.11.12), “NOTA PÚBLICA SOBRE A MP 905/2019”, <http://www.sitraemg.org.br/novo-site/wp-content/uploads/2019/11/NOTA-PUBLICA-CONTRA-MP-905-2019-1.pdf>.
- CUT(2020.2.7), “Relator da MP Verde e Amarela quer ampliar número de trabalhadores sem direitos”, <https://www.cut.org.br/noticias/relator-da-mp-verde-e-amarela-quer-ampliar-numero-de-trabalhadores-sem-direitos-af7a>.
- Congresso Nacional, <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139757>.
- DIEESE(2019.11), “O novo desmonte dos direitos trabalhistas: a MP 905/2019”.
- EXTRAPAUTA(2020. 2. 26), “Bancos querem fechar 1.200 agências até 2020. Mais tecnologia, menos trabalhador”, <https://extrapauta.com.br/bancos-querem-fechar-1-200-agencias-ate-2020-mais-tecnologia-menos-trabalhador/>.
- IBGE(2019.6.6), “Entre 2014 e 2017, indústria perdeu 1,1 milhão de postos de trabalho”, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/24737-entre-2014-e-2017-industria-perdeu-1-1-milhao-de-postos-de-trabalho>.
- IBGE(2020.2), PNAD Contínua trimestral: desocupação recua em nove das 27 UF's no 4º trimestre de 2019.
- Ministerio da Economia(2019.11.11), “Verde Amarelo deve beneficiar 4 milhões de pessoas em três anos”, <http://trabalho.gov.br/>.
- Ministerio da Economia(2019.12.11), “Programa Verde Amarelo deve quebrar ‘ciclo vicioso’ e aumentar empregabilidade dos jovens”, <http://trabalho.gov.br/noticias/7348-programa-verde-amarelo-deve-quebrar-ciclo-vicioso-e-aumentar-empregabilidade-dos-jovens>.
- O Globo(2019.5.21), “Desigualdade de renda no Brasil atinge o maior patamar já registrado, diz FGV/IBRE”, <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/05/21/desigualdade-de-renda-no-brasil-atinge-o-maior-patamar-ja-registrado-diz-fgvibre.ghtml>.
- Rede Brasil Atual(2020.2.29), “Relatório da MP ‘verde e amarela’ vai a votação na semana que vem”.

<https://www.redebrasilatual.com.br/politica/2020/02/mp-verde-e-amarela-votacao-semana-que-vem/>.

· Senado noticias(2019.9.23), “Aprovada pelo Senado, MP da Liberdade Econômica agora é lei”, [-liberdade-economica-agora-e-lei](#).

· Senado e cidadania, <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalmateria>.

· Veja(2018.5.21), “Para Bolsonaro, é melhor menos direitos trabalhistas que perder o emprego”, <https://veja.abril.com.br/politica/para-bolsonaro-e-melhor-menos-direitos-trabalhistas-que-perder-o-emprego/>.