



브라질 대선 결과와 룰라 정부의 노동정책 전망

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 브라질

김경란 (브라질 캄피나스 주립대학교(Unicamp) 사회경제와 노동 박사과정)

■ 머리말

브라질에서 10월 30일 대통령 결선투표가 치러져 범중도좌파 연합 “희망의 브라질”의 루이스 이나시우 룰라 다 시우바 후보가 50.87%의 득표율로 당선되었다. 77세인 룰라는 브라질 정치 역사에서 3선에 성공한 첫 번째 대통령으로 기록됐으며, 이번 선거에서 그가 속한 노동당과 중도좌파 세력은 2016년 지우마 호세프 대통령이 탄핵당한 이후 6년 만에 정권을 잡았다. 룰라를 턱밑까지 쫓았던 자유당의 자이르 보우소나루 후보는 49.13%의 득표율로 재선에 실패하면서 최초로 연임에 성공하지 못한 대통령으로 남게 됐다. 이에 따라 룰라는 대선 과정에서 극도로 양분된 브라질 국민을 하나로 통합하고 빈곤과 기아 퇴치, 기후위기 대응 등 전 정권이 망가뜨린 브라질을 재건하고 다시 번영을 이뤄내야 할 중차대한 임무를 맡게 됐다. 무엇보다 이번 대선에서 룰라의 귀환을 고대하며 지지를 보냈던 노동계의 기대에 부응하는 노동정책 공약 이행이 중요한 과제로 제기되고 있다. 노동계 또한 새 정부 출범을 보우소나루 정부에서 추진해 왔던 신자유주의 노동개혁에 마침표를 찍을 기회로 보고, 일찌감치 개입과 참여 전략을 세워 적극적으로 자신들의 목소리를 내고 있다. 주요 노총 조직 역시 11월 초부터 가동하기 시작한 대통령직 인수위원회에 참가하여 새 정부의 노동 관련 국정의제 수립 과정에 주체로 활동하고 있다. 그러나 룰라 정부의 노동정책은 논의 단계라서 2023년 상반기나 돼야 윤곽이 드러날 것으로 전망된다. 이 글에서는 대선 캠페인에서 발표된 룰라의 공약, 노동계의 요구 및 인수위원회 노동그룹의 논의를 참고하여 새로운 룰라 정부의 주요 노동

정책 방향을 알아보겠다.

■ 2022년 브라질 대선 결과 및 특징

대선 결과

브라질 역사상 가장 치열한 좌파와 우파의 대결로 주목받았던 2022년 10월 30일 브라질 대통령 결선투표에서 범중도좌파 선거연합체인 “희망의 브라질”의 루이스 이나시우 룰라 다 시우바 후보가 극우성향의 자유당 자이르 보우소나루 후보와 초접전을 벌인 끝에, 1.8%p 앞선 50.87%를 득표하여 브라질 최초의 3선 대통령이 되었다. 주요 언론과 전문가들은 룰라의 승리에 대해 다음과 같은 요인이 있다고 언급했다. 첫째, 브라질 유권자의 정권 교체에 대한 열망이 높았다. 보우소나루 집권 4년 동안 코로나19 방역 실패와 경제상황 악화로 실업률이 오르고 빈곤층이 증가했으며 민주주의도 후퇴했다. 이번 대선 결과는 이러한 실정에 대한 정권 심판 성격이 강했다. 둘째, 룰라가 브라질 국민에게 가장 사랑받는 인물로 꼽히는 동시에 정치적 무게감이 있는 후보라는 점이 소속 정당인 노동당의 약세에도 불구하고 승리를 가져온 요인으로 꼽혔다. 셋째, 범중도좌파 진영을 묶어 성공적인 연대연합을 이뤄냈다. 룰라는 과거 자신의 경쟁자였던 우파 정치인 제라우드 알크민을 부통령 후보로 영입하여 중간층의

<표 1> 2022 브라질 대선 결선투표 결과

투표수		룰라 득표수	보우소나루 득표수
총 유권자수	156,453,354 (100.0%)	60,345,999(50.9%)	58,206,354(49.1%)
총 투표자수	124,252,796 (79.4%)		
총 기권자수	32,200,558 (20.6%)		
총 유효투표수	118,552,353 (95.4%)		
백지 투표수	1,769,678 (1.4%)		
무효 투표수	3,930,765 (3.2%)		

자료 : TSE, “Eleição Geral Ordinária 2022”, 2022.10.31.

일부를 견인할 수 있었으며, 보우소나루 대통령에 맞서는 9개 정당과 연대연합을 구축하여 범진보세력의 단결을 이뤄내면서 시너지 효과를 발휘했다.¹⁾

대선의 주요 특징

2022년 대선은 2018년 대선과 달리 경제와 민생 문제가 핵심 이슈로 부상했고 이념적 양극화와 함께 지역주의 및 인종 투표 행태가 강화되었다. 이러한 흐름은 대선과 같은 날 치러진 27개 주지사 선거와 총선에서 두드러지게 나타났는데, 우파 세력이 의회 다수석을 차지하면서 전반적으로 보수 세력 우위의 정치 지형이 공고해졌다.

이번 대선의 주요 특징을 자세히 살펴보면, 첫째, 사회복지정책인 보우사 파밀리아, 경제회복 및 일자리 등 민생 이슈가 주요 쟁점으로 부상했다. 정치 안정과 부정부패 척결 이슈가 중심이었던 2018년 선거에 비해 이번 선거는 경제 문제로 집중됐다. 특히 코로나19 팬데믹을 거치면서 경제 악화로 발생한 높은 실업률과 일자리 부족 해소, 빈곤 및 기아 퇴치에 대한 요구가 높았다.²⁾

둘째, 이번 대선은 1980년대 민주화 운동 이후 치러진 대선 중 이념 대립이 가장 심하게 나타난 양극화 선거로 꼽혔다. 1, 2위 후보의 득표율 차이가 불과 1.8%p(약 200만 표)로 역대 대선 가운데 가장 적었으며, “브라질이 두 개로 갈라졌다.”라는 말이 공공연하게 회자되었다. 브라질은 2000년대 이후 노동당의 연속 집권으로 좌파 강세를 보여 왔는데, 올해 선거에서 전통 우파와는 결을 달리하는 더 극단적인 신우파세력의 힘을 확인했다. 이들은 전체 인구의 약 30%를 차지하는 개신교 복음주의 세력에 기반을 두고 있으며, 여기에 전통 보수층으로 분류되는 지역 대농장주나 대자본이 결탁하여 막강한 정치 집단을 형성했다. 룰라도 대통령에 당선된 후 첫 대중 연설에서 “우리는 이 나라에서 권위주의와 파시즘을 물리쳤다.”라며, “내가 맞닥뜨린 전쟁(선거) 중 가장 힘든 전쟁이었다.”라고 언급했다.³⁾

1) TSE, “Eleição Geral Ordinária 2022”, 2022.10.31.

2) 브라질 통계청 발표에 따르면 2021년 기준 빈곤선에 있는 브라질 인구는 약 6,250만 명으로 전체 인구 대비 29.4%를 차지했으며 그중 1,790만 명(8.4%)은 극빈층인 것으로 나타났다.

3) G1, “Leia e veja a íntegra dos discursos de Lula após vitória nas eleições”, 2022.10.31.

<표 2> 2022년 상·하원 투표 결과

정당		하원	상원	주요 정당
범룰라 계열	좌파	67 (13.1%)	9 (11.1%)	노동당(PT)
	좌파 연합	12 (2.3%)	-	브라질공산당(PCdoB), 녹색당(PV)
	기타 좌파	45 (8.8%)	4 (4.9%)	자유사회주의당(PSOL), 네트워크당(REDE), 사회질서공화당(PROSP), Avante 등
	중도 및 우파	20 (3.9%)	2 (2.5%)	민주노동당(PDT), 브라질사회당(PSB), 민주사회당(PSD), Solidariedade 등
	소계	144 (28.1%)	15 (18.5%)	
범보우소나루 계열	우파 연합	246 (48.0%)	35 (43.2%)	자유당(PL), 진보당(PP), 공화당(PR) 등
	중도 및 우파	123 (24.0%)	31 (38.3%)	브라질 연합(União Brasil), 브라질민주운동(MDB) 등
	전체	513 (100.0%)	81 (100.0%)	

자료: DIAP, “PL elege maior bancada: 99 deputados e 8 senadores”, 2022.11.3. 필자 정리.

셋째, 보수 우위의 정치 지형이 강화되었다. 대선과 함께 치러진 연방의회 선거에서 우파당 소속 의원들이 대거 당선됐다. 하원 전체 513석 중 보우소나루 소속 자유당이 99석을 확보해 1998년 이래 단일 정당으로서는 최대 의석을 차지했다. 보우소나루 대통령을 지지했던 다른 우파 정당까지 합치면 246석에 이른다. 반면 범룰라 계열은 하원 의석 144석, 상원 81석 중 15석을 얻는 데 그쳤다. 대선에서는 보우소나루가 패배했지만 의회는 우파가 장악하면서 향후 원활한 국정 운영과 주요 공약 실현을 위해서는 의회 협치가 불가피하다.

넷째, 지역주의 및 인종 투표 행태가 강화되었다. 룰라는 북동부 지역, 흑인, 저소득층 유권자의 지지를 받았다. 브라질 전체 27개 주 중 13개 주에서 승리했으며, 결선 투표에서 전체 유권자의 42%가 몰려 있는 북동부 9개 주에서 69.34%의 표를 얻었다. 보우소나루는 남부 및 중서부 등 총 14개 주에서 승리했으며, 남부 지역, 백인, 고소득층 유권자의 지지를 받았다. 또한 27개 주 주지사 선거에서는 인구 밀도가 높고 중앙정치에 막강한 영향력을 행사하는 상파울루, 리우데자네이루, 미나스 제라이스에서 우파당 소속 주지사가 당선되어 주요 정책을 두고 연방정부와 정치적 긴장이 확대될 가능성이 커졌다.⁴⁾

4) CUT, “Lula conquista 69,34% dos votos válidos da Região Nordeste no 2º turno”, 2022.11.1.

■ 룰라 대통령직 인수위원회

10월 30일 결선투표 직후 대통령직 인수위원회가 구성됐다. 인수위원회는 제라우드 알크민 부통령 당선자가 이끌고 있으며, 룰라와 지우마 호세프 정부에서 일했던 전직 장관들과 현상·하원 의원, 노동계 인사, 전문가 등 400명 이상이 참여하고 있다. 향후 내각 구성을 염두에 두고 인수위 분과는 31개로 구성했으며 11월 초 부처별 업무보고를 시작으로 보우소나루 정부의 조직 및 기능, 예산 현황 파악에 돌입했다.

인수위원회는 핵심 대선공약을 국정과제로 현실화할 방안을 수립하는 데에 집중하는 한편, 2023년 1월 1일 정부의 공식출범 전까지 빈곤층 지원을 위한 사회보장 예산 확보에도 주력하고 있다. 일명 보우사 파밀리아 헌법 개정안(PEC do Bolsa Família)으로 보우소나루 정부와의 차별성을 확실하게 부각하는 동시에 초반 민심을 다잡겠다는 의지로 분석된다. 룰라 또한 “브라질 국민이 아침에 커피를 마시고 하루 세 끼 식사를 할 수 있다면 인생의 사명을 완수하게 될 것이다.”라며 어려움이 있더라도 헌법 개정안이 의회에서 꼭 통과되도록 하겠다는 강한 의지를 내비쳤다.⁵⁾ 빈곤층 현금급여 지원정책을 담고 있는 헌법 개정안은 약 1,400만 가구(약 4,500만 명)에 앞으로 4년 동안 매월 600헤알을 지급하며 6세 이하 자녀가 있는 가구는 150헤알을 추가로 지원받을 수 있도록 했다. 여기에 드는 총예산은 1,750억 헤알이 넘을 것으로 보인다. 아울러 개정안은 물가상승률을 반영한 실질적인 최저임금 인상과 공공 약국 및 학교 급식을 위한 추가 예산도 포함했다. 그러나 헌법 개정안이 통과되기 위해서는 지난 몇 년간 공공지출을 동결하도록 정부지출 상한을 제한해 둔 재정 책임법을 수정해야 하기 때문에 의회의 협조가 필수적이다. 헌법 수정안이 통과되려면 하원에서 308표, 상원에서 49표가 필요하다.⁶⁾

5) G1, “Lula chora ao reafirmar compromisso com combate à fome no país; veja vídeo”, 2022.11.10.

6) CartaCapital, “PEC da Transição já tem 24 assinaturas das 27 necessárias”, 2022.11.29.

■ 룰라 정부의 노동정책 전망

룰라 정부의 노동정책의 방향은 2023년 1월 정부의 공식출범과 함께 발표될 국정과제에 따라 윤곽이 드러날 것으로 보인다. 따라서 이 글에서는 룰라 당선인의 대선공약과 인수위원회 노동그룹에서 논의되고 있는 내용을 참고하여 기본 방향을 가늠해 보고자 한다.⁷⁾ 룰라 당선인이 후보 시절 강조한 노동 공약의 요지는 탈산업화와 포용적 녹색경제에 기반을 둔 양질의 일자리 창출, 2017년 노동개혁의 독소 조항 재검토 및 플랫폼 노동 등 불안정 노동에 종사하는 취약노동자를 위한 사회보장 확대였다. 특히 룰라는 이러한 의제들이 모두 법 개정과 연관된 만큼 노사정 간 협의 틀을 구성하여 사회적 합의를 추진하고 의회 협치를 통해 법 개정까지 이끌어내겠다는 의지를 밝혀왔다. 실제로 2023년 5월 1일 통합노동법 80주년을 기념하여 노사정 삼자 위원회가 창설될 가능성이 점쳐지고 있다.⁸⁾ 노동정책을 다듬고 있는 인수위 노동그룹도 이러한 공약에 따라 △단체교섭 제도 등 노사관계 시스템 개편, △비정규직 일자리 규제 및 취약노동자 보호방안, △노동조합의 민주적 재정 조달 및 노조 활동 강화에 대한 구체적 방안을 논의 중이다.

구체적으로는 첫째, 노사관계 시스템 및 노동조합 활동에 영향을 미친 단체교섭 제도를 검토한다. 2017년 노동법 개정으로 노사 간의 단체협약이 노동법의 구속력보다 강해지면서 기업 단위 교섭이 확대되었다. 또한 사용자와 노동조합 사이의 단체교섭 외에 개별 협상을 통해서도 해고나 노동조건 변경을 합의할 수 있도록 했다. 이 조항으로 인해 “합의 해고”라는 새로운 유형의 해고 제도가 도입됐으며, 사용자는 정당한 사유 없이도 노조의 동의를 구하지 않고 노동자를 해고할 수 있게 되었다. 해고나 노동조건에 대한 결정권한이 노조에서 개별 노동자로 분산된 것이다. 이에 따라 노조 활동의 근간을 이루었던 단체교섭은 2011년부터 2017년 사이 각 연도의 평균 건수가 4만 6천 건이었으나 2021년에는 약 3만 4천 건으로 20% 이상 감소했다.⁹⁾ 노동그룹에 참여하고 있는 노동계 대표들은 단체교섭의 분권화가 노동조합 활

7) 이하에서는 룰라 당선인의 공약, 노동계가 2022년 각 대선 후보에게 전달한 노동계급 의제(2022 CONCLAT), 인수위 노동그룹에서 활동하고 있는 클레멘테 간즈 루시오 인수위원의 11월 말 서면 인터뷰 내용을 참고했다.

8) DIAP, “Equipe de Lula planeja rever 3 pontos da Reforma Trabalhista”, 2022.11.14.

9) RedeBrasilAtual, “‘Reforma’ Trabalhista foi contraditória ao propor negociação coletiva e

동을 약화시켰다며, 해결 방안으로 개별협상 규제 및 산별·업종별 단체교섭 강화를 제시하고 있다.

둘째, 비정규직 일자리를 규제하고 취약노동자의 노동권과 사회보장을 확대하는 방안도 핵심 논의 내용 중 하나이다. 기업의 필요에 따라 시간, 일, 주, 월 단위로 결정되는 서비스 제공 형태인 간헐적 노동이나 아웃소싱은 2017년 이후 합법화되어 꾸준히 증가하고 있다. 이에 따라 노동시장 불평등 해소와 고용안정성을 위해 간헐적 노동과 같은 불안정 일자리는 예외 조항을 두어 사용을 규제하고 특정 분야에 한정해서 허용하는 방안이 모색되고 있다. 디지털 플랫폼 노동으로 대표되는 취약노동자 보호방안은 룰라 당선자가 후보 시절 방안을 마련하겠다고 여러 번 언급했으며, 이번 인수위원회 노동그룹에서도 중요하게 다뤄지고 있다. 법적 보호방안과 관련해서는 업종별 특성을 고려하여 노동시간 통제, 건강과 안전 증진, 최저임금 적용, 노조 조직 권리보장 등이 모색되고 있다.

셋째, 노동조합의 민주적 재정 조달을 위해 2017년에 폐지되었던 노조세를 대체할 방안을 검토한다.¹⁰⁾ 1943년 제정된 통합노동법에 따라 법적 의무조항이었던 노조세는 모든 노동자가 매년 3월 하루치 급여에 해당하는 회비를 내면, 이를 모아 지역 산별노조, 주 단위 산별연합, 전국산별연맹, 합법적인 자격요건을 갖춘 중앙노총에 비례해서 나누어 주었다. 정부 부처인 노동부도 노동감독과 정책연구, 통계 수집 등의 명목으로 노조세의 10%를 받았다. 그러나 2017년 이후 의무 납부제가 선택사항으로 바뀌어 유명무실해지자 노조가 노조세에 의존해 활동해왔던 수십 년의 전통이 깨지면서 수많은 노조가 타격을 받았다. 룰라 당선인은 12월 1일 수도 브라질리아에서 8개 노총 위원장과 산별연맹 대표자들을 만나 노조세 부활보다는 새로운 대안을 모색하는 것이 필요하며, 의회에서 관련 논의가 추진될 수 있도록 정부도 적극적으로 돕겠다고 밝혔다.¹¹⁾ 이러한 발언은 노동계 현장에서 퍼지고 있는 노조세 부활에 대한 기대를 일찌감치 차단하고 불필요한 사회·정치적 갈등을 최소화하려는 것으로 보인다. 실제로 한 우파 정치인은 최근 언론 인터뷰에서 “노조세는 노조 지도자들의 풍요로운 삶을 보장

enfraquecer sindicatos”, 2022.8.28.

10) 노조세에 대한 자세한 내용은 김경란(2021), 「2017년 노동개혁 이후 브라질 노조운동의 시련과 도전」, 『국제노동브리프』, 19(6), pp.68~75 참조.

11) CUT, “Sérgio Nobre: Lula pede à classe trabalhadora que ajude a reconstruir o Brasil”, 2022.12.2.

하고 종종 정치 투쟁의 자금으로 사용되었다.”라고 주장하면서 노조세 부활은 무장세력에게 무기를 쥐어 주는 것이라고 노조세에 강하게 반대해 노조세 이슈가 새로운 쟁점으로 부상하기도 했다.¹²⁾

브라질 노총(CUT), 폴싸 신지까우(FS), 우제테(UGT) 등 주요 노총도 정부 의존성을 줄이고 재정 자주성을 확보할 수 있는 “단체교섭세(기여세)”¹³⁾를 고민하고 있다. 통합노동법 제 513조에 따르면, 노동조합은 산업 및 업종별 모든 노동자에게 기부금을 걷을 수 있는 권리를 보장하고 있다. 예컨대 사용자단체와 노동조합이 시 또는 주 단위로 진행되는 산별 단체교섭이나 시 단위 노동조합과 개별 사용자 간의 기업별 단체교섭에 필요한 비용을 조합비 명목으로 걷을 수 있고, 이미 많은 노조에서 이를 재정 부족분을 확충하는 보조방안으로 활용해왔다. 단체교섭세를 기부금 형태로 법에 명문화하게 되면 세율까지 정할 수 있어, 조합원은 급여 기준 1% 내외에서 의무적으로 납부해야 한다. 노총 대표자들은 재정 어려움을 겪고 있는 노동조합이 자원 확보를 위해서라도 단체교섭 활동을 적극적으로 벌일 것으로 예상한다.¹⁴⁾

■ 맺음말

지금까지 브라질 대선 결과와 룰라 정부의 주요 노동정책에 대해 전망해보았다. 어렵게 결선을 거쳐 세 번째 집권에 성공한 룰라의 어깨 위에 브라질 재건과 번영이라는 과제가 놓여 있다. 그 과제 중 하나가 노동정책의 향방인데, 아직 새 정부가 공식적으로 국정과제를 발표하지 않아 단언해서 전망하기가 쉽지 않다. 그러나 노동문제 해결에 대한 룰라의 의지가 강하고, 인수위 노동그룹의 면면도 노동계 및 친노동계 인사로 구성되어 있어서 이전 정부가 치중

12) Veja, “PT quer nova taxa sindical para recriar tropa de militantes, diz Marinho”, 2022.11.20.

13) 편집자 주: 노조세는 모든 노동자에게 납부 의무가 있었으며 노조의 활동 유무와 상관 없이 일정 비례에 따라 노조에 분배되었다. 반면 단체교섭세는 납부 의무가 조합원에 한정되며, 임금·단체협상을 앞두고 노조 총회나 대의원대회를 통해 법정 기준에 따라 혹은 자체 결의를 통해 법정 기준 이상으로 세율을 정하는 방향으로 논의 중이다. 즉 단체교섭세는 단체교섭을 해야 노조 활동에 필요한 재정을 확보할 수 있으며 단체교섭 활동뿐만 아니라 전반적인 노조 운영비용으로 사용할 수 있을 것으로 전망된다.

14) PODER360, “Lulistas estudam “taxa de negociação” para sindicatos”, 2022.10.7.

했던 신자유주의 노동개혁에서 벗어나 좀 더 진보적인 노사관계 및 노동시장 정책이 채택될 것으로 보인다. 문제는 이러한 노동정책의 실현 가능성이다. 경제 상황이나 우파가 우위를 점하고 있는 의회 지형 등을 고려할 때 새 정부와 노동계의 동반 지속 여부, 노사정 사회적 대화 기구의 성공이 법제도 개선으로 이어질 수 있는 디딤돌이 될 것으로 전망된다. **KL**