



스페인 : 실업급여제도 개혁안과 이에 대한 반응

International Labor Trends
국제노동동향 ② - 스페인

정인철 (스페인 마드리드자치대학교 현대사학과 박사과정)

■ 머리말

2023년 11월 16일 스페인 사회노동당의 페드로 산체스 총리는 의회에서 투표를 통해 정권 연장을 이루었다. 그리고 지난 사회노동당 정부 시기에 어느 정도 성과를 거두었다고 자평하는 2021년 노동개혁에서 상대적으로 주목하지 않았던 실업자 보호제도에 대한 개혁을 예고했다.¹⁾ 이 문제는 2024년 들어 최저임금 인상 및 노동시간 단축 문제와 더불어 노조, 경제단체 및 각 정당 사이에서 여러 입장이 대립하고 있는 노동 현안이다.

스페인의 노동시장은 다른 유럽 국가의 노동시장과 비교하여 고용안정과 실업문제가 고질적이라는 지적을 받아왔다. 2023년 높은 고용률을 보여주었지만 실업문제는 스페인의 노동환경에 늘 잠재되어 있는 문제이기도 하다. 이 글에서는 최근 스페인에서 제기된 실업급여제도 개혁안을 다룬다. 먼저 스페인 실업급여제도의 역사적 변화를 개괄하고 현재 문제가 되고 있는 실업급여제도 개혁안을 소개한 뒤, 개혁안에 대한 각계의 반응을 간략하게 살펴보고자 한다.

1) 2021년 스페인 노동개혁의 대강에 대해서는 다음 자료 참조. Milena Bogoni(2022), 「스페인의 단체교섭 및 2021년 노동개혁: 주요 변경 사항에 대한 비판적 분석」, 『국제노동브리프』, 20(7), pp.9~21.

■ 스페인 실업급여제도의 역사

실업급여는 역사적으로도 가장 중요한 사회보험 가운데 하나이다. 스페인에서도 한 세기에 가까운 실업급여제도의 역사가 있다. 제2공화국 시기 노동부 장관이었던 라르고 카바예로는 1931년에 소위 “강제실업에 대한 국가기금(Caja Nacional contra el Paro Forzoso)”을 조성했다. 이 기금은 노동자가 통제할 수 없는 사유로 적합한 직업을 찾지 못해 실업 상태에 놓일 때 6개월 동안 임금의 3분의 1을 제공하기 위해 만들어졌다. 프랑코 독재 시기인 1961년, 노동 할 능력과 의지가 있지만 직업과 급여를 잃은 실업자를 위한 최초의 국민 고용보험이 만들어졌다. 이 시기 실업급여는 6개월 동안 임금의 75%를 보장했지만 고용보험에 가입되어 있어야 혜택을 받을 수 있었다. 국민 고용보험은 1980년대에 추진된 고용기본법의 근간 가운데 하나이기도 했다.

펠리페 곤살레스 1기 정부 시기(1982~1986년)에 단 6개월 동안의 기여만으로도 1년간 실업급여를 받을 수 있도록 개혁을 추진했지만 정치·경제적 요인으로 여러 난항을 겪은 후 1990년대 초에 최소 1년의 기여를 통해 임금의 70%를 보장하고 실업급여에 소득세가 부과되는 제도가 도입되었다. 그리고 호세 루이스 로드리게스 사파테로 정부 시기(2004~2011년)의 개혁으로 45세 이상 노동자와 불연속 계약 노동자가 혜택을 입었고, 400유로의 실업급여도 공고화되었다.²⁾

■ 실업급여제도 개혁의 시작

실업자를 어떻게 지원할 것인가는 노조, 사용자, 그리고 정부 모두의 관심사이다. 2023년 11월 13일 스페인 양대 노총 가운데 하나인 UGT가 기자회견을 통해 퇴직금 개혁을 주장했다.³⁾ 같은 날 유력 일간지 『엘 파이스』는 정부가 노동자의 구직의지를 강화하기 위해 구직활동 기간

2) La Sexta, “Casi 100 años de historia del subsidio por desempleo: así han cambiado las prestaciones desde la Segunda República”, 2023.12.19.

3) UGT(2023), “El coste del despido individual sin causa justificada en España. Balance de situación y propuesta de reforma para su adecuación a la carta social europea revisada” <https://www.ugt.es/> (2024.1.9).

이 경과함에 따라 실업급여를 점차 줄이는 것을 골자로 하는 실업급여제도 개정안을 고려하고 있다고 보도했다. 이는 스페인이 OECD 회원국 가운데 실업급여 지출이 상위에 있지만 구직활동이 활발하지 않아 고용위기가 지속되고 있다는 평가를 감안한 것으로, EU 집행위원회의 재건 기금 100억 유로를 받기 위한 조건으로 실업급여제도 개혁을 고려하고 있다는 소식이었다.⁴⁾ 2023년 11월 27일 곤살로 가르시아 안드레스 경제비서관은 실업급여를 받는 모든 실업자를 노동시장에 재편입시키기 위해 수주 내로 실업급여제도를 개혁할 것을 공개적으로 밝혔다.⁵⁾

정부의 실업급여제도 개정 예고에 노조 지도자들은 우려를 표했다. 경제비서관의 발표 이후 양대 노총 UGT와 CCOO의 지도자들은 개혁이 시행될 경우 장기 실업자에게 마지막으로 남은 사회적 보호가 사라지게 될 것을 우려했다. 노조 측은 총선 전 정부가 실업급여제도를 바꾸어 급여제도를 단순화하고 접근 기준을 확대하는 등 복지차원에서 실업보호 체계를 개혁하겠다는 약속을 했으며, 이는 스페인 경제재건계획의 일부임을 상기시켰다. 그러나 개혁안이 발표될 때까지 정부로부터 아무런 정보를 받지 못했다면서 정부의 일방주의에 대해 불편함을 내비쳤다.⁶⁾ 반면 사용자 측 역시 노동부가 꺼내든 실업급여제도 개혁안에 대해 경제관련 부처, 사용자 및 노동조합이 함께 논의해야 한다면서 이는 노동에 관한 것이 아니라 경제에 관한 것이라고 말했다. 일부 경영계 대표는 실업급여제도 개혁안이 노동 참여를 촉진한다는 측면에서 환영한다는 뜻을 밝히기도 했다.⁷⁾

■ 실업급여제도 개혁안

다른 나라와 마찬가지로 스페인 역시 사회보장제도의 일부로서 실업급여를 제공하고 있다. 실업급여에 대한 사무는 주로 국가고용청(SEPE)에서 담당하며 실업자는 직접 방문 또는 인터넷

4) El País, “El Gobierno cambiará los subsidios de paro para incentivar la incorporación al mercado laboral”, 2023.11.13.

5) Europa Press, “El Gobierno “potenciará” el compromiso de los parados para buscar y aceptar empleo en la reforma del subsidio”, 2023.11.28.

6) La Razón, “Guerra sindical contra la reforma de subsidio de desempleo: “No es procedente castigar a la víctima de paro””, 2023.11.28.

7) Europa Press, “Garamendi (CEOE) avisa a Díaz que la reforma de la ayuda del paro también depende de Economía, sindicatos y patronal”, 2023.11.29.

을 통해 실업급여를 신청할 수 있다.⁸⁾

실업급여는 크게 두 가지로 나뉜다. 우선 기여형 실업급여는 노동자가 12개월 이상 고용보험료를 납부했을 경우 실업급여 혜택을 제공한다. 다음으로 실직자 지원제도가 있는데, ① 실업급여를 모두 소진하고 가족을 부양하는 자 또는 급여를 모두 소진했고 가족을 부양하고 있지 않지만 45세 이상인 자, ② EU 경제 공동체에 속하지 않은 국가에서 귀국한 스페인 노동자, ③ 52세 이상이며 정해진 요건(실직 상태, 기여형 실업급여 소진, 노동하는 동안 최소 6년 이상 고용보험료 납부)을 충족한 자가 실직자 지원제도의 혜택을 받는다.

2023년 7월 총선 이후 11월에 의회 투표를 거쳐 정권연장에 성공한 산체스 정부는 2021년 노동개혁에서 배제되었던 실업급여제도의 개혁을 예고했다. 이에 2023년 12월 19일 각료회의 이후 올란다 디아스 제2부총리 겸 노동사회경제부 장관, 펠릭스 볼라노소 법무부 장관, 모니카 가르시아 보건부 장관, 펠라르 알레그리아 교육부 장관이 몽클로아궁에서 회의 결과를 발표하는 자리를 가졌다. 이날 각료회의에서는 EU 집행위원회와 약속한 틀 안에서 실업자 지원 행정 절차를 단순화하는 법령을 발의했다. 법령은 12월 20일 관보에 공시되었다.⁹⁾

이 자리에서 디아스 장관은 실업급여를 받기 위한 행정절차를 간소화하고, 기여형 실업급여를 소진한 이들이 실업급여를 추가로 신청하기 위해 한 달을 기다릴 필요가 없다고 말했다. 또한 부양가족이 없는 45세 미만의 실업자(약 15만 명)도 실업급여를 받을 수 있도록 함으로써 수혜자 범위를 확대했다. 실업급여 혜택은 모로코와의 국경 지역인 세우타 및 멜리야의 임시 농업노동자도 신청할 수 있도록 하는 등 확대되었다. 또한 실업급여 지급 기준지표인 IPREM의 95%로 지급액이 인상되었다. 수령 첫 6개월 동안은 570유로, 다음 6개월 동안은 540유로, 나머지 기간 동안에는 480유로가 매달 지급될 것이다. 또 다른 주목할 만한 점은 신규 정규직 또는 시간제 일자리에 취업할 경우 180일 동안 임금과 보조금 수령이 양립할 수 있으며 수령액이 감소하지 않는다는 것이다.

이에 따라 실업급여 행정절차 간소화, 혜택 확대 및 구직의지 강화를 위한 급여지급 변경 외에도 SEPE에서 담당했던 여덟 가지 실업수당이 세 가지로 줄어들고(기여형 실업급여, 기여금을

8) 실업급여 신청에 대한 내용은 다음 웹사이트 참조. <https://sede.sepe.gob.es/portalSede/procedimientos-y-servicios/personas/proteccion-por-desempleo/solicitud-de-prestaciones>

9) 법령 Real Decreto-ley 7/2023, de 19 de diciembre 전문은 다음 자료 참조. <https://www.boe.es/boe/dias/2023/12/20/pdfs/BOE-A-2023-25759.pdf>

소진한 실직자 지원제도, 52세 이상에 대한 실업급여), 귀국한 스페인 노동자 보조금, 적극적 구직활동자를 위한 연금, 장애인 실업자 보조금, 실업 특별보조금, 출소자 보조금 등은 국가사 회보장청으로 이관될 예정이다.¹⁰⁾

■ 다중공공소득지표(IPREM)

다중공공소득지표(IPREM)란 스페인의 보조금, 지원금, 실업급여 지급에 대한 기준으로 사 용되는 지표이다. 노동자에게 최저임금인 SMI가 있다면 상대적으로 더 취약한 실업자에게는 IPREM이 중요한 지표로 작용한다. IPREM은 2004년에 마련되었으며,¹¹⁾ 최저임금처럼 국가재 정법을 통해 매년 공시되지만 최저임금보다 낮게 상승하는 경향이 있다.

이번 개혁안에서는 52세 이상 실업자에 대해 2023년 IPREM의 80%에 해당하는 480유로의

<표 1> IPREM의 추이(2004~2023년)

(단위: 유로)

연도	월별 IPREM	연도별 IPREM (12회 지급)	연도별 IPREM (14회 지급)	연도	월별 IPREM	연도별 IPREM (12회 지급)	연도별 IPREM (14회 지급)
2004	460.50	5,526.00	6,447.00	2014	532.51	6,390.13	7,455.14
2005	469.80	5,637.60	6,577.20	2015	532.51	6,390.13	7,455.14
2006	475.10	5,749.20	6,707.40	2016	532.51	6,390.13	7,455.14
2007	499.20	5,990.40	6,986.80	2017	537.84	6,454.03	7,519.59
2008	516.90	6,202.80	7,236.60	2018	537.84	6,454.03	7,519.59
2009	527.24	6,326.86	7,381.33	2019	537.84	6,454.03	7,519.59
2010	532.51	6,390.13	7,455.14	2020	537.84	6,454.03	7,519.59
2011	532.51	6,390.13	7,455.14	2021	564.90	6,778.80	7,908.60
2012	532.51	6,390.13	7,455.14	2022	579.02	6,948.24	8,106.28
2013	532.51	6,390.13	7,455.14	2023	600.00	7,000.00	8,400.00

자료: IPREM(2023), "Evolución del IPREM", <https://www.iprem.com.es/> (2024.1.25).

10) La Razón, "Cómo cambian los subsidios por desempleo en 2024: la reforma reduce las ayudas de ocho tipos a sólo tres y eleva los importes", 2024.1.4.

11) IPREM의 법적 근거에 대해서는 다음 왕령의 제2조 참조. <https://www.boe.es/boe/dias/2004/06/26/pdfs/A23466-23472.pdf>

실업급여를 유지하기로 결정했다. 또한 IPREM은 부양자녀 수에 따른 최저 및 최고 지급액 설정의 기준이기도 하다. 자녀가 없는 실업자는 최소 IPREM의 80%, 최대 IPREM의 175%를 받을 수 있다. 자녀가 있는 실업자는 최소 IPREM의 107%를 받을 수 있으며, 한 자녀의 경우 최대 IPREM의 200%, 두 자녀의 경우 최대 IPREM의 225%를 받을 수 있다.

■ 실업급여제도 개혁안에 대한 각계 반응

실업급여제도 개혁에 문제를 제기한 양대 노총 UGT와 CCOO는 실업급여액이 증가한 것에 대해서는 긍정적으로 평가했으며, 특히 부양가족이 없는 45세 미만의 실업자와 임시직 농업노동자에게 접근성이 확대된 것에 강조점을 두었다. 그러나 다른 한편으로는 개혁안이 충분치 않다고 지적했다. 첫째, 노조 측은 여전히 정부안이 실업수당에 대한 접근성을 확보하기에 부족하다고 주장했다. 이와 관련하여 45세 이하의 실업자들이 기여형 급여를 받기 위해 기여해야 할 기간이 과도할 수 있다고 보았다. 또한 자녀 유무와 관계 없이 미혼부부에게도 혜택을 확대하도록 요구했다. 둘째, 시간제 노동자는 부분적으로만 실업급여를 수령할 수 있는 현재의 조건은 시간제 노동자 다수가 여성인 상황에서 실업급여의 성별 격차로 이어질 수 있다고 보았다. 마지막으로, 국가사회보장청으로 이관되는 귀국한 스페인 노동자를 위한 보조금, 적극적 구직활동자를 위한 연금, 장애인 실업자 보조금, 실업 특별보조금, 출소자를 위한 보조금 등을 받는 수혜자 약 12만 명에 대한 사회보장의 연속성을 보장하는 규정이 마련되지 않은 상황을 우려했다.¹²⁾

노동계의 반발은 의회에서도 반영되었다. 2024년 1월 10일 새로운 실업급여제도 개혁안에 대한 의회 표결은 지난 산체스 정부 시기(2019~2023년)에 연정 파트너였으나 정부구성 과정에서 연정을 탈퇴한 포데모스가 우파 성향의 인민당(PP) 및 복스(VOX)와 함께 반대하면서 부결되었다. 실업급여제도 개혁안이 포함된 법안이 의회의 동의를 얻게 되면 2024년 6월 1일부터 발효될 예정이었으나, 현재 실업급여제도 개혁안은 긴급입법으로서의 효력이 정지된 상태이다. 특히 인민당은 여권이 법령을 남용하고 있으며 의회에서 사전 동의 없이 법안을 밀어붙이

12) Noticias Obreros, “CCOO y UGT valoran “los avances” de la reforma del subsidio por desempleo pero advierten de sus “insuficiencias””, 2023.12.19.

려 한다고 비판했다.¹³⁾ 좌파인 포데모스는 52세 이상의 실업급여를 IPREM의 80%로 유지시킨 조치는 실질적인 삭감이라고 주장했다. 이에 노동부 장관은 인민당, 복스, 포데모스의 반대표로 매일 국경을 넘는 여성 노동자와 세우타 및 벨리아에 일하러 오는 모로코 노동자가 실업급여를 받을 수 없게 되었고, 특히 포데모스가 인민당과 복스와 손을 잡고 스페인 노동자를 공격했다고 강도 높게 비판했다. 이어서 정부는 SMI 협상이 끝난 이후 실업급여 개혁과 관련하여 노조 및 사용자 대표들과 다시 사회적 대화를 지속할 것이라고 발표했다.¹⁴⁾ 한편 가라멘디 스페인기업연합회(CEOE) 회장은 사회적 대화 소집에 대해 노동부로부터 연락 받은 바가 없다고 대응했다.¹⁵⁾ 다만 이 개혁은 EU 집행위원회의 재건 기금을 지원받기 위한 필요조건이라는 점에서 정부입장에서도 사회적 대화의 기간을 오래 끌기 어려운 상황이다.¹⁶⁾

■ 맺음말

스페인 노동시장에서 실업은 고질적인 문제였고 그만큼 2024년 초 실업자 보호제도 개혁은 최저임금 인상과 노동시간 단축 등의 노동 문제와 더불어 새 정부의 과제가 되었다. 실업자 보호제도는 스페인의 지난 2021년 노동개혁에서 상대적으로 부차적인 문제로 다루어졌던 만큼, 여러모로 추이를 지켜봐야 할 문제이기도 하다. 이 문제는 특히 EU 집행위원회의 재건 기금과 연관되어 있기 때문에 정부와 기업, 노동조합 이상의 문제이기도 하다. 정부 차원에서 개혁을 주도하고 있지만 경영계의 소극적인 반응과 더불어 야당과 노동계의 적잖은 반발을 겪고 있는 상황이다.

한국에서도 경영계 일각에서 현행 실업급여제도가 구직의지를 떨어뜨린다고 지적하는바,¹⁷⁾

13) Europa Press, “Podemos y PP mantienen su ‘no’ a la reforma del subsidio de desempleo, mientras que Junts guarda silencio”, 2024.1.10.

14) Cadena Ser, “Yolanda Díaz negociará con los agentes sociales la reforma del subsidio por desempleo tumbado por Podemos”, 2024.1.11.

15) La Razón, “Garamendi acusa a Yolanda Díaz de mentir: “Ni pedimos otra reunión para el SMI ni nos han convocado para la del subsidio””, 2024.1.16.

16) ABC, “Cómo queda el subsidio por desempleo tras el ‘no’ de Podemos: consecuencias y cuáles son las negociaciones con los sindicatos”, 2024.1.16.

17) SBS Biz, 「최저임금보다 실업급여 더 받는데...재취업? 글썸」, 2023.10.11.

구직의지를 강화한다는 명분하에 스페인에서 진행되고 있는 실업급여제도 개혁안이 시사하는 바가 있다고 할 수 있다. **KLI**