

# 스페인의 소득보장과 코로나19 위기에 대한 정책대응

Margarita León (스페인 바르셀로나자치대학교, 정부 및 공공정책연구소 선임연구위원)

## ■ 코로나19 위기가 스페인 노동시장에 미친 영향

코로나19 확산에 대응하여 스페인은 2020년 3월 14일 국가비상사태를 선포하고 6월 21일까지 전국적인 봉쇄조치를 단행했다. 3월 30일부터 4월 9일까지 고강도 봉쇄조치가 취해졌고 이에 따라 모든 비필수 활동이 중단되었다. Hale et al.(2020)<sup>1)</sup>이 발표한, 정부가 코로나19 확산에 대응한 정도를 측정하기 위해 다양한 지표를 추적하여 만든 '정책대응 엄격성 지수(Government Response Stringency Index)'에 따르면, 스페인은 코로나19 확산이 가장 심각하게 진행되었던 몇 개월 동안 가장 강도 높은 대응책을 실시한 국가에 속한다(100점 척도 85점).

봉쇄조치로 인해 개인 소비는 전례 없이 위축되었고 투자도 급감하였다.<sup>2)</sup> 2020년 1분기에 코로나19 팬데믹으로 인한 봉쇄조치가 경제에 영향을 미친 기간은 3주에 불과했지만, 스페인 경제성장률은 전년동기대비 4.1% 감소했다(IMF 2020, Funcas 2020에 의하면 2020년

1) Hale, Thomas, Sam Webster, Anna Petherick, Toby Phillips, and Beatriz Kira(2020), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government. school closures; workplace closures; cancellation of public events; restrictions on public gatherings; closures of public transport; stay-at-home requirements; public information campaigns; restrictions on internal movements; and international travel controls.

2) <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>

1분기 스페인 경제성장률은 -5.2%). 장기간 시행된 엄격한 봉쇄조치는 심각한 사회·경제적 영향을 야기하였다.

여러 자료와 전문가들(OECD, IMF, Funcas 2020, Ramos 2020)은 고용과 공공재정 악화로 스페인이 EU 내에서 가장 심각한 침체를 겪을 것으로 예측한다. Funcas(2020)의 기본 시나리오는 IMF 및 유럽집행위원회와 마찬가지로, 2020년 경제성장률은 -8.4%(유로존 전체 -7.5~-7.7%) 공공적자 및 부채는 각각 GDP의 10%와 114%에 이를 것으로 내다보고 있다. 이 시나리오에서는 2023년이나 스페인의 GDP가 코로나19 이전 수준을 회복할 수 있을 것으로 기대한다. 6월 10일, OECD는 2020년 스페인 GDP에 대해서 코로나19의 추가 확산이 없다면 경제성장률이 -11.1%, 재확산이 발생한다면 -14.4%에 이를 것이라는 전망을 발표하였다.<sup>3)</sup>

고용의 경우, 2020년 1분기 노동력조사 자료는 봉쇄기간 중 3월 말의 며칠만 반영하고 있기 때문에 이를 통해 코로나19 위기의 영향을 평가하기에는 시기상조다. 하지만 여러 기관은 스페인의 2020년 말 실업률이 약 20%에 이를 것으로 예측하고 있다. 올해 1월의 실업률 전망치인 14.7%와 비교할 때 6%p 넘게 증가한 수치이다.

스페인의 코로나19 대응을 위한 전체 재정규모는 5월 28일을 기준으로 2019년 GDP의 약 12.4%에 해당하는 1천 382억 유로이다(이 중 1천 44억 유로는 유동성 확대 조치에 편성됨).<sup>4)</sup> 주요 사용처를 살펴보면, 재정정책 지출(2019년 GDP의 1.5%에 이르는 178억 유로)의 절반 이상이 코로나19로 인한 고용조정지원제도(*Expedientes de Regulación Temporal de Empleo: ERTE*)에 투입되며, 보건의료(43억 유로), 일부 조세정책(의료품에 대한 VAT 인하, 자영업자 및 기업의 사회보장기여금 유예/일시중지 등에 42억 유로)에도 사용된다(IMF 2020, OECD 2020). 또한, 노동자에 대한 적정 수준의 사회보장을 제공하기 위해 여러 다양한 사회적 보호 조치<sup>5)</sup>가 도입되었다(Ramos 2020: 11).

3) <https://elpais.com/economia/2020-06-10/la-ocde-situa-a-espana-como-la-economia-mas-golpeada-del-g20-si-hay-un-rebote.html>

<https://elpais.com/economia/2020-06-08/el-banco-de-espana-preve-una-caida-del-pib-de-hasta-el-151-este-ano-y-una-recuperacion-a-partir-2021.html>

4) <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S;>

<https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/>

5) [https://www.mscbs.gob.es/ssi/portada/docs/Ampliar\\_el\\_Escudo\\_Social\\_para\\_no\\_dejar\\_a\\_nadie\\_atras.pdf](https://www.mscbs.gob.es/ssi/portada/docs/Ampliar_el_Escudo_Social_para_no_dejar_a_nadie_atras.pdf)

싱크탱크 브뤼헬(Bruegel)에 의하면, 스페인이 코로나19에 대응하기 위해 투입한 총 재정 규모(2019년 GDP의 12.4%)는 사회보장기여금과 세금 납부유예 및 유동성 지원 방안까지 감안해도 독일·프랑스·이탈리아에 비해 매우 낮은 수준이다. 즉각적 경기부양책의 경우, 5월 말 현재까지 스페인 정부가 편성한 예산은 2019년 GDP의 2.3% 규모로 프랑스(3.6%)보다 낮고 독일(13.3%)에는 현저히 밀돌지만 이탈리아(0.9%)나 벨기에(1.4%)보다는 높은 수준이다(Bruegel think-tank 2020).

## ■ 기존의 소득보장제도

‘국가비상사태와 전국 봉쇄령’이 선포되기 이틀 전인 2020년 3월 12일, 스페인 정부는 코로나19 팬데믹 대응을 위한 구체적 실행 방안을 담은 1차 긴급법안(Decree-Law: 칙령-법)을 발표하였다.<sup>6)</sup> 이 법안에 포함된 여러 대책 중에는, 격리 상태에 있는 공공부문 노동자에게 병가를 제공하는 조치도 포함되어 있다. 뒤이어 3월 17일에 공표된 칙령-법에는 취약계층에 대한 식수·전기·가스 공급 중단 금지, 담보대출 채무상환 일시 중지, 돌봄 책임이 있는 직원의 근로시간 단축을 허용하는 ‘Plan Mecuida’ 도입 등과 같이 취약계층, 가족 및 노동자를 지원하기 위한 추가 조치들이 포함되었다. 봉쇄기간 동안 자영업자를 위한 여러 특별조치도 시행되었다. 1차 긴급법안(칙령-법) 제17조에 따라, 영업을 중단할 수밖에 없게 된 자영업자들을 위한 특별 지원금이 도입되었다. 자영업자 지원을 위한 대출 프로그램에 1천억 유로의 예산이 투입되었다. 또한, 자영업자들은 최장 6개월간 세금 납부를 유예할 수 있게 되었다. 3월 31일에 제정된 신설 법령에 따라, 자영업자와 기업의 사회보장기여금 납부가 무이자로 6개월 유예되었으며 담보대출 상환도 3개월간 일시 중지되었다. 이후에 채택된 법안들(칙령-법(RDL) 15/2020, 칙령-법24/2020)에 의해 이러한 보호조치들은 더욱 확대되었다. <표 1>은 가장 중요한 관련 조치들을 간략하게 기술하고 있다.

6) Royal Decree Law 7/2020.

<표 1> 자영업자 및 소기업 보호 방안

<p>칙령-법 8/2020</p>	<p><b>제17조.</b> 영업을 중단하거나 매출액이 이전 6개월 평균의 75% 이상 감소한 자영업자는 영업 중단에 따른 특별 지원금을 받을 수 있다.</p> <p>3장: 자영업자 및 기업의 경제활동 유지를 위한 유동성 확보</p> <p><b>제29조.</b> 코로나19의 경제적 충격을 완화하기 위해 기업과 자영업자를 위한 최대 1천억 규모의 대출 승인</p> <p><b>제30조.</b> 기업과 자영업자에 대한 스페인 금융공사(Instituto de Crédito Oficial: ICO)의 대출을 확대하기 위해 ICO 순채무 상한을 높임.</p> <p>*자영업자의 세금(IVA, IRPF) 납부를 최장 6개월 유예</p>
<p>칙령-법 11/2020 칙령-법 15/2020</p>	<p>- 자영업자와 기업의 사회보장기여금 납부를 무이자로 6개월간 유예</p> <p>- 코로나19 위기로 타격을 입은 자영업자에 대해 담보 대출 상환을 3개월간 유예</p> <p>- 임대인이 공공주택회사나 기관 또는 대규모 업체인 경우, 주거비 용도 외 임대료의 납부 일시 중지</p>
<p>칙령-법 24/2020. 자영업자 지원 대책 (2부(Part II)).</p>	<p><b>제8조.</b> 경제활동 중단에 대한 특별 급여를 받는 자영업자에게 사회보장기여금 감면 혜택을 적용한다 (7월 100%, 8월 75%, 9월 50%).</p> <p><b>제9조.</b> 6월 30일까지 경제활동 중단에 대한 특별 지원금(RD 8/2020)을 받은 자영업자는 10월 30일 까지 경제활동 중단에 대한 특별 지원금 수급자격을 갖는다.</p> <p><b>제10조.</b> 계절 노동자의 활동 중단 급여를 신설하며, 단, 수급자는 여러 요건 중 하나로 비상 시기 동안 근로활동을 수행하지 않아야 한다.</p>
<p>칙령-법 15/2020</p>	<p>- 임대인이 공공주택회사나 기관 또는 대규모 업체인 경우, 주거비 용도 외 임대료 납부 일시 중지</p>

2020년 5월 19일에 스페인 의회가 승인한 ‘최저생계보장제도(Ingreso Mínimo Vital: IMV)’는 코로나19 팬데믹 시기에 도입된 가장 중요한 소득보장제도로 할 수 있다. 이 제도의 예산은 연간 30억 유로(2019 GDP의 0.25%)이며, 총 230만 명이 혜택을 받을 것으로 예상된다. 수혜대상에는 스페인의 최저소득집단 85만 가구가 포함되며 이 중 10만 가구가 6월부터 자동 등록된다. 최저생계보장급여 수급을 신청한 가구는 해당 가구 내 자녀 수와 성인 실업자 수에 따라 월 462~1천 15유로(한화 약 63만~139만 원)를 지급받는다(수급자격: 월 소득 200유로(약 27만 원) 미만 또는 다인 가구인 경우 월 소득 450유로(약 61만 원) 미만이며, 성인은 23~65세를 의미함).

최저생계보장제도는 사회당(사회민주당)과 포데모스(Podemos, 급진 좌파)의 연정 협상 일환으로 논의되었던 것으로 코로나19 위기가 제도 시행 시기를 앞당긴 셈이다.<sup>7)</sup>

최저생계보장제도는 자산조사에 기반한 제도로(수급자격이 최저소득가구로 한정되며 재정

7) <http://agendapublica.elpais.com/ingreso-minimo-vital-un-avance-historico/>  
<https://www.theguardian.com/world/2020/jun/03/spain-rekindles-a-radical-idea-a-europe-wide-minimum-income>

적 제약으로) 확대 적용에 한계가 있어서 이 제도가 어느 정도로 보편적 기본소득 개념에 기여하게 될지는 분명치 않다. 일부 전문가와 비평가들은 행정적 절차와 수급자격(거주지, 국적, 연령, 행정적 장애요소, 직령-법에 5억 유로로 재정이 명시되어 있는 점 등)으로 인해 제도 시행상 문제가 예상된다고 지적한다.

<표 2> 최저생계보장제도(IMV): 주요 내용

<p>칙령-법 20/2020 (5월 29일) 1. 전문(스페인의 최저생계보장제도 도입의 중요성)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 높은 소득불평등과 빈곤율</li> <li>- 국가 개입을 통한 재분배 효과 미흡</li> <li>- 지자체(CCAA)별 최저소득제도가 존재하지만 적용 및 보호 수준이 상이함.</li> <li>- 사회적 이전소득이 빈곤 완화에 미치는 효과가 유럽 평균에 미달함.</li> <li>- 이러한 현상은 코로나19 위기 이후로 더욱 두드러짐.</li> </ul>
<p>제2조. 개념과 성격</p>	<p>최저생계보장급여는 이 칙령-법에서 정의한 경제적 취약계층에게 최저 수준의 소득을 보장하는 경제적 혜택에 대한 주관적 권리(subjective right)임.</p>
<p>제3조. 주요 특징</p>	<p>최저생계보장급여는 그 구조와 구체적 특징에 따라 개인 또는 가구에 제공됨. 이 급여의 지급기간은 수급권의 발생 요건과 함께 경제적 취약 상황이 지속되는 한 유지됨. 사회적 배제로부터 적극적인 사회 참여로의 전환을 위한 보호 네트워크 양도 불가</p>
<p>2장. 개별적 적용 범위</p>	<p>본 칙령-법의 정의에 의한 다인 가구에 속한 이들과 1인 가구(16세 초과 65세 미만)</p> <p><b>제5조: 최저생계보장급여 수급자(연령 요건(23)), 제6조. 가구 요건</b></p> <p>a) 스페인의 법적·실질적 거주자로 그러한 지위를 급여 신청 전 1년 이상 연속으로 단절 없이 유지한 자 (예외: 출생이나 입양으로 거주자가 된 미성년자, 인신매매 및 성착취 피해자, 성폭력 여성 피해자)</p> <p>b) 소득이나 재산 부족으로 경제적 취약 상황에 처한 자(제8조)</p> <p>c) 현재 자신이 수급자격이 있는 연금과 급여를 신청한 자. 단, 지자체(CCAA)가 지급하는 연금 및 급여는 제외</p> <p>d) <u>현재 일을 하고 있지 않으며 성년 또는 자주적 미성년자(emancipated minor)인 경우에는 구직자 등록을 하여야 함.</u></p> <p>di) 제8조. 개인 수급자 또는 동거 단위 구성원 전체의 산정 가능한 소득 및 연소득 합산액의 월평균이 이 급여로 보장되는 월 소득보다 낮은 경우</p> <p>이 요건은 해당 개인 수급자가 이 급여로 보장되는 소득의 3배 이상 가치를 지닌 재산의 소유자인 경우에는 유효하지 않음.</p>
<p>3장. 보호조치</p>	<p><b>제10조. 금액 산정</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 월 금액</li> <li>- 급여 수준은 해당 개인 수급자 또는 해당 가구구성원의 총소득 합계에 대한 차액으로 결정됨.</li> <li>- 한부모 가구의 경우에는 22%에 해당하는 보조금이 추가 지급됨.</li> <li>- 추가 구성원에 대해서는 1인당 30%가 추가되며 총 220%를 최대로 함.</li> <li>- 1인 5천 538유로이며, 동거 단위에는 그에 상응하는 금액으로 함(별첨 I).</li> </ul>
<p>4장 ~ 9장</p>	<p>절차, 지자체(CCAA) 간 협력, 재정 조달 체제 등.</p>

주: 밑줄은 저자가 강조한 것임.

## ■ 코로나19 위기대응을 위한 특별비상대책

봉쇄조치가 시작된 3월 14일부터 2주 동안 사회보장기여금 납부자 수는 약 90만 명 감소했다. 스페인 정부는 특별대책으로 초기부터 고용조정지원제도(ERTE)를 확대하여 시행했다. 이는 대규모 해고를 방지하기 위해 경영상 위기에 처한 기업이 일시적으로 노동자를 해고하거나 근로시간을 단축할 수 있도록 하며, 대상 노동자에게 실업급여를 지급하는 제도다. 실업급여 수급에 사전 최소 납부기간 요건이 없으며 누적 급여의 감액도 발생하지 않는다(IMF 2020, Funcas 2020). 정부가 ERTE 제도를 통해 기업에 내부적으로 유연성을 보장하고, 코로나19를 이유로 하는 모든 해고는 부당한 것으로 간주한다고 규정하면서 추가적으로 실업자가 늘어나는 것을 방지할 수 있었다. 2008~14년 경제위기와 비교할 때(임시 계약직 활용

<표 3> 고용조정지원(ERTE) 확대: 주요 내용

<p>칙령-법 8/2020, 2장: 해고 방지를 위해 ERTE 규정의 유연성을 높이는 방안</p>	<p><b>제22조.</b> 불가항력에 의한 휴업 및 근로시간 단축 절차</p> <p><b>제24조.</b> 사회보장기여금 관련 특별대책 : 코로나19와 관련된 일시적 불가항력을 이유로 승인된 휴업 및 근로시간 단축의 경우, '사회보장 일반국고(General Treasury of Social Security)'는 해당 기업의 사회보장기여금 납부를 면제함.</p> <p>이 기간은 사실상 모든 목적에서 언급된 것으로 간주하여, 위의 면제는 노동자에 대해서는 어떠한 효력도 갖지 않음.</p> <p><b>제25조.</b> 제22조와 23조에 명시된 절차의 이행 시 고용유지와 관련된 특별대책 : (불가항력 또는 경영상 이유로) <u>코로나19의 결과에 영향을 받는 모든 노동자는 실업보험료 최소 납부 기간을 충족하지 못한 경우에도 한시적 ERTE(휴업 또는 근로시간 단축)의 경우 실업급여를 받을 권리</u>가 있음. 따라서 이 기간은 실업기간으로 산입하지 않음.</p> <p><b>제27조.</b> 실업급여 지급기간 연장과 관련된 특별대책 및 소득의 연 단위 신고</p> <p><b>제28조.</b> 지급기간 : 코로나19로 인해 야기된 상황이 지속되는 동안</p>
<p>칙령-법 9/2020</p>	<p>"이 칙령-법은 코로나19의 경제-사회적 영향을 완화하기 위한 특별비상대책들을 수립하고자 3월 17일에 제정된 칙령-법 8/2020에서 정한 ERTE의 실시와 관련된 조치들의 일부를 보완하고 구체화한다."</p> <p><b>제2조.</b> 불가항력 또는 경영상 이유는 고용계약 해지 또는 해고의 정당한 사유가 되지 않음.</p> <p><b>제3조.</b> 실업급여의 신속한 처리와 지급을 위한 방안</p> <p><b>제5조.</b> 임시 계약직의 최대 수급기간 제한 중단</p>
<p>칙령-법 24/2020</p>	<p>ERTE는 9월 30일까지 연장된다. 새로운 불가항력을 이유로 ERTE를 신청할 수는 없으나, 경영상 이유에 의한 ERTE 신청은 가능함.</p>

주: 밑줄은 저자가 강조한 것임.

자료: 표 2와 동일.

를 높이는) 외부적 유연화 대신에 ERTE를 활용한 것이 중요한 차이점이며, 이는 스페인 정부가 코로나19 위기에 대응하면서 중대한 정치적 혁신을 추구한 것으로 볼 수 있다. 5월 28일 현재 스페인 정부는 즉각적 경기부양책 예산의 절반 이상을 고용조정지원제도(ERTE)에 지출하였으며(2019년 GDP의 1.5%에 해당하는 178억 유로, IMF 2020, Bruegel think-tank 2020), 33만 명의 노동자가 이 제도의 혜택을 받았다.

이와 더불어 스페인 정부는 불가항력 또는 경영상 이유에 의한 해고를 일시적으로 금지하였다.<sup>8)</sup>

## ■ 전반적 평가

스페인의 사회정책 및 고용정책 대응은 초기부터 코로나19가, 특히 봉쇄기간 동안 노동시장에 미친 부정적 영향에 대처하기 위한 도구로서 고용유지 지원금에 중점을 두었다. 스페인 당국은 코로나19 팬데믹으로 인한 충격을 완화하기 위해 기존의 고용조정지원제도(ERTE)를 확대 적용하고, 동시에 이 기간 동안의 해고를 부당한 것으로 보고 금지하였다. 시기상조이기는 하지만 지금까지의 자료에 따르면 이 대책은 2008년 경제위기 시 발생하였던 대규모 실업이 재발하지 않도록 억제하는 데 효과적이었던 것으로 보인다. 또한, 스페인 정부는 코로나19로 인해 자영업자와 기타 비정규 노동자의 소득이 감소하는 것을 보전하기 위해 한시적 지원금을 도입하였고, 자영업자의 사회보장기여금 납부도 한시적으로 유예하였다. 특히 초기부터 최저소득계층의 가구를 지원하기 위한 제도도 강화하였다.

고용조정지원제도(ERTE)에 이어 최저생계보장제도(IMV)는 스페인 정부가 시행한 두 번째로 큰 규모의 사회정책이다. 최저생계보장제도는 5월 29일에 스페인 의회를 통과하였으며 소득이 일정 수준 미만인 개인이나 가구가 최저소득을 보장받을 수 있도록 하는 주관적 권리로서 양도 불가하며 자산조사를 기반으로 한다. 그러나 이 제도의 시행 시점부터 지금까지 그 적용대상 및 범위에 대한 합리적인 분석은 이루어지지 않고 있다.

8) Royal Decree 9/2020.

---

전체적으로, 스페인 정부가 코로나19로 인한 경제 및 보건위기에 대응하기 위해 실시한 경기부양책의 규모는 GDP의 3%가 넘는 수준으로 이탈리아, 프랑스 등의 이웃 국가가 들인 노력과 비교하면 유사하다고 할 수 있지만 독일이나 미국 등 다른 선진국의 지출 수준보다는 현저히 낮다. 이와 같이 스페인의 경기부양책 규모가 상대적으로 작은 이유는 공공부채 비중이 높은 것과 관련이 있다고 생각한다. 모든 전망 자료가 스페인이 보건 및 경제 차원에서 코로나19 위기로 인한 타격을 가장 크게 입을 국가 중 하나가 되리라 예측한다. 하지만 노동시장의 구조적 약점, 재정 여력의 한계, (근로빈곤층과 기간제 계약직의 비중이 매우 높은) 취약한 사회구조가 스페인의 대응 역량을 저해하는 주요 요인으로 작용하고 있다. 게다가 여행 제한과 같이 안전보건 규제가 지속될 관광업에 의존도가 높다는 점도 분명히 스페인의 신속한 경제 회복에 장애요인이 될 가능성이 높다. **KLI**

---

---

## 참고문헌

---

---

- Bruegel, <https://www.bruegel.org/tag/coronavirus/> (최종 검색일: 2020.5.28).
- Camara de Comercio de España(2020), *Recopilación de las principales medidas adoptadas por el Gobierno de España ante la crisis sanitaria provocada por la pandemia COVID-19*, [https://www.camara.es/sites/default/files/generico/camara\\_comercio\\_esp\\_-\\_recopilacion\\_medidas\\_adoptadas\\_por\\_el\\_gobierno\\_de\\_espana\\_-\\_crisis\\_sanitaria\\_-\\_5\\_junio\\_2020.pdf](https://www.camara.es/sites/default/files/generico/camara_comercio_esp_-_recopilacion_medidas_adoptadas_por_el_gobierno_de_espana_-_crisis_sanitaria_-_5_junio_2020.pdf)
- Funcas(2020), *Spain and the EU: Assessment of policy responses to COVID-19* Funcas SEFO Spanish and international economic & financial outlook volume 9 | number 3, May 2020.
- Hale, Thomas, Sam Webster, Anna Petherick, Toby Phillips, and Beatriz Kira(2020), Oxford COVID-19 Government Response Tracker, Blavatnik School of Government, <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/coronavirus-government-response-tracker>
- IMF(2020), <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#S>
- OECD(2020), <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/>
- Ramos R(2020), *Spain IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring*.