

# 스페인 : AGENDA 2030과 노동

International Labor Trends

국제노동동향 ④ - 스페인

정인철 (스페인 마드리드자치대학교 현대사학과 박사과정)

## ■ 머리말

2015년 제70차 UN 총회에서 2030년까지 달성하기로 결의한 “지속가능발전목표”는 지속가능발전이념을 실현하기 위한 인류 공동의 17개 목표를 가리킨다. 여기에는 빈곤퇴치, 기아 종식, 건강, 교육, 성평등, 위생, 청정에너지, 일자리 및 경제성장, 산업 및 혁신, 불평등, 도시 및 공동체, 생산 및 소비, 기후변화, 생태계 보호, 정의로운 제도 등이 포함된다. 이 가운데 일부는 노동의 변화와 직·간접적으로 긴밀하게 연관된다.

기후변화를 비롯해 환경에 대한 관심이 높아지는 상황에서 노동과 관련된 지속가능발전목표를 다시 살펴보는 것은 의미가 있을 것이다. 이 글에서는 스페인의 국가 지속가능발전목표 중 노동과 관련된 목표 및 현황을 살펴보고, 노동계 논의를 중심으로 관련 쟁점을 간략하게 살펴본다.

## ■ 스페인의 국가 지속가능발전목표

기존 새천년개발목표(MDGs)의 목표 이행기간이 2015년에 만료되면서 개발목표를 갱신하고 21세기에 대두된 새로운 문제들을 해결할 필요가 제기되었다. 이후 UN을 중심으로 향후 15년 동안 전 지구적 과제의 우선순위를 둘러싼 논의를 진행했다. 그리고 2012년 6월 리

우+20 정상회의에서 2015년 이후의 전 지구적 개발체제에 합의하고 17개의 새로운 목표, 즉 지속가능발전목표(SDGs)를 도출했다. 회의에서 발표된 「세상의 변혁: 2030 지속가능발전 의제」를 통해 정상회담 참가자들은 2030년까지 모든 곳에서의 기아 종식, 국내 및 국가 간 불평등 해소, 평화롭고 공정하며 포용적인 사회 건설, 인권 보호, 성평등 촉진, 여성의 역량 강화, 지구와 천연자원의 영구적 보호 보장을 포함하여, 국가별 개발 수준과 역량 차이를 고려하면서 지속가능하고 포용적이며 지속적인 경제성장과 공동번영을 추구하고, 모두를 위해 양질의 일자리를 위한 여건을 창출할 것을 결의했다.<sup>1)</sup>

2015년 9월 뉴욕에서 열린 제70차 유엔총회에서는 2016년부터 2030년까지를 SDGs 이행 기간으로 결의했다. SDGs는 “단 한 사람도 소외되지 않는 것”이라는 슬로건과 함께 인간, 지구, 번영, 평화, 파트너십 등 5개 영역에서 인류가 나아가야 할 방향을 17개 목표와 169개 세부 목표로 제시했다. 여기에는 MDGs의 빈곤퇴치 목표에서 한 걸음 더 나아가 사회불평등, 사회발전, 경제발전, 환경 등이 포함되었다. 또한 MDGs가 개발도상국에 초점이 맞춰져 있었다면 SDGs는 선진국까지 포괄하는 더욱 폭넓은 목표라는 점에서 차이가 있다.

한국에서는 한국의 실정에 맞추어 국가 지속가능발전목표를 설정했다. 이른바 K-SDGs는 2030년까지 달성해야 할 국제사회의 보편적 가치와 규범을 반영하여 17개 분야의 119개 세부목표 및 236개 지표를 설정하여 정부뿐만 아니라 시민단체, 전문가를 비롯한 다양한 분야의 이해당사자가 노력하도록 하고 있다.<sup>2)</sup>

스페인에서도 스페인 사회에 맞게 국가 지속가능발전목표가 설정되었다. 스페인은 정부의 국가 지속가능발전목표를 “지속가능발전을 위한 2030년 의제(La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible)”라고 부르며, 스페인어권에서는 흔히 줄여서 AGENDA 2030이라고 한다. 스페인의 현 사회노동당 정부는 AGENDA 2030의 지속가능발전목표를 달성하고자 2021년 7월 『2030 지속가능발전 전략』을 발표했으며, 17개의 목표를 8개의 주요 국정과제로 전환하여 참조점으로 삼고 있다. 8개 주요 국정과제는 다음과 같다.<sup>3)</sup>

1) 환경부(2018), 『유엔 지속가능발전목표』.

2) 한국의 지속가능발전 목표와 관련된 정보는 지속가능발전포털(<https://ncsd.go.kr/>)에서 확인할 수 있다. 2022년까지의 추진 현황과 구체적 지표는 다음 자료 참조. 환경부 지속가능발전위원회(2022), 『2022 국가지속가능성 보고서』.

3) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030(2021), “Estrategia Desarrollo Sostenible 2030”,

- ① 빈곤 및 불평등 종식
- ② 기후 및 환경 비상사태 대응
- ③ 성불평등 해소 및 성차별 종식
- ④ 지나치게 집중되고 종속적인 경제체제의 비효율성 극복
- ⑤ 노동 불안정성 종식
- ⑥ 공공서비스 위기 극복
- ⑦ 글로벌 불의<sup>4)</sup> 및 인권 침해, 민주주의 원칙 침해 및 지구의 지속가능성 침해 종식
- ⑧ 농촌회복과 인구문제 해결

AGENDA 2030을 총괄하는 사회권리 및 AGENDA 2030부(Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030)는 「칙령: 2020년 제452호」에 의거해 2020년 1월 신설되었다. 여기에는 사회권리를 보장하기 위해 효율적이고 합리적인 업무체계를 만들고 AGENDA 2030 이행 및 관계부처 간 협력을 담당하기 위한 목적이 있었다.<sup>5)</sup> 초대 장관은 당시 부총리였던 좌파당 포데모스(Unidas Podemos) 대표 파블로 이글레시아스였고, 2021년 3월에 현 장관인 이오네 벨라라가 취임했다.

AGENDA 2030 이행을 위한 기구에는 중앙정부 부처뿐 아니라 여러 부처 간 협의체도 존재한다. “AGENDA 2030을 위한 정부대표위원회”는 노동부 장관을 수장으로 15개의 부처가 모여 AGENDA 2030을 준수하기 위한 계획 및 전략을 설계, 준비, 실행 및 평가하고, 이에 대한 연구, 홍보, 조정 등을 담당한다. 사회권리부 장관이 수장인 “AGENDA 2030을 위한 부문별 회의”는 AGENDA 2030을 이행하기 위한 중앙정부와 지방정부 간 협력기구로, 행정부의 다양한 수준에서 축적된 지식을 극대화하기 위한 자문기관이다. 마지막으로 “지속가능발전 협의회”는 총리실의 AGENDA 2030 비서관을 주축으로 학계, 경영계, 노조와 환경, 사회, 인

<https://www.mdsocialesa2030.gob.es/> (2023.6.13).

4) 글로벌 불의(global injustices)란 세계적 차원의 불평등, 억압 및 착취의 역사적·구조적 조건을 말한다. 자세한 내용은 다음 링크 참조. [https://www.ugent.be/ps/politiekewetenschappen/gies/en/research/development\\_studies](https://www.ugent.be/ps/politiekewetenschappen/gies/en/research/development_studies)

5) 사회권리 및 AGENDA 2030부 설치를 위한 법령 전문은 다음 링크 참조. <https://boe.es/boe/dias/2020/03/12/pdfs/BOE-A-2020-3512.pdf>

권 및 평화단체, 국제협력기구, 국가 차원의 13개 자문위원회 등 총 60명의 대표가 참여하는 자문 및 협력 기구이다. 스페인 통계청에서도 홈페이지를 통해 AGENDA 2030의 232개 지표 현황을 공개하고 있다.<sup>6)</sup>

## ■ 노동과 관련된 스페인의 지속가능발전목표

노동 관련 국가 지속가능발전목표에는 우선 빈곤 종식이 있다. 이는 빈곤 또는 사회적으로 배제될 위험에 처한 사람들을 위해 사회안전망을 보장하고 기본적인 서비스에 대한 접근성을 높이며, 기후변화에 영향받는 사람들을 돕고, 경제·사회·환경 문제를 해결하는 것을 목표로 한다. 경제위기로 인해 사회적 배제와 불평등이 심화되었으며 실업률 또한 급격하게 증가했다. 그러나 경제회복과 고용창출이 빈곤 및 불평등 감소로 이어지지 못하고 있는 상황이다.

빈곤 종식의 세부 목표에는 첫째, 2030년까지 연령을 불문하고 모든 차원의 빈곤을 절반으로 줄이는 것, 둘째, 사회보장 시스템, 경제자원 및 금융에 대한 접근성 확대, 셋째, 심각한 수준의 빈곤 또는 사회적 배제의 위험에 처한 인구의 회복력 구축이 포함된다.

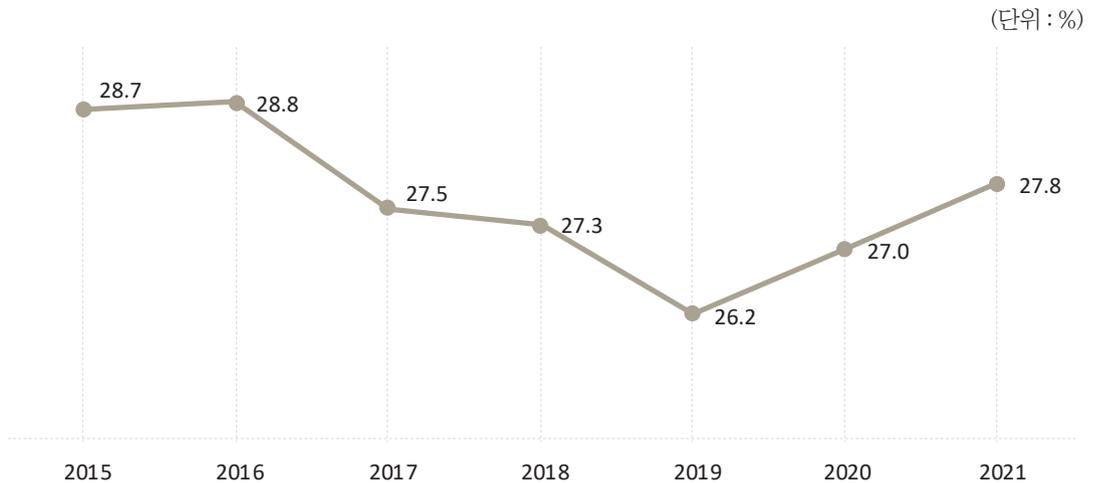
[그림 1]은 2015년에서 2021년까지 심각한 수준의 빈곤 또는 사회적 배제 위험에 처한 인구 비율을 보여주는데, 2020년과 2021년 팬데믹의 영향으로 소폭 증가했다. 모든 차원의 빈곤을 절반 이하로 줄인다는 정부의 목표를 고려해본다면 빈곤 종식은 아직 요원해 보인다.

다음으로 노동과 관련해 짚어봐야 할 목표는 성평등이다. 성평등 의제는 다른 의제와도 긴밀하게 연결되어 있다. 성평등 측면에서 최근 스페인 사회에 어느 정도 진전이 있었음에도 직접적인 성폭력 및 무의식적인 차별이 여전히 존재한다.

『2030 지속가능발전 전략-2022년 진행보고서』에 따르면, 노동시장에서 전 연령에 걸쳐 남성 고용률이 더 높게 나타난다. 2020년 기준 55~64세 사이에서 가장 큰 성별 격차를 보이고(13.6%p), 16~24세에서 가장 작다(4.2%p). 2021년 성별 고용률은 여성 43.3%, 남성

6) 자세한 현황은 다음 링크 참조. <https://www.ine.es/dyngs/ODS/es/index.htm>

[그림 1] 심각한 빈곤 또는 사회적 배제 위험에 처한 인구 비율(2015~2021년)



자료 : Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030(2022), “Informe de Progreso 2022 – de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030”, <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/> (2023.6.19).

53.9%였고, 2022년에는 각각 45.4%와 55.8%로 나타났다.<sup>7)</sup>

17개 목표 가운데 여덟 번째 목표인 양질의 일자리와 성장은 노동분야와 직접적으로 관련이 있다. 실업률 감소, 노동조건 개선 및 노동생산성 향상이 해당 목표의 핵심 세부목표이다. 스페인에서는 특히 청년과 여성의 실업문제가 심각하며, 경제위기로 인한 고용파괴와 불안정 고용의 확산은 빈곤과 가장 직접적으로 연결되어 있다. 일반적으로 고용은 사회불평등, 개인의 물질적 삶 또는 삶의 질 등에 대한 사회적 영향의 매우 중요한 매개변수를 규정한다.

AGENDA 2030에서 빈곤을 측정하는 데에는 소득수준뿐만 아니라 “실업가구에 사는 가구원”<sup>8)</sup>을 고려한 AROPE 지수를 척도로 사용한다. <표 1>은 빈곤위험에 처한 인구와 실업가구에 속한 가구원 비율이 2015년 이후 동반 하락하는 경향을 보이다가 2020년에 소폭 상승함

7) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030(2022), “Informe de Progreso 2022 – de la Estrategia de Desarrollo Sostenible 2030”, <https://www.mdsocialesa2030.gob.es/> (2023.6.19).

8) 실업가구에 사는 가구원은 직전연도 총 노동가능 시간의 20% 이하인 낮은 노동강도하에서 생활하고 있는 가구원 수를 의미한다. 김태완 외(2019), 『사회배제 대응을 위한 새로운 복지국가 체계 개발』, 한국보건사회연구원, p.46.

으로써, 고용과 빈곤이 밀접하게 관련되어 있다는 것을 보여준다.<sup>9)</sup>

마지막으로 불평등 감소 목표를 살펴봐야 한다. 이 목표에는 스페인 내에서 성별, 연령, 장애, 인종, 종교 등을 이유로 한 불평등의 해소를 촉진하고, 국가 간 불평등 감소를 위해 스페인의 역할을 확대하는 것이 포함된다. 노동과 관련해서 중요한 세부목표는 개인이 노동시장에 적극적으로 진출하도록 장려하는 개혁을 추진한다는 것이다. <표 2>에서 지니계수 변동 추이가 보여주듯, 2015년부터 2020년까지 소득격차가 조금씩 줄어드는 모습을 확인할 수 있다.

AGENDA 2030 중 노동과 직간접적으로 연관된 의제들을 살펴보면 지표가 조금씩 개선되는 부분도 있지만 여전히 개선되어야 할 여지가 많음을 알 수 있다.

<표 1> 고용상태와 빈곤 사이의 관계(2015~2020년)

(단위 : %)

빈곤위험에 처한 인구 비율					
2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
22.3	21.6	21.5	20.7	21.0	21.7
실업가구에 사는 가구원 비율					
2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
14.9	12.8	10.8	10.9	10.0	11.6

자료 : [그림 1]과 동일.

<표 2> 스페인의 지니계수 추이(2015~2020년)

2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년
34.30	34.30	33.90	34.30	33.80	33.50

자료 : [그림 1]과 동일.

9) Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030(2022), *op. cit.*

## ■ AGENDA 2030에 대한 노동계의 논의

노동조합개발협력네트워크(TUDCN)에서 발간한 자료에 따르면, 결사의 자유와 단체교섭권을 보호하고 양질의 일자리와 노동자의 권리를 증진하는 작업을 통해 AGENDA 2030의 목표를 달성하는 데에는 노동조합의 역할이 반드시 필요하다. 또한 지속가능발전목표와 노동조합의 활동이 서로 겹치는 부분이 상호 강화되도록 보장하는 것은 노동자의 삶을 개선하는데 필수적임을 강조하고 있다.<sup>10)</sup>

이와 보조를 맞추어 양대노총(UGT, CCOO) 역시 전반적으로 AGENDA 2030과 노동권 보장이 함께 가야 한다는 입장이다. 그러나 노조들은 정부 조치에 한계가 있다고 본다. 노동조합개발협력네트워크와 스페인 노조들이 2021년에 공동으로 발간한 「지속가능발전목표에서 노조의 주안점」에 따르면, 모두를 위한 양질의 일자리 목표를 달성하는 데에는 상당한 장애물이 남아 있다. 스페인의 비공식 고용은 GDP의 18~24%인 것으로 추정된다. 공식 통계에 따르면 노동자의 11%가 불안정 고용에 종사하고 있지만 실질적으로는 노동자의 절반이 임시계약, 시간제 일자리 및 특수고용에 종사하고 있어 실제 불안정 고용의 비율은 더 높다고 본다. 또한 2020년 기준 여성 실업률은 17.4%로 남성 실업률(13.9%)보다 높았다. 실업은 특히 25세 이하 청년층에게 치명적이어서, 청년 중 남성 실업률은 37.1%, 여성 실업률은 39.7%에 이른다. 2019년 니니(NINI)<sup>11)</sup> 비율은 12.1%로 나타났다. 노동권 보호 측면에서는 2016년 단체협약 적용률이 73.1%였지만, 동시에 2015년 노조 조직률은 13.9%로 낮았다.

양대노총은 정부에 노동자의 존엄한 삶을 위한 임금 및 노동조건을 보장하는 생산모델 및 노사관계 재편, 모두를 보호할 수 있는 복지시스템(의료, 주택, 교육, 연금) 강화, 자본과 부의 축적에 더 큰 책임을 부과하는 공정한 세제 개혁, 양질의 일자리 창출과 함께 지속가능한 경제성장을 위한 회복계획 수립 등을 요구했다.<sup>12)</sup>

10) TUDCN-RSCD(2017), “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible ¡Una cuestión sindical!”, <https://www.ituc-csi.org/> (2023.6.21).

11) 스페인어로 “공부도 안 하고 일도 안 하는(ni estudia, ni trabaja)”의 줄임말로 영어 NEET에 준하는 말이다.

12) TUDCN-RSCD(2021), “Foco sindical en los Objetivos de Desarrollo Sostenible - España”, <https://www.ituc-csi.org/> (2023.6.21).

[그림 2] 복스의 AGENDA 2030 비판 만평



한편 극우정당 복스(VOX)는 2023년 4월 23일 AGENDA 2030에 반대하며 마드리드 중심부에 커다란 만평을 걸었다. 만평에서 복스 지도자들은 AGENDA 2030이 스페인 노동자를 망가뜨릴 것이라고 주장하면서, AGENDA 2030을 주도하는 산체스 총리와 디아스 부총리 겸 노동부 장관을 그 주범으로 지목했다. 그리고 배경 좌측에는 카탈루냐 분리독립과 정치인과 양대노총 지도자뿐만 아니라 보수성향의 인민당 지도부를 배치했고, 우측에는 중남미 좌파 지도자들과 포데모스 지도부를 배치했다. 복스의 시각에서는 스페인 정치권이 좌우를 가리지 않고 급진적인 환경의제에 사로잡혀 있다는 것이다.

역설적으로 이 만평은 극단적인 정치세력을 제외한 스페인 정치권에서 국제적인 협약을 준수해야 한다는 합의가 전반적으로 이루어진 것을 방증하기도 한다. 하지만 다른 유럽국가들과 마찬가지로 스페인 내에서도 극우의 영향력이 점차 강해지는 가운데, 2023년 7월 총선을 맞이하여 노동자 보호를 명분으로 AGENDA 2030에 대한 공격을 강화하고 있다는 사실을 간과해서는 안 된다.

## ■ 맺음말

지속가능발전목표는 2015년 9월 UN 총회에서 193개국의 만장일치로 결의된 이후 환경과 경제의제를 결합하는 중요한 척도로 기능하고 있다. 한국에서도 K-SDGs라는 이름으로 국제 사회 의제에 대응하고 있으며, 스페인을 포함한 많은 스페인어권 국가에서도 AGENDA 2030이라는 이름으로 중앙정부와 지방정부를 비롯하여 시민사회를 아우르는 협의체를 조직해 이에 대응하고 있다. 스페인 내에서는 노동 관련 의제들에서 개선된 부분이 존재하지만, 2030년까지 10년도 남지 않은 시점에서 여전히 가야 할 길이 멀어 보이는 것도 사실이다. 노동계에서도 전반적으로 AGENDA 2030과 노동권 보장이 함께 가야 한다는 입장이며, 동시에 노동문제와 관련한 정부 조치에 한계가 많다고 이야기하고 있다. 또한 총선을 앞두고 있는 상황에서 환경과 노동의 관계에 대해서 정치적으로 문제화될 가능성도 언제든지 열려 있다. 이와 관련해 추후 스페인 정치권의 논의를 지켜봐야 할 필요가 있다. **KLI**