

스페인 : 2023년 7월 총선의 정당별 노동 관련 공약

International Labor Trends
국제노동동향 ⑥ - 스페인

정인철 (스페인 마드리드자치대학교 현대사학과 박사과정)

■ 머리말

2023년 5월 지방선거에서 집권여당인 스페인 사회노동당(PSOE)이 참패했다. 이에 페드로 산체스 총리는 5월 29일 의회를 해산하고 당초 12월 10일로 예정되었던 총선을 7월 23일에 치를 것을 약속했다. 총선 결과 인민당(PP)은 809만 1,840표를 획득하여 136석을 확보했고, 스페인 사회노동당은 776만 970표를 획득하여 122석을 확보했다. 극우 성향의 복스(VOX)는 지난 총선보다 19석 줄어든 33석을 확보했으며, 좌파 연합체 수마르당(Sumar)은 31석을 확보했는데 지난 총선에서 비슷한 이념적 입장을 취했던 포데모스(Unidas Podemos)의 의석 수보다(35석) 소폭 줄었다. 중도우파 성향인 시민당(CC)은 선거를 포기했다. 전국정당 차원에서 진보와 보수 모두 과반을 차지하지 못한 가운데, 지역정당은 28석을 차지했다.¹⁾ 따라서 지역정당의 이합집산과 기타 여러 가지 정치적 변수에 따라 차기 정부의 구성이 정해질 예정이다.

이 글에서는 7월 총선에서의 전국정당별 노동 관련 공약을 비교하여 살펴본다. 특히 노동 관련 쟁점 가운데 연금과 노동시장 및 노동시간 유연화 공약을 중심으로 살펴보고자 한다. 이를 위해 스페인 사회노동당, 인민당, 수마르당, 복스의 총선 공보물²⁾과 관련 언론 기사를 참조했다.

1) 지역정당별로 확보한 의석을 살펴보면 카탈루냐 공화좌파당(ERC)이 7석, 카탈루냐를 위해 함께(Junts)가 7석, 바스크 지방연합(EH Bildu)이 6석, 바스크 국민당(EAJ-PNV)이 5석, 갈리시아 민족주의 블록(BNG)이 1석, 카나리아 연합(CC)이 1석, 그리고 나바라 인민연합(UPN)이 1석을 확보했다. 지역정당은 대체적으로 스페인 사회노동당에 우호적인 경향이 있으나, 카탈루냐의 분리주의 성향 정당인 "카탈루냐를 위해 함께"는 양당 주도의 연정 참여를 모두 거부하고 있는 상황이다.

2) 이 글에서 인용한 각 정당의 총선 공보물은 다음 자료 참조. 스페인 사회노동당: <https://www.>

■ 스페인 정당정치의 흐름

민주화 이후 스페인 정당정치는 보수적인 인민당과 진보적인 스페인 사회노동당이 정권을 양분하는 비교적 안정적인 양당제 정치지형을 형성했다. 그러나 2008년 스페인 사회노동당 집권 시기에 발생한 경제위기와 2011년 인민당 집권 시기의 구조조정으로 인한 국민적 불만으로 양당제에 균열이 가기 시작했다.

2014년 좌파 포데모스가 창당했고 2006년 창당한 시민당이 2015년 선거를 통해 본격적으로 중앙정계에 진출했으며, 극우 성향의 복스가 2013년에 창당함으로써 5당 체제가 되었다. 또한 이 시기에 카탈루냐 등지에서 지역주의가 본격적으로 수면 위로 떠올랐다. 이로써 스페인 정당정치는 거대 양당과 극우, 중도, 좌파로 구성된 전국정당, 그리고 여러 지역정당으로 재편되었다. 그리고 2019년 이후 극우의 부상, 시민당의 몰락과 포데모스에서 수마르당으로의 재편으로 다시 정치지형이 변화를 노정하고 있는 와중에, 2023년 5월 지방선거에서 사회노동당 연립정권이 참패하고 7월 총선이 치러졌다.

■ 연금 공약

스페인 헌법 제50조는 “공권력은 노령의 시민에게 충분한 수입을 정기적으로 갱신되는 상당한 연금에 의하여 보장한다.”라고 명시한다.³⁾ 더욱이 2023년 초부터 이웃나라 프랑스에서의 연금개혁으로 인한 소요로 말미암아 연금의 지속가능성을 비롯한 연금 관련 문제는 이번 총선의 뜨거운 쟁점 가운데 하나였다.

여당이자 페드로 산체스가 당수인 스페인 사회노동당은 연금의제에 대해 다음과 같은 공약을 내놓았다. 우선 개혁을 통해 연금의 구매력을 보호한다. 모든 상황에서 모든 연금의 구매력

psoe.es/media-content/2023/07/PROGRAMA_ELECTORAL-GENERALES-2023.pdf; 인민당: https://www.pp.es/sites/default/files/documentos/programa_electoral_pp_23j_feijoo_2023.pdf; 수마르당: <https://movimientosumar.es/wp-content/uploads/2023/07/Un-Programa-para-ti.pdf>; 복스: <https://www.voxespana.es/programa/programa-electoral-vox>

3) 1978년 제정된 스페인 헌법의 국문 번역본은 다음 자료 참조. 헌법재판소 헌법재판연구원(2017), 『2017 국가별 법령집: 스페인 헌법·헌법재판소조직법』.

을 소비자물가지수에 맞추어 보장한다. 또한 연금의 지속가능성을 보장하기 위해 국가가 비기여적 성격의 비용⁴⁾을 부담하고, 형평성을 염두에 둔 세대 간 기여금과 향후 연금체제의 예상 가능한 흑자를 통해 사회보장기금의 균형을 회복하는 방식으로 연금개혁을 완성한다. 그리고 2027년까지 사회보험 예비금 200억 유로를 달성할 것을 약속하며, 고용 연금 기금 조성을 심화한다. 소비자물가지수에 맞춰 연금을 지속적으로 인상하고, 최저 연금수령액과 비기여 연금의 가치를 재평가한다. 또한 부모 각각에게 출산 또는 입양 시 1년간의 연금 기여 기간을 인정하는 출산 크레딧 제도를 마련한다.⁵⁾

알베르토 누네스 페이호가 당수로 있는 보수성향의 인민당은 기본적으로 연금의 지속성을 보장하기 위한 연금체제의 개혁을 주장한다. 우선 톨레도 협약⁶⁾의 틀 내에서 연금 재평가를 보장한다. 다음으로 소위 “오스트리아식 배낭(mochila austriaca)”⁷⁾으로 향후 해고 및 퇴직에 대비하기 위해 노동자 개인 명의로 노동자 혹은 사용자가 기금을 마련하는 계좌를 개설한다. 노동자가 이직하거나 퇴직할 때 이 “배낭”의 기금을 처분하거나 다른 기업으로 가져갈 수 있다. 또한 노동자가 예상되는 미래 연금에 더 쉽게 접근할 수 있도록 연금체제에 대한 접근을 더욱 투명하고 용이하게 하며 연금의 성별 격차를 해소한다.⁸⁾

제2 부총리이자 노동부 장관인 올란다 디아스가 당수로 있는 수마르당은 전반적으로 연금 혜택의 액수와 범위를 확대할 것을 주장한다. 또한 소비자물가지수에 맞춰 연금을 현실화하고, 최저 연금수령액과 장애연금과 노령연금 같은 비기여 연금을 식료품 물가 이상으로 인상한다. 사회보험 기여자 수를 늘리고, 필요한 경우 새로운 메커니즘을 통해 공적 연금체제의 수익을

4) 연금에서 비기여제란 여러 가지 연금제도 운영에 필요한 기금을 조성하기 위해 그 비용 전액을 국가가 부담하는 제도로, 스페인 연금제도에서는 장애연금과 노령연금이 이에 해당한다. 자세한 내용은 다음 자료 참조. 국민연금공단, 「스페인(SPAIN)의 연금제도」, <https://www.nps.or.kr/> (2023.9.4).

5) 스페인 사회노동당의 연금개혁 공약 전반에 대해서는 스페인 사회노동당 총선 공보물 pp.160~166 참조.

6) 톨레도 협약이란 1995년 4월 6일 스페인 의회에서 승인된 사회보험제도에 대한 초당파적인 협정으로, 연금 자금조달과 기금 및 제도 운용 등 연금제도 전반에 대한 개혁안이 포함되었다.

7) 오스트리아식 배낭이란 2003년 오스트리아에서 시행된 제도로 고용기업이 노동자 개인을 위한 계좌에 퇴직 또는 해고에 대비한 기금을 저축하고, 해당 기업에 재직하는 동안 해당 계좌는 공공기관 또는 금융기관에서 관리한다. 이는 “배낭”처럼 노동자 개인에게 메여있어 퇴직 및 이직 시 동행되는 기금이기 때문에 오스트리아식 배낭으로 알려져 있다. El Diario, “Qué es la 'mochila austriaca' que quiere implantar Alberto Núñez Feijóo y cómo puede afectar al despido”, 2023.7.27.

8) 인민당 총선 공보물 pp.17~18.

강화한다. 자신의 기여금이 없는 여성을 위한 배우자 사망연금 수령액을 인상한다.⁹⁾

산티아고 아바스칼이 당수인 극우 성향의 복스는 지방자치제도를 해체하고 행정 중복을 종식하며 중앙부처와 지방부처, 중앙의회와 지방의회 수를 줄여 연금제도의 지속성을 보장할 것을 주장했다. 또한 연금 기여금은 소득세에서 변제하겠다고 했다.¹⁰⁾

요약하면 스페인 사회노동당은 개헌을 통해 연금을 재평가할 것을 공약했으며, 수마르당은 연금 혜택 확대를 주장했다. 인민당은 오스트리아식 배낭 모델을 적용할 것을 주장했고, 복스의 경우 행정구조 재편을 통해 임시변통으로 기금을 마련하고자 한다.¹¹⁾ 각 정당의 연금 공약에는 정파와 이념적 입장 차이에도 불구하고 공통점도 있다. 당파를 막론하고 연금제도의 지속 가능성에 대한 우려를 공유하고 있으며, 연금 재평가를 주장한다. 그러나 일각에서는 구체적인 대책이 부족하다는 지적이 제기되었다.¹²⁾

스페인 일간지 라 방과르디아(La Vanguardia)는 각 정당의 연금 관련 공약에 대해 이전 총선 공약과는 다음과 같은 차이점이 있다고 지적했다. 첫째, 인민당 공약과 관련하여 2013년 마리아노 라호이 정부는 연금지속성을 보장하기 위해 시행한 개혁의 전제, 즉 연금수령자의 장수로 인한 연금의 지속가능성이라는 요소와 소비자물가지수 외에 다른 지표를 통해 연금을 현실화하는 요소를 언급하지 않았다. 둘째, 2019년 복스의 공약변화도 눈에 띈다. 2019년 아바스칼은 부과식 연금에 기반한 공적 연금모델을 수익화하고 적립식과 혼합체제로 전환할 것을 제안했지만, 2023년 공약에서는 이에 대한 언급이 없다. 스페인 사회노동당의 공약에 대해서도 공약 자체는 야심 차지만 정부와 의회 차원의 구체성이 부족하다고 지적했다.¹³⁾

9) 수마르당 총선 공보물 p.10.

10) 복스 총선 공보물 pp.25~26.

11) El País, “España en los programas electorales: Pensiones: el pilar del Estado de bienestar entra en campaña”, 2023.7.19.

12) Valencia Plaza, “La revalorización de las pensiones como objetivo común en los programas electorales del 23J”, 2023.7.20.

13) La Vanguardia, “Lo que aparece (y lo que no aparece) en los programas electorales sobre la Reforma de las Pensiones”, 2023.7.16.

■ 노동시장 개혁 및 노동시간 공약

현재 스페인에선 2,080만 명의 노동자가 경제활동을 하고 있으며, 실업자는 270만 명으로 15년 만에 최저수준을 기록하고 있다. 현 정부는 이러한 고용데이터에 대해 국가의 경제건전성, 고부가가치 일자리 양산 등 생산구조가 개선된 덕분이며 이는 2022년 노동개혁의 결과라고 주장한다. 또한 최저임금인상으로 약 230만 명의 노동자가 직접적인 혜택을 받았다.

이처럼 통계로만 보면 현재 스페인의 고용상황은 좋아 보인다. 하지만 스페인은 EU 내에서 실업자가 가장 많은 나라 가운데 하나이다. 실업자도 많지만 역설적으로 많은 기업이 노동력을 구하지 못하고 있는 실정이다. 많은 전문가들은 이것이 스페인 노동시장의 특징이며, 노동시장의 요구와 교육체계 사이에 불일치가 있다는 것을 의미한다고 지적한다. 더욱이 예상치 못하게 경제에 충격을 주었던 코로나19 팬데믹과 러시아-우크라이나 전쟁의 여파에서 보여주듯이, 경제위기와 실업은 여전히 스페인 사람들에게 중요한 문제이며 이는 각 정당의 노동시장 관련 공약에서도 잘 드러난다.¹⁴⁾

스페인 사회노동당과 수마르당은 이전 정부의 노동개혁 기초를 계속 이어나갈 예정이다. 또한 디지털 및 친환경 일자리에 대한 공약을 공통적으로 강조한다. 반면 우파인 인민당은 이전 정부의 노동개혁 방향을 수정한다는 공약을 내세웠으며, 복스는 노동개혁 폐지를 내세웠고 디지털 및 생태적 전환에 대해 상대적으로 무관심하다.¹⁵⁾

사회노동당은 노동법을 통해 최저임금이 평균 소득의 60%가 되도록 보장할 것을 공약했다. 또한 완전고용을 위해 여러 사회적 주체들과 대타협을 달성하고 직업훈련과 기업 사이에 긴밀한 협력을 촉진할 것을 약속했다.¹⁶⁾ 그리고 단기 직업훈련을 통해 친환경 및 디지털 경제에 초점을 맞춘 70만 개의 친환경일자리를 창출할 것을 공약했다.¹⁷⁾ 마지막으로 12개월의 직업훈련과 취업 프로그램 도입으로 청년실업에 대한 계획을 제안했다.

수마르당은 2024년까지 임금 삭감 없이 최대 주당 노동시간 37.5시간을 노동법에 명시하고,

14) RTVE, “El empleo preocupa el 23J: de subir el SMI a la jornada de 32 horas o la derogación de la reforma laboral”, 2023.7.15.

15) El País, “España en los programas electorales: Recetas para un mercado de trabajo con cifras récord”, 2023.7.20.

16) 스페인 사회노동당 총선 공보물 p.12.

17) 스페인 사회노동당 총선 공보물 p.83.

점진적으로 주당 노동시간을 32시간까지 줄여가기 위한 사회적 대화를 개시하겠다고 약속했다. 또한 매년 최저임금인상률을 소득세 인상률 이상으로 높이고, 물가안정을 위해 소득에 대한 사회적 협약을 추진하겠다고 공약했다.¹⁸⁾ 그리고 올란다 디아스는 50만 개의 친환경 일자리를 창출하고,¹⁹⁾ 자율적으로 노동시간을 선택할 수 있는 권리를 법률로서 확립하며 고용과정에서 “블라인드 이력서”를 실현할 것을 약속했다.²⁰⁾

인민당은 기업과 공공서비스의 관계를 확대하는 데 강조를 두고 있다. 우선 페드로 산체스 총리의 노동개혁 정책을 전면 폐지하지 않을 것이라고 약속하고, 노동시간과 임금에 영향을 미치지 않는 유연한 노동시간 운영을 보장하겠다고 공약했다.²¹⁾ 또한 사회적 대화 틀 안에서 최저임금을 현실화하겠다고도 밝혔다. 그리고 더 큰 직업선택의 자유와 더불어 실직자에게 제공되는 직업훈련을 확대하고 교육의 질을 개선하는 것을 기반으로 적극적 고용정책의 포괄적인 개혁을 실시할 것을 공약했다. 또한 “오스트리아식 배낭”을 도입하는 연금개혁의 연장선으로 실업 및 산업재해 등 다양한 비상상황에 사용할 수 있는 기금을 도입하는 등 노동자를 위한 개인 계좌제도를 마련할 것을 내세웠다.²²⁾

복스는 산체스 정부의 노동개혁을 폐지할 것을 전면에 내세웠다.²³⁾ 스페인 국적 노동자를 무기한 고용하는 기업에 대해 사회보험 기여금을 감면하고, 연령에 관계없이 첫해에 창출된 신규 일자리에 대해 100% 보너스 지급을 공약했다.²⁴⁾

마지막으로 노동일 유연화와 원격노동에 대한 공약을 살펴보자면, 이를 가장 적극적으로 공약에 반영한 정당은 수마르당으로 평가된다. 스페인 사회노동당의 경우 원격노동이 포함되어 있는 혼합 노동일, 조정 가능한 노동시간, 자녀와 부양가족을 돌보는 주 4일 노동제를 통한 가족화합에 집중되어 있다. 인민당의 공약은 팬데믹 이후 노동시장에서 중요한 문제가 된 노동일의 유연성에 대해 직접 다루지 않았다. 복스의 경우 원격노동과 혼합노동에 대한 고려가 공약에 반영되어 있고 원격노동환경을 규제하는 법적 틀을 만드는 데 주목하고 있지만, 노동일에

18) 수마르당 총선 공보물 pp.2~3.

19) 수마르당 총선 공보물 p.38.

20) 수마르당 총선 공보물 p.20.

21) 인민당 총선 공보물 p.51.

22) 인민당 총선 공보물 pp.17~18.

23) 복스 총선 공보물 p.24.

24) 복스 총선 공보물 p.22.

대한 언급은 찾아보기 어렵다.²⁵⁾

■ 맺음말

2023년 7월 23일 총선 결과가 나오자 스페인 사회노동당의 산체스 총리와 인민당의 페이호 당수 모두 자신들이 승리했다고 주장했다. 다수를 확보한 인민당은 제1 정당으로서 정부구성 자격이 있음을 주장했다. 반대로 스페인 사회노동당은 인민당과 복스가 과반을 달성하지 못했음을 지적하며 극우연정에 반대하는 국민이 더 많다고 강조했다. 8월 17일 국회의장 선거에서 스페인 사회노동당의 프란치나 아르멩골이 과반이 넘는 178표로 당선됨으로써 사회노동당 주도의 연립정부 정권 재창출에 긍정적인 신호가 들어오는 듯했다. 8월 22일, 국왕 펠리페 6세는 각 당의 당수들을 소환해 총리 후보에 대해 논의하고 정부구성권을 수여하는 자리를 열었다. 이 자리에서 국왕은 관례에 따라 의석을 가장 많이 확보한 인민당 당수에게 명목상 정부구성권을 수여했다. 이에 따라 9월 26~27일에 의회에서 페이호를 총리로 임명하고 정부를 구성하는데 동의하는 토론과 첫 번째 투표를 진행했으나, 과반수를 획득하지 못하여 정부 구성에 실패했다. 2차 투표에서도 페이호는 과반 획득에 실패함으로써 이제 공은 페드로 산체스에게 넘어갔다. 11월 27일까지 차기 정부가 구성되지 않는다면 스페인은 다시 총선을 치러야 한다.

이번 총선에서 확인할 수 있었던 것은 첫째, 다른 서구사회와 마찬가지로 스페인 역시 지역주의를 포함하여 정치적으로 극심하게 분열되어 있다는 점, 둘째, 그럼에도 극우의 집권에 대해서 거부감이 있다는 점이 드러났다. 마지막으로 노동과 관련하여 연금의 재평가 문제에 대해 정당을 초월한 일반적인 공감대가 있으며, 실업문제에 대해 각 정당이 다양한 해결책을 제시하려는 점도 나타났다. 차기 정부가 어떤 정당을 중심으로 구성될지는 아직 결정되지 않았으며 최악의 경우 총선을 다시 치를 수도 있다. 정치제도의 차이에도 불구하고 노동 관련 공약을 살펴보면, 스페인의 사례는 한국이 사회 및 노동 정책을 고려함에 있어서 참고할 만한 사례라고 할 수 있다. **KLI**

25) Xataka, “Semana de cuatro días y teletrabajo: qué proponen los partidos en sus programas para las elecciones 2023”, 2023.7.13.