

브렉시트의 쟁점과 시나리오별 경제 및 고용 변화 예측

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 영국

정민아 (영국 셰필드대학교 사회정책학 박사과정)

■ 머리말

브렉시트(Brexit), 즉 영국의 EU 탈퇴 여부를 결정하는 국민투표가 2016년 6월 23일로 예정¹⁾된 가운데 찬반 의견이 첨예하게 대립하고 있다. 영국의 EU 탈퇴를 지지하는 집단은 지난 2014년 5월 22일 실시된 유럽연합의회 선거(European Parliament Election)에서 보수당과 노동당을 제치고 승리한 극우 성향의 영국 독립당(UKIP: UK Independence Party)과 북아일랜드 기반의 민주통일당(DUP: Democratic Unionist Party)이 대표적이다. 반면 대부분의 노동당 하원의원들과 자유민주당(Liberal Democrats), 스코틀랜드 국민당(SNP: Scottish National Party), 영국노총(TUC: Trades Union Congress), 그리고 영국상공회의소(BCC: British Chambers of Commerce)와 영국산업연맹(CBI: Confederation of British Industry) 등은 영국의 EU 잔존을 지지하고 있다. 집권 여당인 보수당은 각 진영의 캠페인에 중립을 지키기로 했으나, 데이비드 카메론 총리와 조지 오스번 재무장관을 비롯한 내각의 주요 각료들은 영국의 EU 잔존을 원하는 것으로 알려진 반면, 보수당 하원의원들의 의견은 엇갈린 상태다. 가장 중요한 일반 국민들의 의견 역시 찬반이 팽팽한 것으로 알려져²⁾ 투표 결과의 향방은

1) 영국의 EU 탈퇴에 관한 국민투표가 이루어지기까지의 과정에 대해서는 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-33141819>를 참고할 것.

2) 인터넷 기반의 국제적인 시장조사 기업인 유가브(YouGov)의 여론조사에 따르면 영국의 EU 탈퇴에 대한 영국민의 찬반 비율은 비슷한 것으로 나타났다. 여론조사 결과의 추이는 <http://>

불투명해 보인다.

영국의 EU 탈퇴에 관한 찬반 논쟁에서 ‘뜨거운 감자’는 EU의 다른 회원국으로부터 유입되는 이민 문제다. 이를 둘러싸고 EU 부담금, 국경 통제권, 공공서비스, 일자리 등 다양한 관련 이슈들이 제기되고 있는데, 데이비드 카메론 총리는 지난 2월 EU와의 협상을 통해 이민자들에 대한 복지혜택 축소와 영국 금융산업을 침해하는 유로존 결정에 대한 세이프가드 발동권, EU 제정 법률 거부권 등 일부 결과를 얻은 바 있다. 그럼에도 영국이 EU 탈퇴를 결정하게 된다면 큰 경제적 변화를 겪게 될 것으로 보인다. 영국산업연맹(CBI)은 최근 세 가지 시나리오를 상정하여 영국의 EU 탈퇴가 향후 영국 경제와 고용에 미칠 영향을 예측하는 보고서³⁾를 출간했다. 이 보고서가 영국의 EU 잔존을 지지하는 사용자집단의 여론 주도 목적을 담고 있다는 점을 부정할 수는 없지만 EU 탈퇴 이후의 경제 전반 및 고용 변화에 대한 가장 최근의 분석적 예측이라는 측면에서 살펴볼 가치가 있다. 이 글에서는 EU 탈퇴를 둘러싼 논쟁의 주요 쟁점을 개괄하고 EU 탈퇴가 향후 영국 경제와 고용에 미칠 것으로 예상되는 영향에 대해 영국산업연맹(CBI)의 보고서를 중심으로 살펴보기로 한다.

■ EU 탈퇴를 둘러싼 쟁점

영국의 EU 탈퇴에 대한 지지가 그 어느 때보다 강한 것은 EU 지역 내의 불균형한 인구 이동으로 인해 회원국으로서 얻는 득보다 영국민이 감수해야 하는 실이 훨씬 크다는 인식이 확산되었기 때문으로 해석될 수 있다. 영국은 EU 회원국 중 독일 다음으로 외국인 유입이 큰 국가로 지난 20년간 타 EU 국가로부터의 이민과 자국민의 해외 이주 모두 유례없이 급증한 가운데 1998년부터 타 EU 국가로부터 유입되는 이민자 수가 타 EU 국가로 이주하는 영국

d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/9at33959a0/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-150416.pdf에서 확인할 수 있음.

3) CBI/PwC(2016), *Leaving the EU: Implications for the UK economy*, <http://news.cbi.org.uk/news/leaving-eu-would-cause-a-serious-shock-to-uk-economy-new-pwc-analysis/leaving-the-eu-implications-for-the-uk-economy/>

민의 수를 매년 10만 명 이상 초과하고 있다.⁴⁾ UN 국제이민 데이터베이스(United Nations Global Migration Database)를 이용해 UN 인구 분과(United Nations Population Division)가 내놓은 가장 최근 추산치에 따르면, 2015년 한 해 동안 영국에서 타 EU 국가로 유출된 영국민이 122만 명인 데 비해 타 EU 국가에서 영국으로 유입된 이민자 수는 288만 명이었다.⁵⁾ 영국으로 많은 EU 이민자가 모이는 주요 원인은 영국이 타 EU 회원국보다 상대적으로 안정적인 경제를 유지하고 있어 일자리를 얻기가 좀 더 용이하기 때문이다.

영국의 EU 탈퇴를 지지하는 진영에서는 EU의 '자유로운 이동(free movement)' 원칙으로 인해 국경 통제권이 약화됨에 따라 영국이 무질서한 이민에 직면하게 되었고 그 결과 국민건강서비스(NHS), 주택, 교육과 같은 공공서비스에 심각한 부담이 초래되었을 뿐만 아니라 자국민의 일자리 및 임금 상승 기회가 축소되었다고 주장한다. 이 상태가 지속된다면 공공서비스는 물론 전반적인 생활수준 및 사회적 연대 유지에 중대한 위협이 될 것이라고 EU 탈퇴 지지자들은 경고하고 있다. 그들은 또 매년 수십억 파운드에 달하는 EU 부담금이 회원국으로서 영국이 얻는 혜택에 비해 매우 과하며 기업 활동에 대해서도 EU가 지나치게 많은 규제를 부과한다고 주장하고 있다. 이에 반해 영국의 EU 잔존을 원하는 진영에서는 EU 잔존이 다른 EU 국가로의 상품 수출을 용이하게 할 뿐만 아니라 영국으로 유입되는 이민자들은 대부분 일하기를 열망하는 젊은이들이기 때문에 고용 인구의 평균 연령이 상대적으로 높은 영국의 경제성장과 공공서비스 재원 마련에 도움이 될 것이라고 주장한다. 이들은 영국이 EU를 떠나게 되면 대규모 외국계 기업, 특히 자동차와 금융서비스 부문의 이탈로 수백만 개의 일자리가 사라질 위기에 놓일 것이라 경고하고 있으며 영국의 국제적 위상에도 손상이 있을 것으로 예상하고 있다.⁶⁾

4) Oliver Hawkins(2016), *Migration Statistics*, House of Commons Library, <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN06077#fullreport>

5) 위의 자료.

6) 영국의 EU 탈퇴를 둘러싼 찬반 의견의 주장은 주로 BBC 뉴스, 2016년 2월 23일자, "UK and the EU: Better off out or in?", <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-32793642>; BBC 뉴스, 2016년 4월 18일자, "The UK's EU referendum: All you need to know", <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-32810887>; CNN, 2016년 4월 25일자, "Campaign warns migrants strain public services as UK's Brexit debate heats up", <http://edition.cnn.com>.

데이비드 카메론 총리는 영국의 EU 탈퇴에 관한 국민투표에 앞서 EU에 대한 국민의 불만을 반영하여 2016년 2월 EU와 협상을 진행했다.⁷⁾ 협상에서 카메론 총리가 요구한 주요 내용과 협상 결과를 비교하면, 첫째, 이민 노동자의 아동수당(child benefit) 본국 송금을 금지시켜 달라는 카메론 총리의 요구와 관련, 송금은 종전과 같이 허용하되 수당 지급 산정은 영국의 생계비가 아닌 이민 노동자 본국의 생계비를 반영하기로 했다. 둘째, 카메론 총리는 애초 저임금 이민 노동자에 대한 복지수당을 전면 중지할 수 있도록 해줄 것을 요청했으나 신규 이민자들에게 세금공제(tax credit)와 여타 복지수당을 즉각적으로 지급하지 않고 이민 기간에 따라 수당 지급을 점진적으로 확대하기로 EU와 합의했다. 셋째, 카메론 총리는 영국이 앞으로도 유로 통화 사용에 동참하지 않을 것이라는 점을 확실히 하고 파운드 사용을 유지하는 것에 대해 타 EU 국가의 차별이 없을 것이라는 점을 확인받았으며, 넷째, 유로존 규정을 런던에 집중되어 있는 영국의 대규모 금융서비스 사업에 적용하지 않을 것을 합의했다. 다섯째, 영국은 EU의 핵심 원칙 중의 하나인 ‘어느 때보다 가까운 연합(ever closer union)’으로 발전하는 것에 동의하지 않는다는 점을 처음으로 명시했고, ‘레드 카드’ 제도를 도입하여 EU 의회의 55%가 반대하는 법안에 대해서는 재고하기로 합의했다. 합의된 내용은 영국의 EU 잔존 결정 직후 즉각적으로 발효되며, 이로써 영국은 EU 28개 국가 블록 내에서 ‘특별한 지위’를 갖게 된다.

■ EU 탈퇴가 초래할 경제 및 고용 영향 예측⁸⁾

EU와의 새로운 합의에도 불구하고 다가오는 국민투표에서 EU 탈퇴가 결정된다면 무역 및 여타 문제들에 대해 EU 국가들과 탈퇴 이후의 관계를 재정비할 때까지 2년 이상의 시간이 걸리게 되는 만큼 영국은 정치경제적으로 매우 불확실한 상황에 놓이게 된다. EU 탈퇴 이

com/2016/04/25/europe/uk-brexit-campaign-migration/을 참조함.

7) BBC 뉴스, 2016년 4월 18일자, “The UK’s EU referendum: All you need to know”, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-32810887>

8) 이 부분의 내용은 별도의 각주가 없는 한 영국산업연맹(CBI) 보고서 내용을 참조함.

후 영국이 선택할 수 있는 재정비 모델은 노르웨이 모델(Norwegian-style EEA agreement), 스위스 모델(Swiss-style bilateral accords), 터키 모델(Turkish-style customs union), 자유무역협정 모델(FTA-based approach), 세계무역기구 최혜국 모델((WTO) MFN-based approach)로 압축될 수 있다.⁹⁾ 이 가운데 가장 가능성이 높은 모델은 EU와의 통합적 FTA 시나리오로서, 앞서 언급한 영국산업연맹(CBI) 보고서는 해당 시나리오를 WTO 시나리오와 함께 영국이 EU에 잔존하는 경우와 비교하고 있다.

EU와의 통합적 FTA 시나리오는 최근 한국 및 캐나다가 EU와 체결한 협정과 같이 서비스를 제외하고 상품에 대한 무관세 자유무역협정을 EU와 맺는 것으로, 영국은 EU에 공급하는 상품에 대해 EU 기준을 적용해야 하지만 EU 단일시장 내 상품, 서비스, 자본, 노동의 자유로운 이동 원칙은 따르지 않으며 제3국과 체결하고 있는 EU의 모든 자유무역협정 적용에서 제외되는 상황을 가정한다. 반면 WTO 시나리오는 EU와의 거래가 더 이상 무관세를 기반으로 하지 않고 세계무역기구의 최혜국 규정에 따라 이루어지는 상황을 가정한다.¹⁰⁾ 영국산업연맹(CBI)의 보고서가 각각의 시나리오에 따른 경제적 영향을 예측한 결과에 따르면, 2020년 영국의 총 GDP는 영국이 EU에 잔존하는 경우보다 FTA 시나리오와 WTO 시나리오상에서 각각 3%와 5.5% 더 낮을 것으로 전망되었다. 이는 2015년 가치로 계산했을 때 약 550억에서 1,000억 파운드가 EU에 잔존할 때보다 감소된다는 것을 의미하며, EU 탈퇴 결정으로 가중된 불확실성이 영국 경제에 초래하는 최대의 단기효과로 볼 수 있다. EU 탈퇴 후 EU 국가 및 주요 무역국과의 관계가 재정비되어 불확실성이 일정 정도 제거될 것으로 기대되는 2030년의 총 GDP는 EU에 잔존하는 경우보다 FTA와 WTO 시나리오에서 각각 1.2%와 3.5% 낮을 것으로 예측되었다. 이는 무역 및 노동력 이동의 장벽 증가와 규제 및 재정 부담의 감소가 빚어낸 EU 탈퇴의 장기적 순효과로 해석될 수 있다. 2030년 1인당 실질 GDP 역시 EU에 잔

9) 각 모델의 특징은 Global Counsel(2015), *Brexit: the Impact on the UK and the EU*, http://www.global-counsel.co.uk/sites/default/files/special-reports/downloads/Global%20Counsel_Impact_of_Brexit.pdf에서 확인할 수 있는데, 이 보고서가 밝히고 있듯이 영국은 스위스 모델이나 EU와의 통합적 자유무역협정 모델을 선호할 것으로 보이나 스위스 모델은 EU가 쉽게 받아들이지 않을 것으로 예상된다.

10) 각각의 시나리오는 예측을 위해 세부적인 가정들을 포함하고 있으며 구체적인 예측 과정은 보고서 참고.

존하는 경우보다 탈퇴를 가정한 FTA와 WTO 시나리오에서 각각 0.8%와 2.7%가량 낮을 것으로 예상되었다. 다만 단기적으로는 불확실성의 효과로 더 낮을 전망인데, 2020년 가구당 GDP는 EU 잔존 경우보다 FTA와 WTO 시나리오 각각에서 2,100파운드와 3,700파운드가량 적을 것으로 예측되었다.

영국산업연맹(CBI) 보고서는 EU 탈퇴 가능성과 관련된 경제적 산출 및 활동의 감소가 소비와 투자에 부정적인 영향을 미치며 이 영향이 고용 감소로 이어질 것으로 내다봤다. 고용 수준 예측 결과를 살펴보면, 2020년의 고용 수준이 EU 잔존을 가정한 경우보다 탈퇴를 가정한 FTA와 WTO 시나리오에서 각각 1.7%와 2.9% 더 떨어질 것으로 전망했다. 이는 EU 잔존의 경우보다 FTA와 WTO 시나리오상에서 각각 55만 개와 95만 개의 일자리가 더 적다는 것을 의미한다. 그러나 장기적으로는 점차 회복될 것으로 전망되었다. 2030년의 전체 고용자 수가 EU 잔존의 경우보다 FTA와 WTO 시나리오상에서 약 35만 명과 60만 명이 더 적을 것으로 예측되었는데, 이는 2030년 추계 고용 인구의 1%에서 1.8%에 해당하는 수치로, 영국으로 유입되는 이민 노동자의 감소가 주된 원인으로 해석된다. 한편 실업률은 EU에 잔존할 경우 5%의 현재 수준이 유지될 것으로 예상되지만 EU를 탈퇴할 경우 향후 3~4년간 약 7~8%까지 상승될 것으로 예측된다. 그러나 장기적으로는 노동시장이 재편됨에 따라 2030년에 5% 수준으로 회복될 것이라고 전망했다.

고용 수준 및 실업률 변화에 관한 영국산업연맹(CBI)의 이 같은 예측은 영국의 EU 탈퇴가 단기적으로는 노동시장에 큰 타격을 주겠지만 장기적으로는 감당할 수 있는 수준으로 안정될 것이라는 점을 보여준다고 할 수 있다. EU 탈퇴가 노동시장에 미칠 타격이 조속히 안정될 것이라는 전망은 EU 탈퇴에 대해 영국산업연맹(CBI)과는 다른 지향을 가진 경제연구소(IEA: Institute for Economic Affairs)의 2015년 보고서¹¹⁾가 좀 더 적극적으로 보여준다. 자유시장 경제를 기조로 삼고 있는 영국의 대표적인 우파 싱크탱크인 경제연구소의 이 보고서는 영국이 EU를 탈퇴하는 경우 무역 및 투자 부문의 대규모 이탈로 300만~400만 개의 일자리를 잃게 되더라도 본질적으로 역동적인 영국 노동시장이 EU와의 새로운 관계에 맞춰 빠르게 재편

11) IEA(2015), *The EU Jobs Myth: Why 3 or 4 million jobs are not 'dependent on our membership of the EU'*, <http://www.iea.org.uk/publications/research/the-eu-jobs-myth-0>

될 것이라고 주장한다. 이를 뒷받침하는 근거로 2008년 금융위기 이전 영국이 매년 370만 개의 일자리를 잃고 400만 개의 일자리를 새로 창출했다는 점을 들고 있다. EU와의 관계 변화로 경제구조가 변하고 일자리 구성 역시 현재와는 차이가 있겠지만 EU 탈퇴가 일자리에 미치는 순효과는 궁극적으로 EU 탈퇴 이후 영국이 고용과 복지 및 세금에 관한 어떤 정책을 추구하는가, 더 이상 내지 않아도 되는 EU 부담금을 어떻게 사용하는가, 그리고 어떤 무역 협정을 새롭게 채택하는가에 달려 있다고 보고서는 지적하고 있다.

■ 맺음말

영국은 지난 1975년 EU의 전신인 유럽경제공동체 EEC(the European Economic Community)의 회원국 유지에 관한 국민투표를 실시하였다. 당시 유권자의 64.5%가 투표에 참여했고 투표자의 67.2%가 회원국 유지에 찬성했다. 오는 6월에 치러지는 EU 탈퇴 여부에 관한 국민투표 결과를 현재로서는 예측하기 어렵다. 영국의 EU 탈퇴를 둘러싼 논쟁은 이민 문제를 중심으로 불거진 EU에 대한 영국의 불만을 고스란히 보여주고 있다. EU 탈퇴 이후의 상황을 예측하기는 어렵지만 영국산업연맹(CBI) 등의 보고서는 탈퇴가 잔존보다 불리한 경제 상황을 초래할 것으로 예상하고 있다. 그러나 고용을 비롯한 노동시장 상황은 단기적인 타격에도 불구하고 장기적으로는 감당할 수 있는 수준으로 회복될 것이라는 전망도 함께 내놓고 있다. 카메론 총리를 필두로 영국 내각이 EU 잔존을 희망하고 있고 독일, 프랑스 등 다른 EU 국가들이 영국의 탈퇴를 만류하고 있으며 미국의 오바마 대통령도 영국의 EU 잔존을 지지하고 있는 상황에서 영국이 어떤 결정을 내릴지 주목된다. **KTU**