

브렉시트: 표류하는 영국

지난 6월 23일 치러진 국민투표에서 영국인 다수가 유럽연합 탈퇴를 결정함으로써 세계는 충격에 빠졌다. 3,360만 명의 투표자 중 52%가 찬성함으로써 영국은 40년 만에 유럽연합과의 결별을 선언한 것이다.

브렉시트를 선택함으로써 세계 경제에 불확실성을 던진 영국은 국내적으로는 투표 결과로 드러난 엘리트와 서민 간의 갈등, 기성 세대와 신세대 간의 갈등, 잔류를 지지한 스코틀랜드, 북아일랜드, 런던 등의 지역과 탈퇴를 지지한 지역 간의 갈등이라는 새로운 정치·경제·사회적 국면에 마주치게 되었다.

표류하는 영국

영국의 유럽연합 탈퇴라는 우려가 현실이 되면서 당사자인 영국 정부와 유럽연합 뿐만 아니라 각국 중앙은행과 정부를 중심으로 전 세계가 브렉시트의 파장에 분주한 시간을 보냈다. 금융시장의 요동과 파운드의 급락, 은행들의 이탈 움직임 등 브렉시트의 단기적 효과는 예견된 대로 나타났으며, 이와 함께 브렉시트로 촉발된 '불확실성'이 세계 경제를 글로벌 저성장의 늪에 빠트릴 수 있다는 장기적 전망이 제시되고 있다. 이러한 불확실성은 영국이 유럽연합과의 탈퇴 협상을 마무리 짓고, 자국의 '대의 개방 노선'을 명확히 정할 때까지 지속될 전망이다.

유권자 72.2%가 참여한 국민투표에서 투표자 51.9%의 찬성으로 1973년 유럽공동체 가입 이후 43년 만에 유럽연합을 탈퇴한 영국은 브렉시트가 몰고 올 예견된 정치·경제적 문제뿐만 아니라 국민투표 결과가 들추어 낸 영국연방의 분열과 영국민의 분열이라는 새로운 국면에 마주치게 되었다.

브렉시트의 주요 쟁점

브렉시트 찬·반 진영 간의 쟁점을 주요 영역별로 정리하면 다음과 같다.

| 유럽연합 회원국 비용

- 주요 현황
 - 영국은 유럽연합 예산 기여국이다.
 - 2015년 총 분담금은 178억 파운드였다.
 - 유럽연합은 농업 보조금과 기타 프로그램 명목으로 44억 파운드를 영국 정부에 지불했다.
- 탈퇴 진영의 주장
 - 유럽연합 회원비가 주당 3억 5천 파운드에 이른다.
 - 영국이 탈퇴하면 수십억 파운드를 중요한 정책 자원으로 활용할 수 있다.
 - 영국은 유럽연합이 돌려줄 돈을 어떻게 활용할지 스스로 결정할 수 있다.
- 잔류 진영의 주장
 - 유럽연합 회원국이 주는 경제적 특혜는 비용을 훨씬 초과한다.
 - 1인당 분담금 규모에서는 영국보다 더 많이 기여하는 나라들이 많다.
 - 탈퇴 이후에도 유럽연합 단일시장을 활용하기 위해서는 여전히 유럽연합 예산에 기여금을 내야 한다(하지만 정책 결정에 참여할 수는 없게 된다).

| 무역과 경제

- 주요 현황
 - 영국 무역의 절반은 유럽연합과 이루어지고 있다.
 - 유럽연합 단일시장은 상품·서비스·자본·근로자의 자유로운 이동을 보장한다.
 - 유럽연합 외 국가와의 무역 협상은 유럽연합이 수행한다.
- 탈퇴 진영의 주장
 - 영국 기업이 유럽연합 규정으로부터 벗어나게 된다.
 - 유럽연합으로의 수출보다 유럽연합으로부터의 수입이 더 많으므로 유럽연합 회원국과의 무역은 지속될 것이다(2014년 영국에서 유럽연합으로의 수출은 2,270억 파운드, 유럽연합으로부터 영국으로의 수입은 2,880억 파운드였음).
 - 영국이 다른 국가와의 무역협상을 독자적으로 추진할 수 있게 된다.
- 잔류 진영의 주장
 - 브렉시트는 영국 경제에 충격을 줄 것이며 성장이 둔화될 것이다.
 - 수출에서 영국이 유럽연합에 의존하는 정도(영국 수출의 45%)가 유럽연합이 영국에 의존하는 정도보다 크다.
 - 유럽의 단일시장에 진입하려면 여전히 유럽의 규정을 준수해야 한다.

| 이민

- 주요 현황
 - 정부의 이민자 순 유입 목표치는 10만 명임에도 불구하고, 매년 30만 명의 이민자 순 유입이 이루어지고 있다.
 - 가장 최근에 이루어진 공식 집계에 따르면 유럽연합 국가로부터의 이민자 순 유입은 연간 18만 4천 명이고, 기타 국가로부터의 순 유입은 연간 18만 8천 명이다.
 - 유럽연합 시민권자는 모든 회원국에서 거주·근로의 권리를 누린다.
- 탈퇴 진영의 주장
 - 유럽연합에 잔류할 경우, 이민 통제가 불가능하다.
 - 지나치게 증가한 이민자 수로 예산 부담이 크다.
 - 높은 이민율로 영국 근로자의 임금이 하락했다.
- 잔류 진영의 주장
 - 이민자, 특히 유럽연합 소속의 이민자가 내는 세금은 그들이 영국 정부로부터 받는 혜택보다 크다.
 - 카메룬 총리가 유럽연합과 맺은 협상 결과 새로 유입되는 유럽연합 이민자에 대한 근로복지급여는 처음 4년간 제한적으로 지급될 것이다.
 - 영국이 유럽연합의 단일시장을 제약 없이 활용하기 위해서는 여전히 '이동의 자유 요건'을 받아들여야 한다.
 - 이민은 경제에 득이 된다.

| 일과 임금

- 주요 현황
 - 유럽연합의 실업률은 10%를 상회해 영국의 두 배에 가깝다.
 - 일부 근로자 권리는 유럽연합법에 의해 보호를 받으나, 세율, 각종 혜택 및 최저임금은 영국 정부의 결정 사항이다.
- 탈퇴 진영의 주장
 - 노동시장 규정이 적을수록 일자리는 늘어날 것이다.
 - 모성휴가와 유급휴가 정책을 영국이 결정한다.
 - 유럽연합 외 국가로부터의 투자가 늘어날 것이다.
 - 이민자 수가 줄어들면 임금이 올라간다.

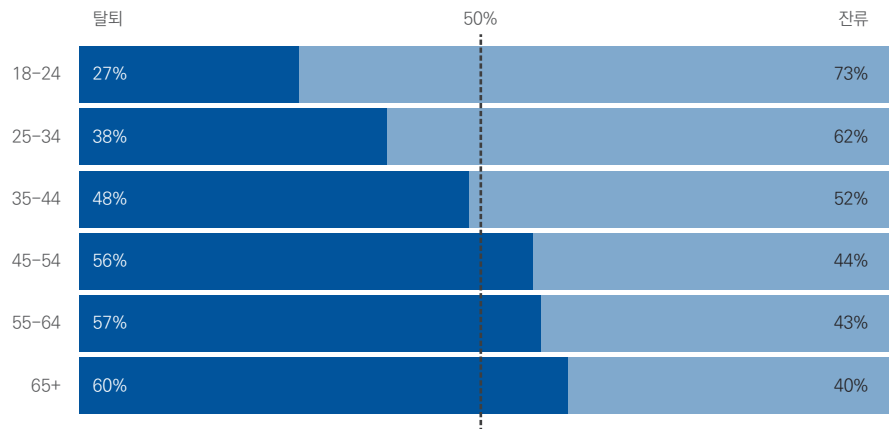
- 잔류 진영의 주장
 - 영국 내 300만 개의 일자리는 유럽연합과의 교역에 달려 있다.
 - 유럽연합에 가입함으로써 유급휴가, 유급모성휴가 등 근로자 보호가 강화되었다.
 - 영국은 유럽연합으로부터 매일 6천 6백만 파운드의 투자를 받는다.

국민투표 결과가 드러낸 무엇보다 놀라운 사실은 명확하게 갈린 세대 간 입장과 이로 인해 전개될 세대 간 갈등 양상이다. 유권자 최하위 연령 그룹인 18-24세 그룹의 73%는 유럽연합 잔류에, 65세 이상 그룹의 60%는 유럽연합 탈퇴에 표를 던진 것이다.

드러난 분열

스코틀랜드와 북아일랜드에서는 각각 이번 국민투표 투표자의 62%와 55.8%가 유럽연합에 남겠다는 의사를 표명했다. 반면에 잉글랜드와 웨일즈에서는 각각 53.4%와 52.5%가 유럽연합 탈퇴를 희망했다. 잉글랜드 내에서는 교육 수준과 소득이 높은 계층은 영국의 유럽연합 잔류를 원했으나, 소득과 교육 수준이 낮은 계층은 '이민에게 빼앗긴 일자리와 이민 유입으로 인한 임금 하락' 등을 이유로 유럽연합 탈퇴를 선택했다. 국민투표 결과가 드러낸 무엇보다 놀라운 사실은 명확하게 갈린 세대 간 입장과 이로 인해 전개될 세대 간 갈등 양상이다(그림 1 참조). 50세를 기준으로 그 이하 세대는 유럽연합 잔류를, 그 이상 세대는 영국의 독립을 지지했는데, 유권자 최하위 연령 그룹인 18-24세 그룹의 73%는 유럽연합 잔류에, 65세 이상 그룹의 60%는 유럽연합 탈퇴에 표를 던진 것이다.

그림 1 연령별 브렉시트 찬·반 투표 결과



일각에서는 브렉시트에서 탈출할 최선의 방법은 결국 영국 연방에서의 독립이라는 주장이 나오고 있다. 국민투표가 끝난 후부터 아일랜드 여권 신청이 물밀 듯 밀려들고 있다.

영국 연방의 분열

스코틀랜드와 북아일랜드의 유럽연합 지지자들은 잉글랜드에 끌려 유럽연합에서 탈퇴해야 한다는 사실이 달갑지 않다. 일각에서는 브렉시트에서 탈출할 최선의 방법은 결국 영국 연방에서의 독립이라는 주장이 나오고 있다.

스코틀랜드 자치정부(Nationalist government)는 브렉시트가 스코틀랜드 독립을 위한 주민투표 재실시의 근거를 제공했다고 주장한다. 지난 2014년 스코틀랜드 독립 주민투표에서 55%의 투표자가 영국 연방으로부터의 독립에 반대한 이유는 영국 연방에 머무는 것이 스코틀랜드가 EU에 머무는 유일한 길이라고 판단했기 때문이라는 것이다. 그러나 영국 연방에 머물기로 한 결정이 오히려 유럽연합으로부터 탈퇴하는 꼴이 되고 만 것이다. 브렉시트 국민투표가 끝난 후, 지난 6월 말에 실시한 여론조사에서 스코틀랜드인 54-59%는 영국 연방으로부터의 독립을 지지하는 것으로 나타났다.

1998년 유럽연합이 주도한 '굿프라이데이협정(Good Friday Peace Agreement)'으로 아일랜드와의 기나긴 내전을 종식하고 평화를 찾은 북아일랜드는 브렉시트로 인해 아일랜드와의 국경을 다시 세워야 할 입장에 놓이게 되었다. 브렉시트 지지자들이 주장한 대로 영국이 이민 유입을 통제하는 정책을 채택하면, 유럽연합 가입국인 아일랜드와의 국경을 통제해야 되기 때문이다. 따라서 북아일랜드 정부는 영국과 유럽연합의 탈퇴협정에서 '이동의 자유'가 보장되는 방향으로 협상이 이뤄지기를 희망하고 있다. 한편 아일랜드는 아일랜드의 섬에서 태어났거나 부모나 조부모가 아일랜드인일 경우 자동으로 아일랜드 여권을 받을 수 있는 시민권을 부여한다. 현재 북아일랜드 거주자 180만 명 가운데 최소 50만 명, 영국 내에 아일랜드 혈통을 가진 사람 600만

명이 아일랜드 여권을 신청할 자격을 갖춘 것으로 추산되는데, 국민투표가 끝난 후부터 아일랜드 여권 신청이 물밀 듯 밀려들고 있다.

세대 간 분열

50세 이하 영국인 다수는 영국이 유럽연합에 남아 있기를 원했다. 유럽연합 잔류 득표율은 연령대가 내려갈수록 높아져 18-24세에서는 득표율이 73%에 달했다. 영국의 청년층은 이번 투표 결과로 인한 영향을 가장 크게, 가장 오래 받는 연령층인데, 좋은 실든 자신들이 반대한 정책의 결과를 고스란히 받아들여야 하는 입장에 놓여 있다. 영국 청년들은 이미 은퇴했거나 은퇴가 가까운 사람들이 이민자의 대거 유입에 대한 막대한 두려움 때문에 자기들의 자녀와 손자가 살아가야 할 세상을 그들의 의견과는 상반되는 환경으로 만들어 놓았다고 불평한다. 지금까지 유럽연합 회원국으로서 영국이 받은 모든 특혜를 누린 기성세대가 젊은 세대의 이동의 자유, 근로의 자유, 경제적 기회를 박탈해 버렸다는 것이다.

| 청년세대와 이동의 자유

청년세대는 기성세대보다 자유롭게 옮겨 다니는 것을 선호한다. 청년이 가난한 나라에서 부유한 나라로 이주하게 되면, 그들의 생산성도 향상된다. 한 연구에 따르면 사람들이 아무런 장애 없이 국경을 자유롭게 넘나들게 되면, 세계 GDP는 두 배로 증가할 것이라고 한다.

많은 정부가 국경 간 이민뿐만 아니라 국내에서의 이주도 제한하고 있다. 중국의 호구제도는 농촌에서 도시로 이주한 사람들을 이류시민 취급한다. 인도에서 한 주에서 다른 주로 옮기는 사람에게서는 공공서비스를 이용하는 데 제약이 따른다. UN에서 실시한 한 연구에 따르면 전 세계 국가의 80%는 여전히 농촌에서 도시로의 이주를 제한하는 정책을 펴고 있다. 이동의 자유를 제한하는 이러한 모든 장애는 어느 세대보다 이동의 자유를 원하고 필요로 하는 청년세대에 해를 끼치고 있다.

| 기성세대 선호 정책

많은 정부는 기성세대를 선호한다. 점점 더 높은 비율의 공공지출이 기성세대를 위한 연금과 의료보장에 사용된다. 이는 사회가 고령화되어가는 과정에서 당연한 결과이지만, 동시에 기성세대가 기성세대 선호 정책의 채택을 위해 투표 등을 통해 정치적 압력을 행사하기 때문이다. 한 연구에 따르면, 독일과 헝가리를 포함한 다섯 국가에서 순자원 유입(공적 자원 + 사적 자원)이 청년층에서 노령층으로 이뤄지기 시작했다. 이는 전례가 없던 불공평한 일이다. 기성세대가 청년세대보다 부유하기 때문이다.

| 청년 세대, 투표해야 한다

전문가들은 세대 간 불공평을 바로잡기 위해서는 청년들이 투표에 참여해야 한다고 주장한다. 미국에서 18-34세 인구의 20%만이 지난 총선에 참여한 반면에 65세 이상은 60%가 참여했다. 상황은 인도네시아나 일본에서도 마찬가지다.

브렉시트와 의료의 질

한편 영국의 유럽연합 탈퇴를 목적으로 창당된 영국독립당¹⁾(United Kingdom Independent Party)은 영국의 유럽연합 분담금을 국내로 돌려 국민의료서비스(NHS)에 투자하면 의료의 질을 개선할 수 있다고 주장해 왔다. 그러나 실상은 이와 다를 것으로 예상된다.

영국의 유럽연합 탈퇴로 2020년이 되면 영국 NHS에는 16,000명의 1차 진료의가 부족하고, 2022년 즈음엔 약 10만 명의 간호사가 부족할 것으로 전망된다. 그동안 영국은 유럽연합 국가를 중심으로, 외국의 인적 자원을 활용해 부족한 의료 인력을 확충해 왔다. 영국 NHS에서의 안정적인 장기계약은 유럽연합 출신의 의료 인력에게 큰 매력이었다. 그러나 이민 통제를 주된 이유 중 하나로 내세우며, 영국이 유럽연합 탈퇴를 선택한 만큼 향후 NHS가 유럽 출신의 인력을 모집하는 데 큰 어려움을 겪을 것이 예상된다.

한 연구에 따르면 사람들이 아무런 장애 없이 국경을 자유롭게 넘나들게 되면, 세계 GDP는 두 배로 증가할 것이라고 한다.

많은 정부는 기성세대를 선호한다. 점점 더 높은 비율의 공공지출이 기성세대를 위한 연금과 의료보장에 사용된다.

브렉시트로 인해 유럽연합의 인적 자원으로 사회의료서비스 인력을 충당하겠다는 계획에 큰 차질이 생겼다.

특히 사회의료서비스(social care provision) 영역에서의 인력 모집이 큰 난항을 겪을 것이다. NHS는 보건의료 예산의 78%를 차지하는 2차 진료에 대한 지출을 줄이고 보건의료체제를 1차 진료 및 장기요양 중심으로 전환하는 정책의 일환으로, 의료시설 밖에서 만성·노인 환자 관리를 도울 '사회의료관리사(social care workers)' 10만 명 추가 모집 계획을 세우고 있다. 그런데 브렉시트로 인해 유럽연합의 인적 자원으로 사회의료서비스 인력을 충당하겠다는 계획에 큰 차질이 생겼다. 일부 전문가는 기존 사회의료관리사들마저 고국으로 돌아가 설상가상이 될 것이라고 예상한다.

NHS는 또한 향후 220억 파운드의 '효율제고를 통한 비용 절감 계획(efficiency savings)'을 수립하고 있다. 이 비용절감계획은 '병원진료중심의 의료모델(hospital-based episodic care models)'에서 '1차 의료 및 장기요양 기반의 관리의료 모델(primary and long-term care based managed care models)'로의 전환에 달려 있다. 그러나 의료 인적 자원의 부족은 이러한 전환에 심각한 어려움을 줄 것이다.

영국독립당의 브렉시트 핵심 공약 중 하나는 영국이 매주 유럽연합에 보내는 3억 5천만 파운드를 NHS 예산으로 돌린다는 것이었다. 나이절 패라지(Nigel Farage) 영국독립당 대표는 투표 직후 이 공약이 실수였다고 공약 실현 여부를 보장할 수 없다고 밝혀 물의를 일으키기도 했다. 한편 이코노미스트의 경제분석팀은 브렉시트로 인해 2020년이 되면 영국 NHS가 1인당 지출할 수 있는 예산이 현재보다 135파운드 줄어든 것으로 예측했다. 의료비는 상승하는데, NHS의 예산이 줄어들게 되어 의료의 질은 떨어질 것이다.

출처

- "Fragmentation nation," The Economist, Jul 2, 2016
- "Put asunder," The Economist, Jul 2, 2016
- "Brexit: The Generational Divide," npr news, Jun 25, 2016
- "What Does Brexit Mean For The UK's NHS And Healthcare In Europe?," Forbes, Jun 27, 2016
- "Young, gifted and held back," The Economist, Jan 23, 2016
- BREXIT: the impact on the UK and the EU, Global Counsel, June 2015

1) 1993년 창당된 영국독립당은 유럽회의주의와 우익 포퓰리즘(populism)에 기반한 정당으로 영국의 유럽연합으로부터의 탈퇴를 표방해 왔다.