

브렉시트 이후 EU 체제의 전망과 정책시사점

조동희 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 부연구위원
dhjoe@kiep.go.kr

이철원 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 선임연구원
cwlee@kiep.go.kr

오태현 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 전문연구원
asroc101@kiep.go.kr

이현진 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 전문연구원
hjeanlee@kiep.go.kr

임유진 대외경제정책연구원 구미·유라시아본부
유럽팀 연구원
yjlim@kiep.go.kr

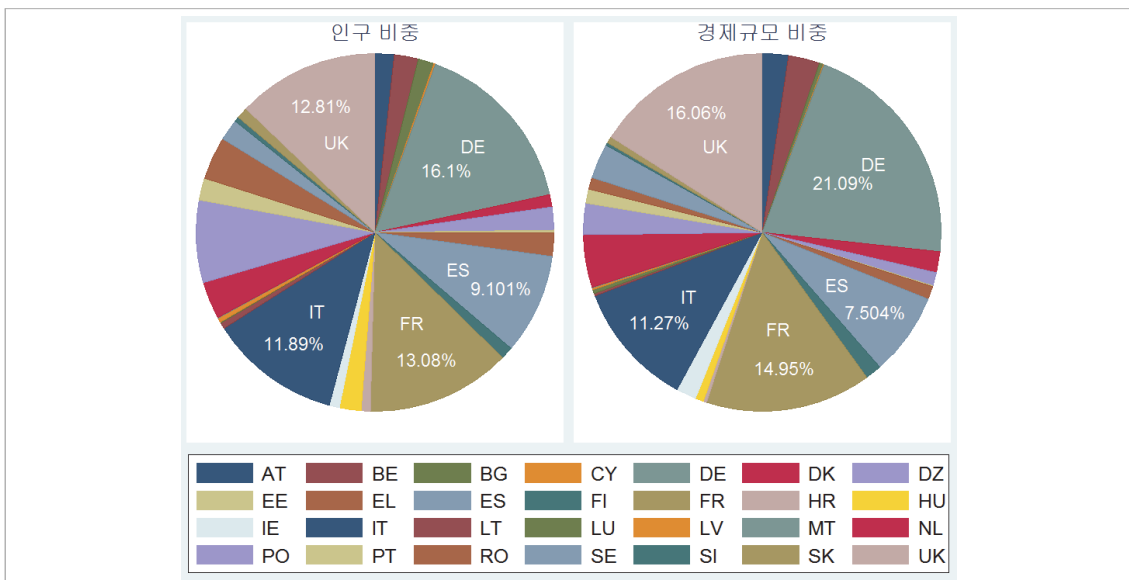


1. 연구의 배경 및 목적

- (배경) 영국의 탈퇴 결정으로 EU(European Union, 유럽연합)는 전례 없는 위기를 맞고 있는데, EU가 세계경제와 국제무역에서 차지하는 높은 비중으로 인해 우리나라와 같은 제3국의 기업, 소비자, 정부 등의 장기적 의사결정에도 지장을 초래할 가능성이 높음.

- [그림 1-1-1]이 나타내듯이 인구 및 경제 규모에서 EU 내 2~3위를 차지하는 주요 회원국의 탈퇴는 그 자체로 현행 EU 체제에 심각한 위협임.

그림 1-1-1. EU 내 영국의 비중



- 또한 유로지역 재정위기, 난민사태 등을 겪으며 쌓여온 EU 체제에 대한 불만이 브렉시트(영국의 EU 탈퇴)를 계기로 표면화되었고, 현행 EU 체제에 대한 개혁안이 앞다투어 제시되고 있음.
 - 이로 인해, 제2차 세계대전 이래 줄곧 심화와 확대를 추구해온 유럽통합에 심각한 제동이 걸렸고, EU 체제의 미래가 어느 때보다 불확실해진 상황

- (목적) 본 보고서는 **현행 EU 체제가 당면하고 있는 주요 문제점들을 분석하고, 이를 바탕으로 EU 체제의 미래를 전망하여 우리 정부, 기업, 가계의 장기적 의사결정에 참고자료를 제공하고자 함.**
 - 특히 △ 브렉시트에 직접적인 영향을 미친 것으로 알려진 이민·난민 문제, 유럽의 정체성 혼란, EU의 민주적 정통성 결핍과 △ 브렉시트와는 직접적으로 관련이 없으나 유로지역 재정위기를 계기로 표면화되어 현재 EU 체제 개혁 논의의 중심에 있는 역내 통화·조세·재정 문제를 중점적으로 분석
 - 이러한 분석을 바탕으로 EU 체제의 미래가 취할 수 있는 시나리오들을 수립하고, 개연성이 높은 시나리오들에 대해 정책시사점을 도출
 - 구체적으로, 본 보고서의 [2장]은 현행 EU 체제의 핵심 쟁점들을 분석하고, [3장 1절]은 향후 EU 체제가 취할 수 있는 시나리오 5개를 제시한 후, [3장 2절]은 AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법을 이용하여 5개 시나리오들에 대한 확률분포를 추정하고, [3장 3절]은 그 중 개연성이 높은 시나리오들에 대해 우리 정부를 위한 정책시사점을 도출함.

2. 조사 및 분석 결과

1) 현행 EU 체제의 쟁점

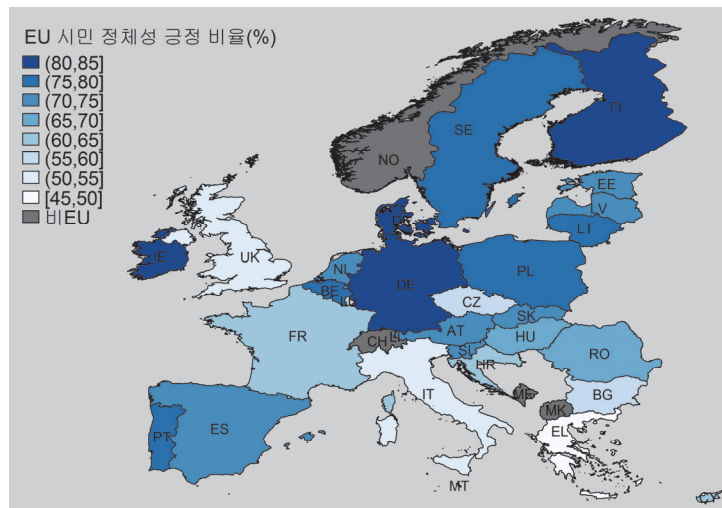
① 유럽의 정체성

- 공동체의 정체성은 구성원들의 현실인식과 행동의 기준이 되는데, 유럽·유럽인의 정체성에 혼란이 발생하였음.¹⁾
 - 특히 유럽통합이 서유럽 위주에서 중동부유럽까지 확대되면서 기존의 EU 회원국·EU 시민들이 공유하던 정체성에 혼란이 생김.
 - [그림 2-1-1]의 (가)가 보여주듯이 독일을 포함하여 북부 국가의 국민들은 EU 시민으로서의 정체성이 강한 반면, 영국, 체코, 이탈리아, 그리스 등에서는 매우 약함.
 - 특히 EU 시민으로서 정체성이 EU 전체 평균보다 꾸준히 현저히 낮았던 영국(그림 2-1-1의 (나) 참고)이 EU에서 탈퇴하기로 한 것은 브렉시트를 계기로 EU 체제의 미래를 전망해봄에 있어서 정체성 문제의 중요성을 보여줌.

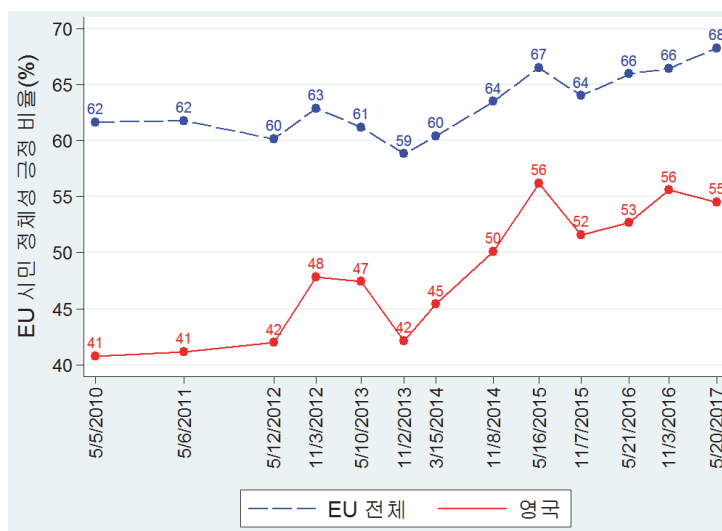
1) Schmale(2008), "Geschichte der europäischen Identität," *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 1-2/2008, pp. 14-19; 이옥연(2011), 『유럽의 정체』, 서울대학교출판문화원, 7장.

그림 2-1-1. '스스로를 EU 시민으로 느끼는가?'에 대한 응답

(가) 2017년 응답 지리적 분포



(나) 영국민 대 EU 평균 간 격차



주: 1) 유로바로미터(Standard Eurobarometer)의 QD2.1번 질문에 대한 긍정 응답 비중.

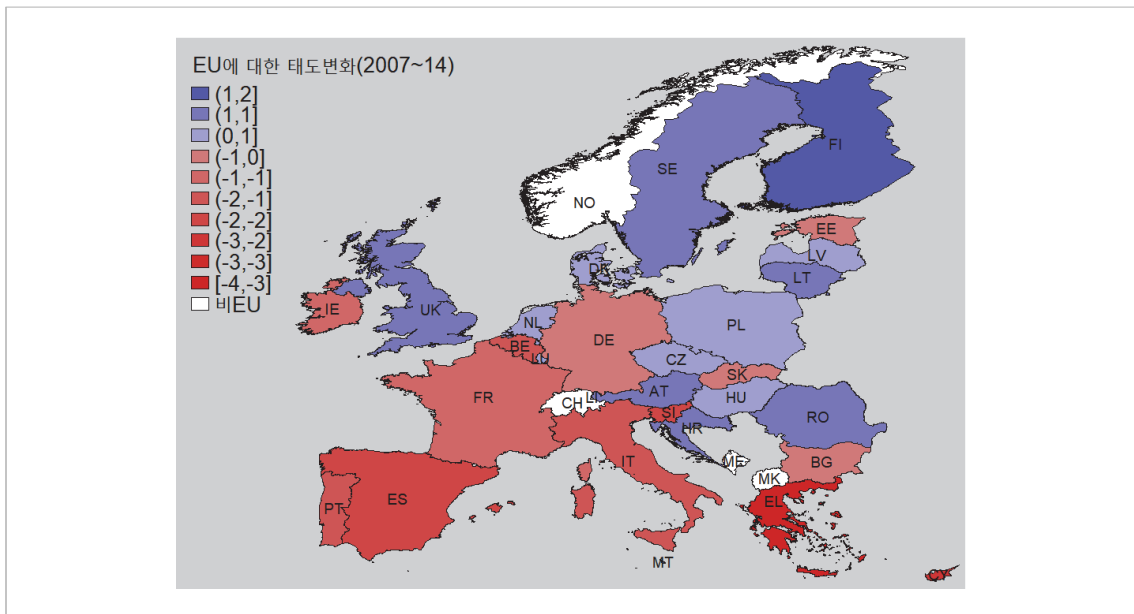
2) (가)는 Stata 모듈 SPMAPI를 이용해 그림.

자료: European Commission, Eurobarometer DB(검색일: 2017. 11. 29).

● 또한 금융위기와 재정위기를 거치며 유로지역 내 채권국-채무국 간 갈등이 심화되었고,²⁾ 그 결과로 유럽 회의주의(Euroscepticism) 세력이 급증하여 정책결정에 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 세력으로까지 부상하였음.³⁾

- [그림 2-1-2]가 나타내듯이 2007~14년 동안 EU 주요국에서 EU에 대한 국민들의 태도가 악화되었는데, 특히 재정위기의 진앙이자 해당 기간 동안 경제상황 악화 정도가 더 심각했던 남부유럽에서 태도 변화가 더 컸음.

그림 2-1-2. 2007~14년간 회원국별 EU에 대한 국민인식 변화



주: 1) 음수는 악화를, 양수는 개선을 나타내고, 값이 클수록 그 정도가 큼.

2) Stata 모듈 SPAP을 이용해 그림.

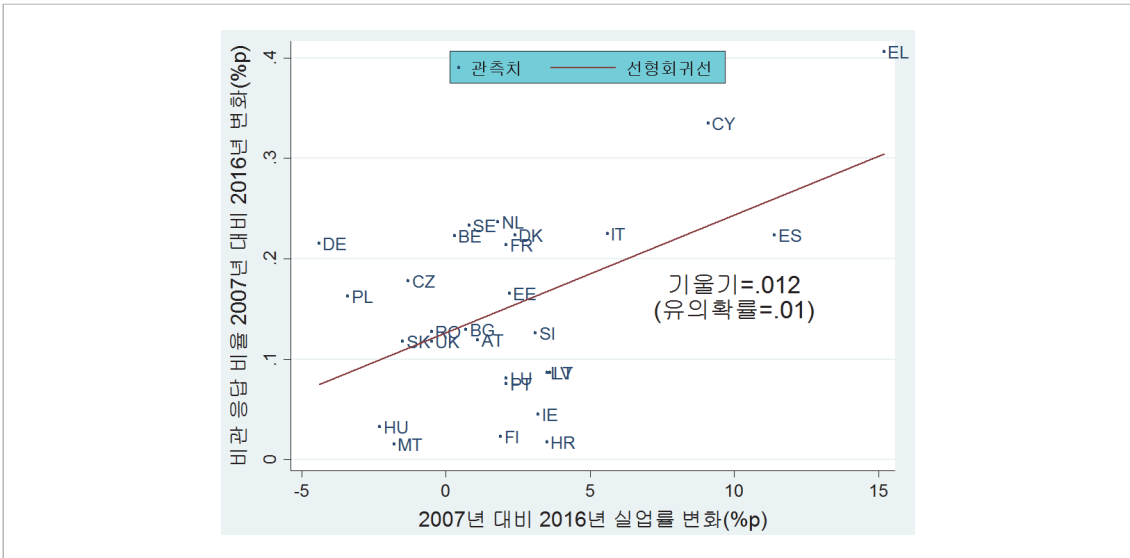
자료: ECFR, EU Cohesion Monitor DB(검색일: 2017. 11. 29).

◦ 또한 [그림 2-1-3]이 보여주듯이 경제상황 변화와 유럽회의주의 간 상관관계는 통계적으로도 유의함.

2) 조동희(2017), 「EU 회원국 내 정치적 포퓰리즘 확산 현황 및 정책 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제 제17-06호, 대외경제정책연구원, p. 4.

3) Hooghe and Marks(2007), "Sources of Euroscepticism," *Acta Politica*, Vol. 42, p. 119.

그림 2-1-3. 2007~16년간 실업률 변화 대(對) EU의 미래를 비판하는 시민 비율



주: 1) 종축은 유로바로미터의 EU의 미래에 대한 전망 조사에서 비판적이라고 응답한 비율의 2007년 9월 조사 대비 2016년 11월 조사의 변화분.

2) 유의확률은 2007년 대비 2016년 실업률 변화와 비판 응답 비율 간 상관관계가 없다는 귀무가설이 참일 확률.

자료: European Commission, Eurobarometer DB(검색일: 2017. 11. 12); European Commission, Eurostat DB(검색일: 2017. 11. 10).

● 관련 문헌은 유럽회의주의의 원인으로 다음의 네 가지를 지목⁴⁾

- (1) EU의 민주적 정통성 결핍
- (2) 개별 국가에서 EU 기관으로의 권한 이양에 따른 법·제도 집행의 비효율 증가
- (3) EU 차원·EU 관련 경제정책에 대한 불만
- (4) 난민유입 급증에 따른 유럽 및 국가 정체성 침해

② 의사결정구조

- (민주적 정통성 결핍) EU의 민주적 정통성 결핍은 현행 EU 체제의 핵심적인 약점으로 지목되어⁵⁾
 - [그림 2-2-1]이 보여주듯이 회원국 국민들의 EU 민주성에 대한 만족도 및 EU 기관에 대한 신뢰도는 민주적 정통성을 강화하기 위해 EU가 실시한 다양한 조치에도 불구하고 2000년대 중반 이래 하락 추세에 있음.

4) Bertoncini and Koenig(2014), "Euroscepticism or Europhobia: Voice vs. Exit?" *Policy paper*, Vol. 121, pp. 5-6.

5) The Economist(2017. 3. 23), "Democracy and its dilemmas: How to address the EU's democratic deficit."

그림 2-2-1. EU의 민주성 및 EU 기관 신뢰도 추이



주: (가)는 유로바로미터(Standard Eurobarometer)의 QA17.a번 응답 분포, (나)는 QA8, QA14에 긍정적으로 응답한 응답자의 비율.
 자료: European Commission, Eurobarometer DB(검색일: 2017. 11. 12).

- (다층적 거버넌스) 현행 EU 거버넌스의 특징은 초국가적 EU 기관, 회원국 중앙·지방정부, 시민사회, 이익집단 등 다양한 수준의 정치행위자들이 수평적으로 정치과정에 참여한다는 것인데, 최종의사결정 권한을 가진 단일주체의 부재로 소수의 주요 회원국들에 의해 의사결정이 좌우된다는 문제가 있고, EU-회원국 간 권한분쟁도 지속적으로 발생하고 있음.

- 특히 EU의 양대 축인 프랑스와 독일의 국내선거가 유럽통합에 큰 영향을 미치기도 함.⁶⁾
- 또한 [표 2-2-1]이 요약하듯이 현행 EU 체제는 EU-회원국 간 권한배분을 명확하게 해둔 것으로 보이나, 최근 EU-아일랜드 간 애플 법인세 논란에서 볼 수 있듯이 제도의 집행에서 권한구분이 명확하지 않은 경우가 발생함.⁷⁾

표 2-2-1. 정책분야별 EU의 권한

배타적 권한	회원국과 권한 공유	회원국을 지원하는 데 국한
- 관세동맹 - 역내 경쟁정책 - 통화정책 - 공동어업정책 - 공동상업정책 - 국제협약체결	- 역내 단일시장 - 사회정책 - 지역통합 - 농·어업 - 환경 - 소비자보호 - 교통 - 에너지 - 자유, 안보, 정의 관련 분야 - 공중보건 - 연구개발 및 항공우주 - 공적개발원조	- 보건 - 산업 - 문화 - 관광 - 교육 및 체육 - 행정협력

자료: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0020&from=EN>(검색일: 2017. 12. 6).

- (전략적 지도력의 부재) 전통적으로 EU 내에서 독일은 경제적 지도자의 역할을, 프랑스는 정치적 지도자의 역할을 담당해왔으나 유로지역 재정위기를 겪으면서 독일의 정치적 영향력이 강화되고 독일-프랑스 간 입장 차이가 표면화됨.

- 대표적인 사례로 독일은 ECB(European Central Bank, 유럽중앙은행)의 본질적인 역할은 물가안정이지 경기부양이 아니고 역할조정을 위해서는 조약개정이 선행되어야 한다고 주장하는 반면 프랑스는 ECB도 경기부양을 할 필요가 있다고 주장⁸⁾

6) 오테현(2017), 「프랑스 대선 분석 및 향후 전망」, KIEP 오늘의 세계경제 제17-17호, 대외경제정책연구원, p. 2; 이현진(2017), 「독일 총선 분석 및 향후 전망」, KIEP 오늘의 세계경제 제17-28호, 대외경제정책연구원, p. 2.

7) European Commission(2017. 10. 4), "State aid: Commission refers Ireland to Court for failure to recover illegal tax benefits from Apple worth up to €13 billion," *Press release*.

8) Mayer(2012), *Europe's Unfinished Currency: The Political Economics of the Euro*, Anthem Press, Chapter 9.

- 전략적 지도력의 부재로 재정위기나 브렉시트와 같이 유럽통합을 근본적으로 위협하는 위기가 발생할 경우 이에 대한 대응을 누가 이끌어야 하는지가 불확실함.

③ 유로지역 내 경제상황 격차

- 단일통화지역의 성공적인 운영을 위해서는 역내 경제상황 수렴이 필요하나 경제위기를 계기로 유로지역 내 경제상황 격차가 심화되었음.

- 역내 경제상황 수렴을 위해 EU는 유로지역 참가조건으로 [표 2-3-1]이 요약하는 다섯 가지 경제적 수렴기준을 설정하였고, 국가별 경제상황 및 경제정책에 대한 감시·협의를 지속적으로 실시

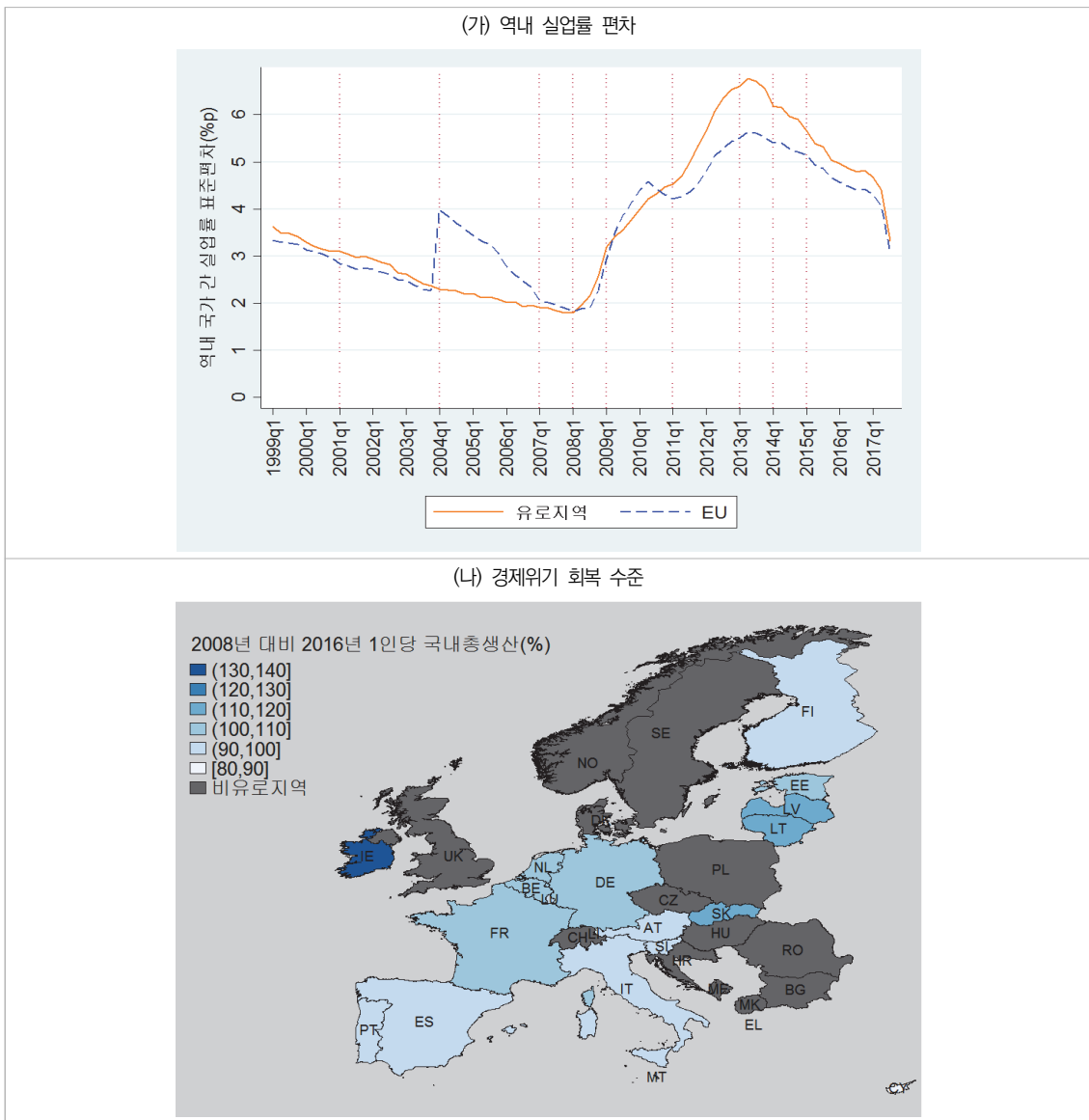
표 2-3-1. 5대 경제적 수렴기준

목표	지표	수렴기준
물가안정	소비자물가상승률	소비자물가상승률이 가장 낮은 3개 회원국의 평균을 1.5%p 이상 초과하지 않음.
재정건전성	국내총생산 대비 재정적자	3% 이하
재정 지속가능성	국내총생산 대비 정부부채	60% 이하
경제적 수렴 지속가능성	장기이자율	소비자물가상승률이 가장 낮은 3개 회원국의 장기이자율 평균을 2%p 이상 초과하지 않음.
환율안정	기준환율과의 격차	심각한 문제 없이 ERM II에 2년 이상 참가

자료: PROTOCOL (No 13) TFEU.

- 그러나 [그림 2-3-1]의 예처럼 경제위기를 계기로 유로지역 내 경제상황 격차가 심화됨.

그림 2-3-1. 유로지역 내 경제상황 격차 추이



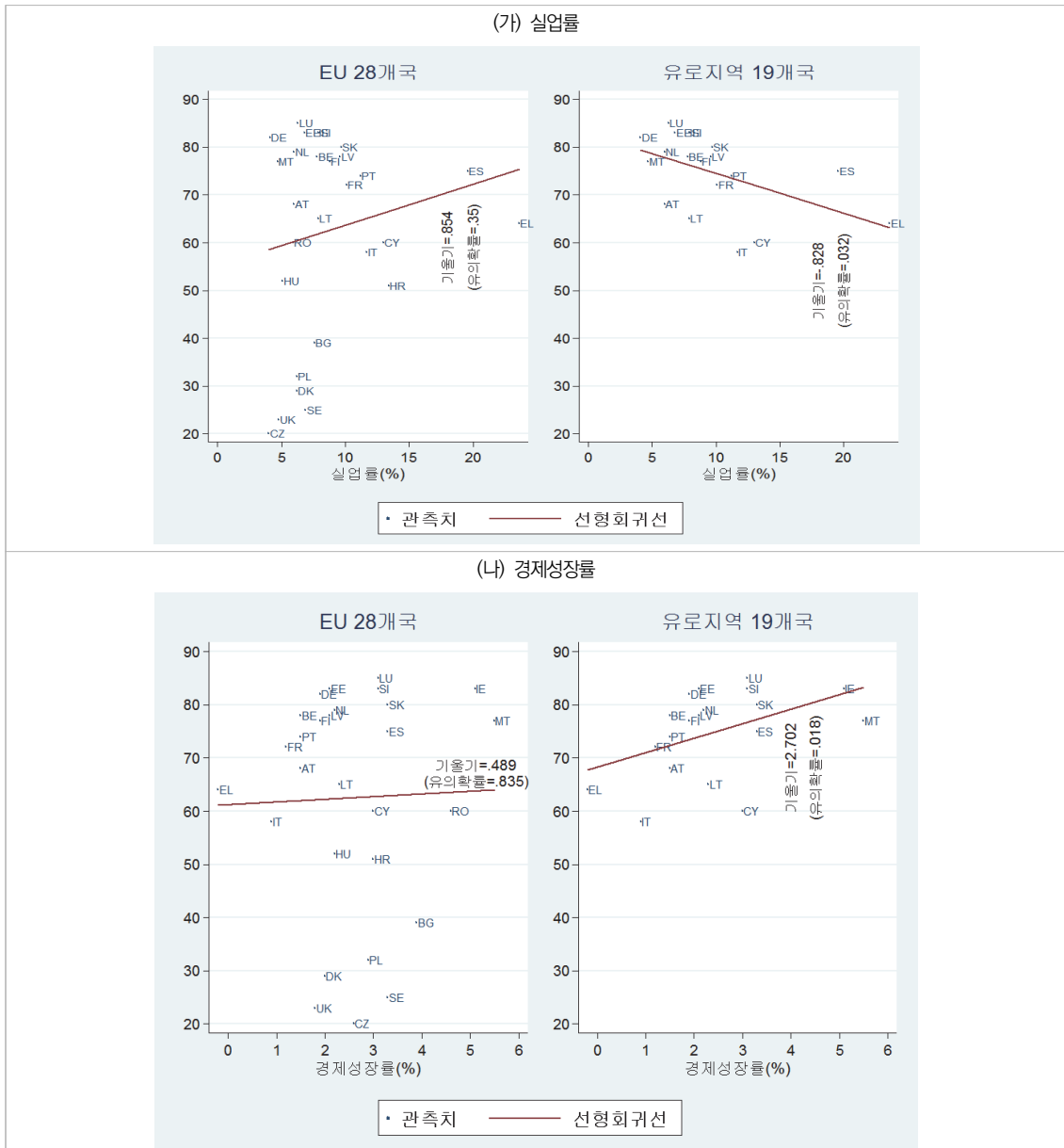
주: 1) (가)의 수직 점선은 EU 혹은 유로지역의 회원국 구성 변화 시점 표시.

2) (나)는 Stata 모듈 SPMPAP을 이용해 그림.

자료: European Commission(2017), Eurostat DB(검색일: 2017. 11. 13).

- 또한 [그림 2-3-2]가 나타내듯이 유로지역 내에서는 유로화에 대한 국민인식이 실업률과는 뚜렷한 음(陰)의 상관관계를 갖고 경제성장률과는 뚜렷한 양(陽)의 상관관계를 가짐.

그림 2-3-2. 경제상황과 유로화 지지율 간 상관관계



주: 1) 종속은 2017년 유로바로미터(Standard Eurobarometer 87)의 QA16.1번(유로화를 단일통화로 하는 경제통화동맹에 대한 의견)에 긍정적으로 응답한 응답자의 비율.

2) 경제성장률(전년대비)과 실업률(경제활동인구대비)은 2016년 기준.

3) 유의확률은 해당 횡축변수와 종축변수 간 상관관계가 없다는 귀무가설이 참일 확률.

자료: European Commission, Eurobarometer DB(검색일: 2017. 11. 12); European Commission(2017), Eurostat DB(검색일: 2017. 11. 10).

- 이러한 역내 경제상황 및 유로화 지지도 격차는 최근 활발하게 논의되고 있는 유로지역 개혁이 어떠한 방향으로든 순탄하지는 않을 것임을 시사함.

- 한편 최적통화지역에 대한 경제학 문헌은 역내 경제상황 격차 해소의 수단으로 역내 노동이동을 꼽고 있으나,⁹⁾ 유로지역 내 국가간 노동이동은 언어 및 문화 장벽으로 인해 저조함.

- Ehmer and Schwegmann(2017, p. 3)에 따르면 유로지역 내 국가간 노동이동 수준은 미미하여 개별 국가의 경제적 충격을 완화하는 데 기여하지 못하고 있음.¹⁰⁾
- 주요 원인은 언어 및 문화 장벽
- 이러한 장벽이 단기간에 유의미하게 낮아지는 것은 불가능하므로 노동이동성 향상을 통한 문제 해결은 어려울 전망

④ 분권화된 조세·재정정책

- (재정정책) 유로지역은 단일통화정책과 달리 분권화된 재정정책을 유지하고 있는데, 개별 국가의 무분별한 재정정책을 방지하기 위해 실시한 여러 조치들의 실효성에 의문이 제기되고 있고, 문제점을 근본적으로 극복하기 위해 재정동맹이 논의되고 있음.

- 현행 EMU(Economic and Monetary Union) 체제는 중앙은행에 의한 재정의 화폐화 및 회원국간 구제금융을 금지하고 있음.¹¹⁾
- SGP(Stability and Growth Pact, 안정 및 성장 협약)를 통해 재정적자와 정부부채를 각각 국내총생산 대비 3% 및 60% 이하로 유지할 의무를 부과하였고, 금융위기와 재정위기를 거치며 회원국 예산 및 경제정책에 대한 공조와 감독을 강화해왔음(표 2-4-1 참고).

표 2-4-1. SGP 발효 이후 공조 및 감독 강화를 위해 발효된 조치

조치	발효	주요 내용	지위
European Semester	2011년 1월	국가간 예산 및 경제정책 사전공조·감독을 위한 단일체제 수립	EU법
Six-Pack	2011년 12월	역내 거시경제·재정감독 강화	EU법
Fiscal Pact	2013년 1월	국내법에 균형재정의무 도입	정부 간 협약
Two-Pack	2013년 5월	· 신재정협약 중 재정규칙 관련 내용의 지위를 EU법으로 격상 · 역내 예산 감독·공조 강화	EU법

자료: Council of the European Union(2010. 9. 7), "3030th Council meeting: Economic and Financial Affairs," Press release; European Commission(2011. 12. 12), "EU economic governance 'Six-Pack' enters into force," Press release; European Commission(2013. 5. 27), "'Two-Pack' enters into force, completing budgetary surveillance cycle and further improving economic governance for the euro area," Press release; European Commission(2017. 2. 22), "The Fiscal Compact: Taking Stock," Communication from the Commission.

9) Mundell(1961), "A Theory of Optimum Currency Areas," *American Economic Review*, Vol. 51, No. 4, p. 661.

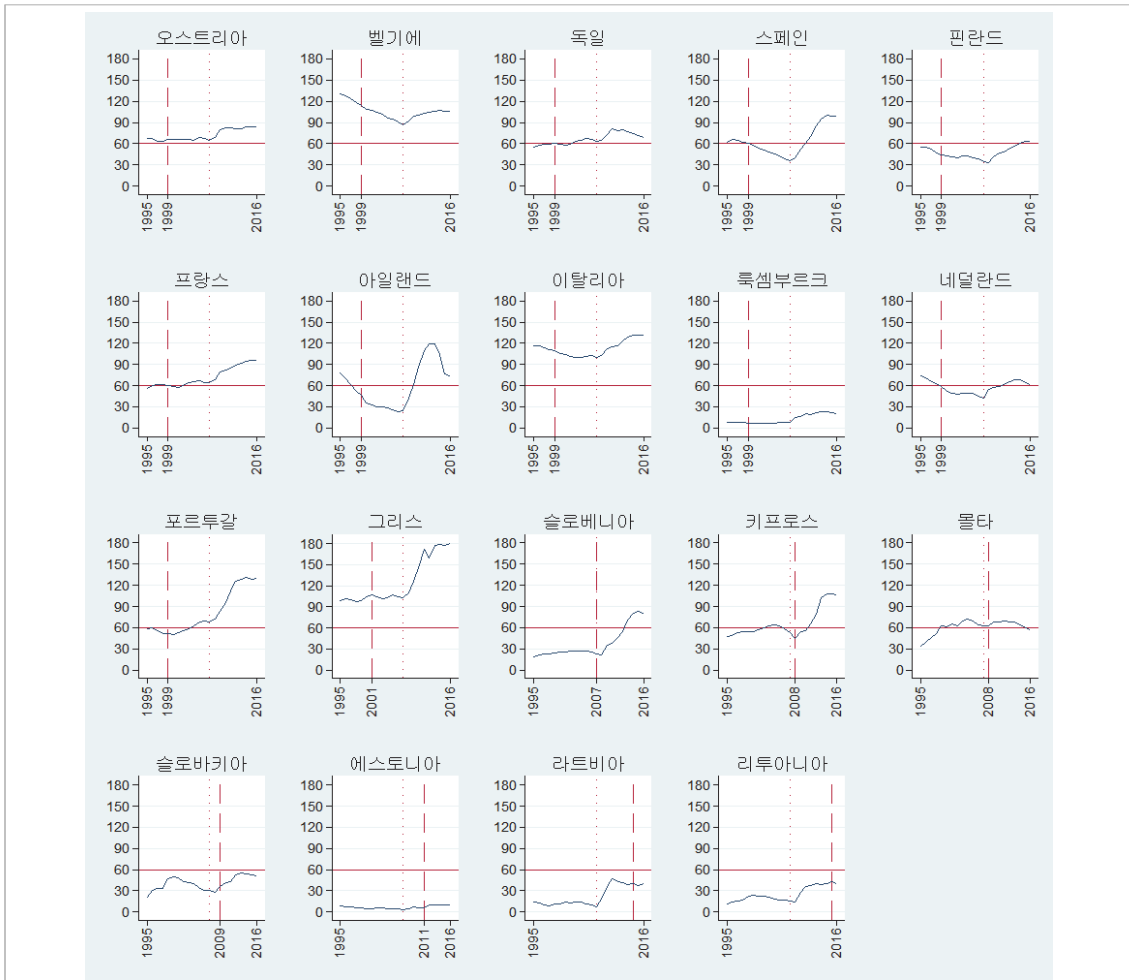
10) Ehmer and Schwegmann(2017), "Labour mobility in Europe does little to mitigate economic shocks - national labour markets absorb adjustment pressure," *KfW Research Focus on Economics*, No. 156, p. 3.

11) Articles 123, 125 TFEU.

- 그러나 [그림 2-4-1]이 보여주듯이 건전재정 의무 위반사례가 적지 않았음에도, 제재가 부과된 적은 없어서 이들 조치의 실효성에 의문이 제기되고 있음.

그림 2-4-1. 유로지역 내 국가별 국내총생산 대비 정부부채 비중 추이

(단위: %)



주: 1) 해당연도의 국내총생산 대비 정부부채

2) 60%의 수평선은 건전재정 기준 표시. 굵긴 수직선은 유로지역 가입년도 표시. 수직 점선은 2007년 표시.

자료: European Commission, Eurostat DB(검색일: 2017. 11. 12).

- 또한 유로지역의 위기대응 능력을 강화하기 위해 재정통합 심화가 논의되고 있음.¹²⁾
 - 마크롱 프랑스 대통령은 자국경제 활성화를 위해 유로지역 예산 창설을 지지하고 있는 반면 메르켈 독일 총리는 독일의 일방적인 기여를 우려하여 유보적인 입장임.¹³⁾

12) Bénassy-Quéré, Ragot, and Wolff(2016), "Which Fiscal Union for the Euro Area?" *Bruegel Policy Contribution*, Issue 2016/05, p. 3.

- (조세정책) 재정정책과 마찬가지로 조세정책도 개별 회원국의 권한이나 역내 조세제도 관련 마찰이 발생하고 있고 역내 제도조화 노력도 꾸준히 이뤄지고 있음.

- EU 정상회의는 역내 조세협력 강화를 제안하였고,¹⁴⁾ EU의 핵심기능인 단일시장의 효율적인 운영을 위해 자본 및 노동의 이동에 큰 영향을 미치는 직접세에 대한 역내 조화 필요성도 제기되어왔음.¹⁵⁾
 - 구체적으로는 법인세율 범위 제한, 공동연결법인세기준(Common Consolidated Corporate Tax Base) 도입, 금융거래세 도입 등이 논의되고 있으나 회원국간 입장 차이로 아직 유의미한 진전은 없음.¹⁶⁾
- 또한 애플사(社)의 법인세에 대한 EU 집행위원회-아일랜드 간 갈등과 같이 조세정책을 둘러싼 EU-회원국 간 마찰도 발생¹⁷⁾

⑤ 위기관리 수단

- 1999년 유로화 도입 당시의 EMU 체제는 국가부도를 막기 위한 위기관리 기능이나 파산 피해를 축소하기 위한 공동예금보험 등을 갖추지 않았었고, 재정위기가 발발하고 난 후에야 이러한 기능들을 마련하기 시작¹⁸⁾
- (ESM) EMU가 마련한 대표적인 위기관리 수단은 ESM(European Stability Mechanism)으로, ESM의 구제금융은 수여국의 차입조건 개선에 기여한 것으로 나타나고, ESM을 IMF와 같은 기능을 하는 EMF(European Monetary Fund)로 발전시키는 방안이 논의되고 있음.¹⁹⁾
 - 5천억 유로 규모의 상설구제기구인 ESM은 보다 앞서 2010년에 설립된 EFSF(European Financial Stability Facility)의 구제금융 기능을 대체하며 2012년 출범²⁰⁾
 - 2017년 11월 현재 EFSF와 ESM의 구제금융 내역은 [표 2-5-1]과 같음.

13) Rodrik(2017. 5. 9), "Can Macron Pull it off?" *Project syndicate*, <https://www.project-syndicate.org/commentary/macron-germany-eurozone-fiscal-union-by-dani-rodrik-2017-05>(검색일: 2017. 12. 29).

14) European Council(2012), *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*, pp. 2-6.

15) Neal(2007), *The Economics of Europe and the European Union*, Cambridge University Press, pp. 133-138.

16) BBC News(2011. 12. 7), "Eurozone: France and Germany urge common taxes"; European Commission(2016), *Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB)*, pp. 2-4; https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-financial-sector_en#fate(검색일: 2017. 11. 28).

17) European Commission(2017. 10. 4), "State aid: Commission refers Ireland to Court for failure to recover illegal tax benefits from Apple worth up to €13 billion," *Press release*.

18) Mayer, 앞의 책, Chapter 3.

19) European Commission(2017. 12. 6), "Commission sets out Roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union," *Press release*.

20) <https://www.esm.europa.eu/about-us/history>(검색일: 2017. 11. 15).

표 2-5-1. EFSF 및 ESM 구제금융 집행 내역

기관	수여국	구제금융 기간		대출 집행 총액	최종만기
EFSF	아일랜드	2010.12	~ 2013.12	177억 유로	2042년
	포르투갈	2011.5	~ 2014.5	260억 유로	2040년
	그리스	2012.3	~ 2015.6	1418억 유로	2056년
ESM	스페인	2012.12	~ 2013.12	413억 유로	2027년
	키프로스	2013.4	~ 2016.3	63억 유로	2031년
	그리스	2015.8	~ 2018.8	317억 유로	2058년

주: ESM의 그리스 구제금융 관련 정보는 2017년 11월 15일 현재.
 자료: <https://www.esm.europa.eu/financial-assistance>(검색일: 2017. 11. 15).

- [표 2-5-2]가 요약하는 것처럼 ESM 구제금융 이후에 해당국의 (독일 대비) 장기가산금리 평균이 통계적으로 유의하고 경제적으로도 유의미하게 낮아졌음.

표 2-5-2. ESM 구제금융 수여국의 구제금융 직후 장기가산금리 차이

수여국	차이	유의확률
스페인	-1.307	0.001
키프로스	-0.920	0.010
그리스	-1.260	0.002

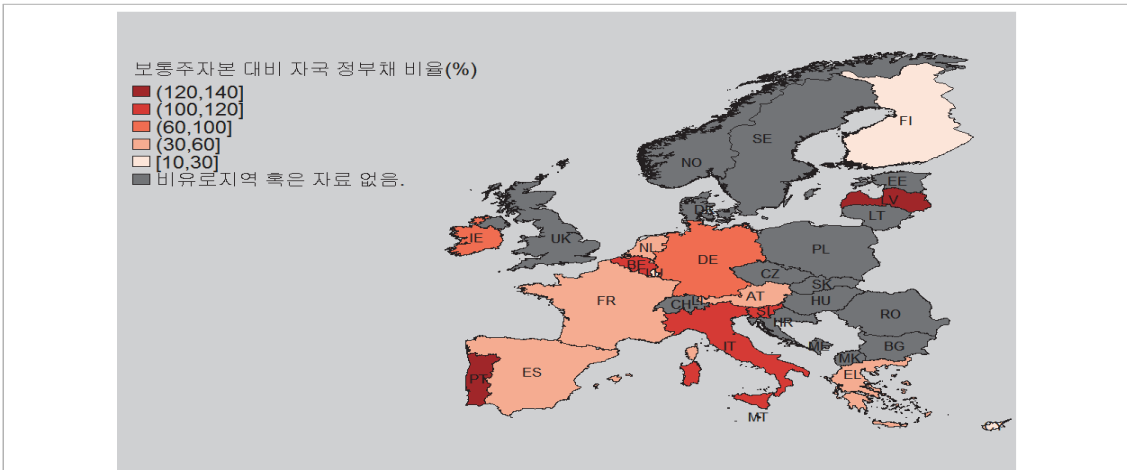
주: 유의확률은 10년 만기 정부채 독일 대비 가산금리 월평균 값이 구제금융 시작 직전 6개월과 직후 6개월 사이에 차이가 없다는 귀무가설이 참일 확률.
 자료: ECB, Statal Data Warehouse DB(검색일: 2017. 11. 15).

- EU 집행위원회는 2019년 중반까지 ESM을 EU에서 IMF와 같은 기능을 하는 EMF로 발전시킬 것을 제안하였는데 프랑스-독일 간 의견 차이로 이 제안의 채택 여부는 불투명²¹⁾
- (유로지역 공동예금보험) EU 집행위원회는 개별 국가와 해당 국적은행 간 부도위험의 연결관계를 끊고자 유로지역 공동예금보험인 EDIS(European Deposit Insurance Scheme)를 제안하였는데,²²⁾ 회원국간 이견으로 실현 여부는 불투명²³⁾
 - 현행 유로지역 예금보험은 개별 국가 단위에서 이뤄지고 있으므로 국가 부도 시 해당 국적 은행의 예금은 보호받지 못함.²⁴⁾

21) Brunsden and Khan(2017. 12. 6), "Brussels calls for creation of European Monetary Fund," *The Financial Times*.
 22) European Commission(2015b), *Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL amending Regulation (EU) 806/2014 in order to establish a European Deposit Insurance Scheme*, pp. 2-4.
 23) Jones(2017. 11. 17), "Weidmann lays out conditions for common eurozone bank deposit scheme," *The Financial Times*.
 24) Mayer, 앞의 책, Chapter 11.

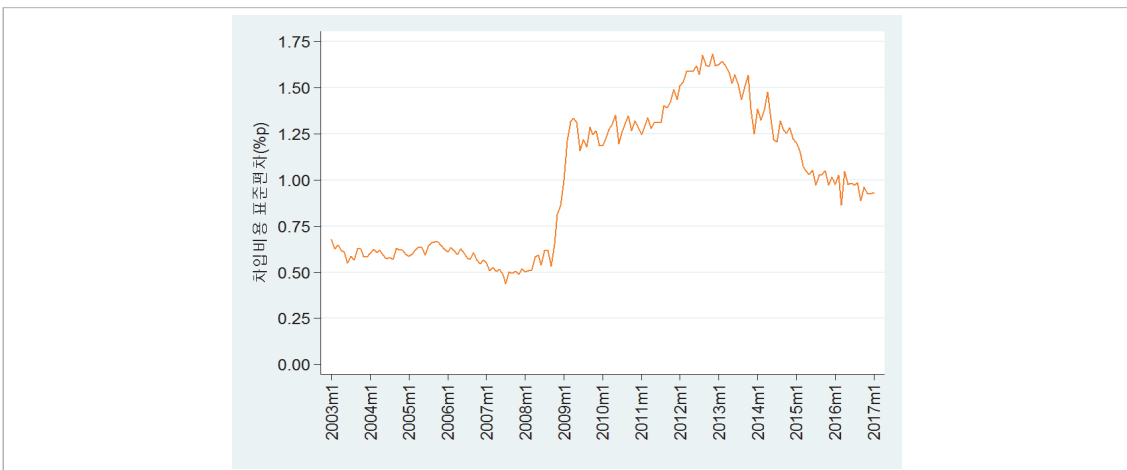
- 그런데 [그림 2-5-1]이 나타내듯이 역내 은행들의 자국 정부채 보유 비중에 큰 차이가 있어서 상기한 위험에도 국가간 격차가 있고, 이에 따라 [그림 2-5-2]가 보여주듯이 재정위기를 계기로 역내 민간차입비용 격차가 확대되었음.

그림 2-5-1. 유로지역 국가별 은행의 보통주(CET1) 대비 자국 정부채 보유 비율



주: 1) 국가별 은행의 바젤Ⅲ 기준 보통주(CET1, 2016년 6월 30일 마감 기준) 대비 자국 정부채 보유 평균 추정치.
 2) 에스토니아(EI), 리투아니아(LT), 슬로바키아(SK)는 자료 없음.
 3) Stata 모듈 SPAP을 이용해 그림.
 자료: European Parliament(2017), *Banks' exposures to Home sovereign bonds*, pp. 1-2를 이용해 저자 작성.

그림 2-5-2. 유로지역 내 국가별 민간차입비용 격차 추이



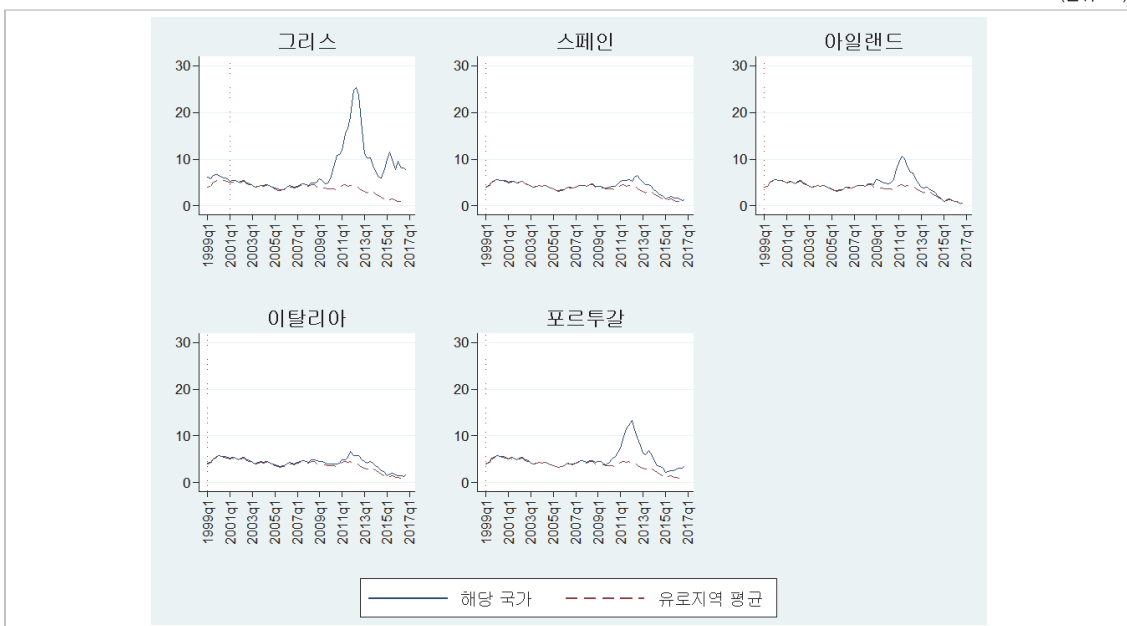
주: 비금융기업 차입 이자율 가중평균(cost-of-borrowing indicator for non-financial corporations)의 유로지역 내 표준편차.
 자료: ECB, Statistical Data Warehouse DB(검색일: 2017. 11. 17).

- 민간 자금조달비용은 소비 및 투자에 영향을 미쳐서 경기변동, 성장잠재력, 재정건전성 등에 영향을 주므로, 단일통화지역의 성공적인 운영을 위해서는 민간차입비용의 역내 격차를 해소해야 함.
- 이러한 배경 아래 EU 집행위원회는 EDIS 창설을 제안하였는데, 프랑스, 이탈리아 등은 이를 환영하는 반면 독일은 개별 국가의 재정건전성 유지 유인 약화와 역내 국가간 부실채권 비율 격차를 이유로 EDIS에 유보적 입장임.²⁵⁾

- (공동채권 발행) EU 집행위원회는 회원국의 자금조달 여건을 체계적으로 개선하기 위해 유로지역 내 정부채를 통합한 '유로본드(Eurobond)'의 공동발행을 제안하였으나 독일의 강한 반대와 마크롱 프랑스 대통령의 유보적 태도로 실현 여부는 불투명
- 개별 회원국에 대한 ECB의 최종대부자 역할 및 회원국간 상호구제 금지에 따라 [그림 2-5-3]이 나타내는 것과 같이 유로지역 재정위기 당시 일부 회원국들의 차입여건이 단기간에 급속하게 악화되었음.

그림 2-5-3. 재정위기 시기 해당 국가의 10년 만기 정부채 금리

(단위: %)



주 1) 10년 만기 정부채 분기별 평균.

2) 수직 점선은 해당 국가의 유로지역 참가 시기 표시.

자료: European Commission, Eurostat DB(검색일: 2017. 11. 27).

25) Jones(2017. 11. 21), "Draghi backs Germany's hard line on banking union," *The Financial Times*; Jones(2017. 11. 17), "Weidmann lays out conditions for common eurozone bank deposit scheme," *The Financial Times*.

- 이러한 배경 아래 EU 집행위원회는 다음과 같은 이유로 공동채권발행을 제안²⁶⁾
 - ① 공동발행채권은 개별 회원국 차원의 충격에 해당 회원국 정부채보다 덜 민감하게 반응할 것임.
 - ② 공동발행채권은 그에 상응하는 유로지역 정부채 전체의 가중평균보다 파산확률이 더 낮을 것이므로 발행여건도 더 나을 것임.
 - ③ 차입여건이 급격하게 악화되어 있는 국가들의 경우 공동발행 합의소식 자체만으로도 향후 채무상환 능력에 대한 시장의 기대가 개선되어 차입여건이 바로 개선될 것임.
 - ④ 은행들이 자국 정부채 대신 공동발행채권을 보유한다면 그 자체로 유로지역 차원의 은행 재무건전성이 개선될 뿐만 아니라 재정위기가 은행위기 및 경제위기로 이어지는 경로가 끊길 것임.
 - ⑤ 개별 국가 정부채가 동일규모의 공동발행채권으로 대체될 경우 해당 시장의 안정성 및 유동성이 개별 정부채 시장을 합친 것보다 우월할 것이므로 ECB의 통화정책 여건도 개선될 것임.
- 구체적 방법으로는 [표 2-5-3]이 요약하는 세 가지 안을 제시

표 2-5-3. EU 집행위원회 녹서의 유로본드 발행 세 가지 안

번호	정부채 대체 정도	개별회원국의 지급보증 수준	조약 개정 필요성	발행여건 및 유동성 개선 정도	재정건전성 유인 저하 정도	저신용 국가로의 재정이전 정도
1안	완전 대체	전체 (joint and several)	Article 125 TFEU 위반	높음		
2안	부분 대체	회원국별 할당액 (several but not joint)	없음	중간		
3안				낮음		

자료: European Commission(2011), GREEN PAPER on the feasibility of introducing Stability Bonds.

- 반면에 채권공동발행은 (1) 개별 국가의 재정건전성이 가지는 외부성을 키움으로써 개별 국가의 건전재정 유지 유인을 약화시킬 수 있고 (2) 현재의 상황에서는 독일의 차입비용을 증가시킬 것임.²⁷⁾
- 메르켈 독일 총리는 그에 상응하는 수준의 재정통합 심화(개별 국가에서 EU로의 재정주권 이전)와 현존 정부부채 규모 축소가 충분히 이뤄진 후에야 공동발행을 고려할 수 있다는 입장이나 프랑스는 재정주권의 핵심적 요소들을 포기하는 것이 불가능하다는 입장²⁸⁾
- 마크롱 프랑스 대통령이 독일의 부정적인 입장과 불안정한 정세를 감안하여 유보적인 태도를 밝힘에 따라 채권공동발행이 가까운 시기에 이뤄질 가능성은 낮음.²⁹⁾

26) European Commission(2011), *GREEN PAPER on the feasibility of introducing Stability Bonds*.

27) European Commission(2011), *GREEN PAPER on the feasibility of introducing Stability Bonds*, Box 1.

28) Mayer, 앞의 책, Chapter 5.

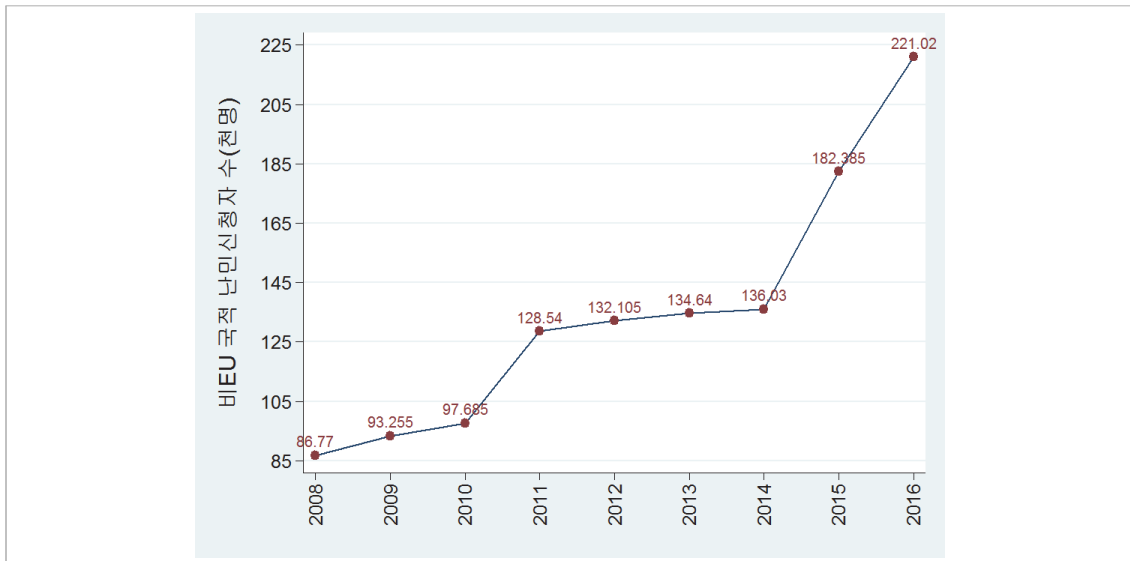
29) Münchau(2017. 10. 1), "Macron may have a bold vision but Merkel calls the shots," *The Financial Times*.

⑥ 노동이민 및 난민

● 브렉시트 여론의 주된 배경으로 꼽히는 반(反)이민·난민 정서는 중동부유럽으로부터 서유럽으로 대규모 노동이민과 EU로의 난민유입 급증으로 확산되었고, EU 차원의 이민·난민정책 조율은 향후 유럽통합의 방향에 대한 주요 쟁점으로 남아 있음.

- 2004년 중동부유럽으로의 EU 확대로 중동부유럽으로부터 서유럽(기존 EU 15개국)으로 대규모 노동이민 발생³⁰⁾
 - 특히 영국과 아일랜드로 노동유입이 집중되었음.
- 또한 [그림 2-6-1]이 보여주듯이 시리아 내전 이후 역외난민유입이 급증함으로써 난민문제가 EU 내 심각한 사회문제로 대두되었음.

그림 2-6-1. EU로의 난민유입

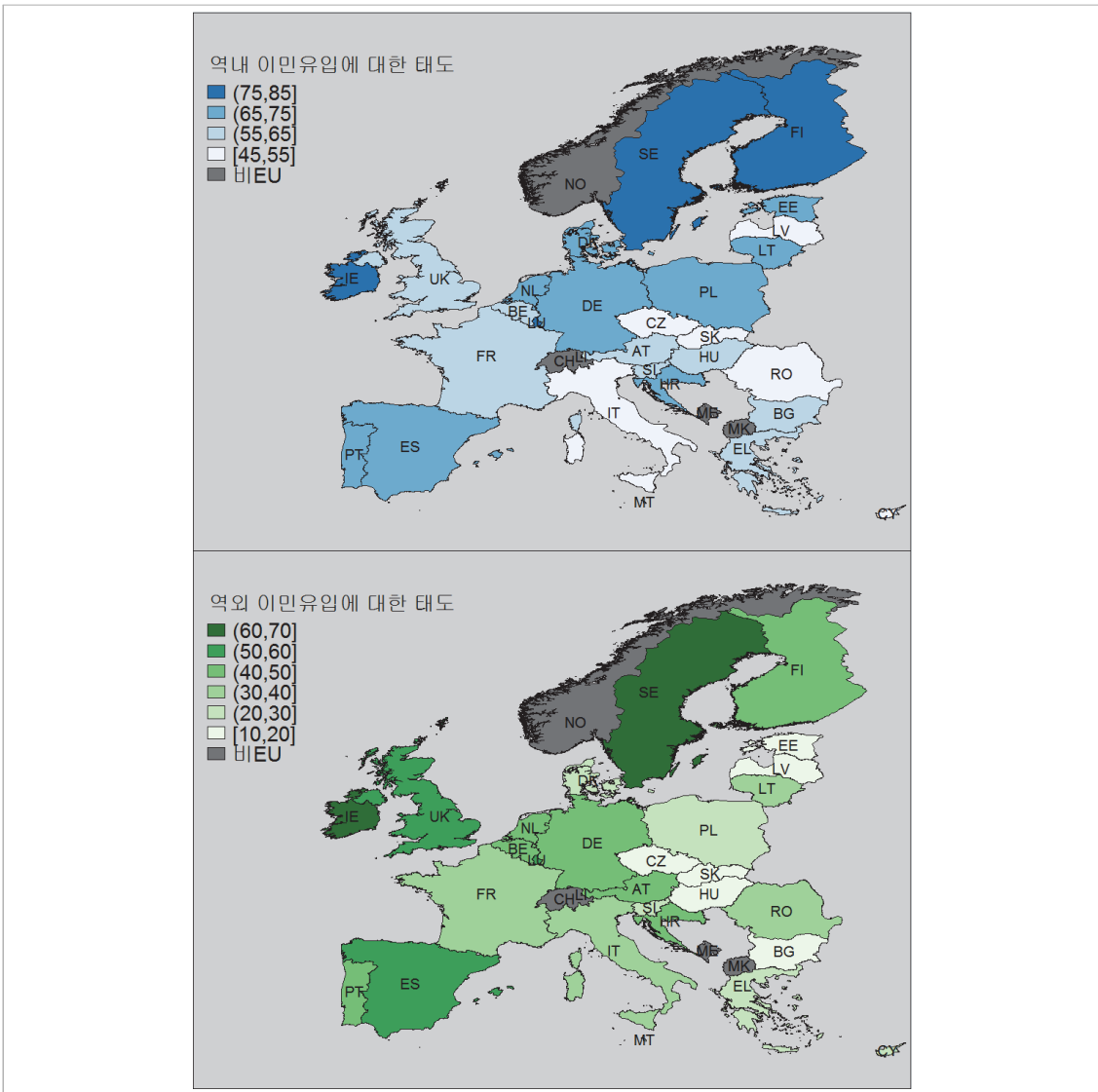


자료: European Commission, Eurostat DB(검색일: 2017. 11. 29).

- 그런데 [그림 2-6-2]가 보여주듯이 역내 국가간 이민·난민 유입에 대한 태도에는 큰 차이가 존재함.

30) European Commission, Eurostat DB(검색일: 2017. 8. 28).

그림 2-6-2. EU 회원국별 이민유입에 대한 태도



주: 1) 이민유입에 대한 태도는 2017년 유로바로미터(Standard Eurobarometer 87)의 QB4번 (이민자에 대한 의견에 긍정적으로 응답한 응답자의 비율.

2) Stata 모듈 SPMAPI를 이용해 그림.

자료: European Commission, Eurobarometer DB(검색일: 2017. 11. 12).

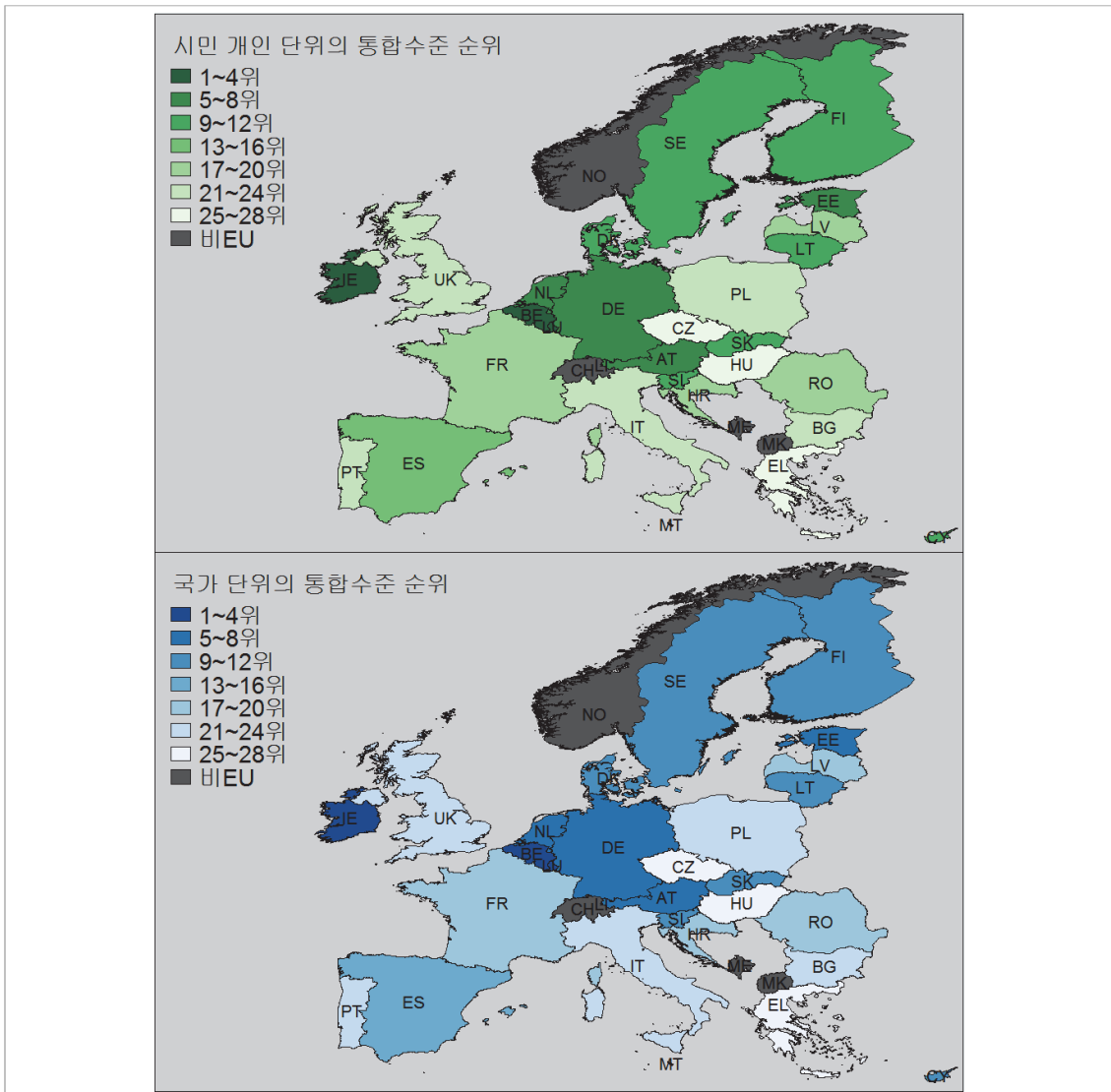
- EU 집행위원회는 이민·난민문제 해결을 위해 지속적으로 노력하고 있으나 국가간 관련 제도 및 입장 차이로 인해 유의미한 진전은 이루지 못하고 있음.

2) 종합 전망

① 향후 유럽통합의 방식

- 현행 EU 체제는 모든 회원국들이 동일한 목표를 향해 통합을 심화해가는 방식을 취하고 있으나 [그림 3-1-1]과 [그림 3-1-2]가 나타내는 것처럼 실제 통합수준에는 지역간 및 국가간 차이가 있음.

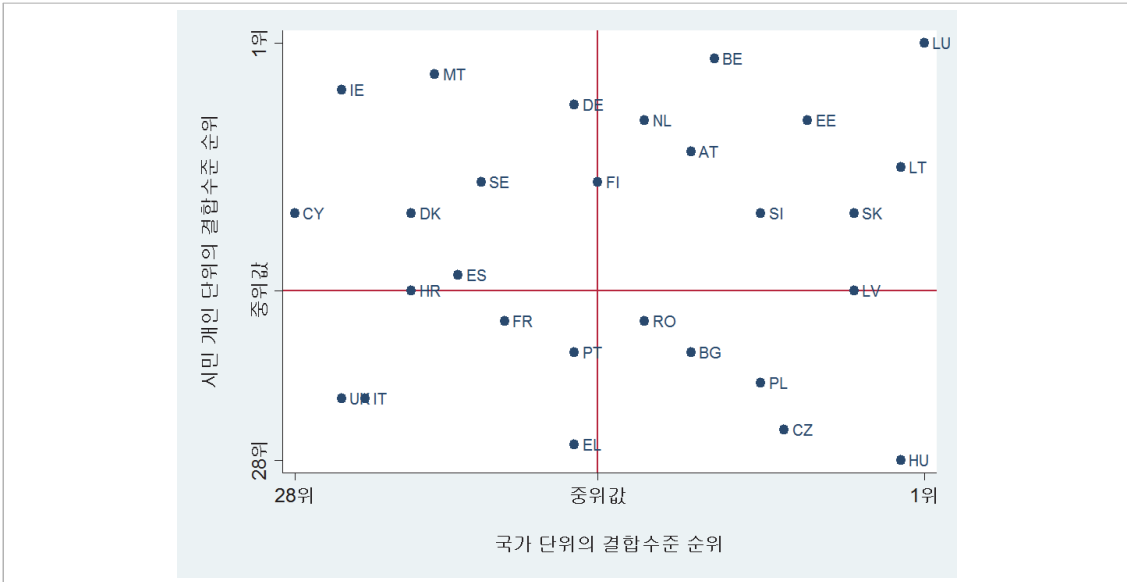
그림 3-1-1. EU 회원국별 통합수준 순위: 지리적 분포



주: Stata 모듈 SPMAP을 이용해 그림.

자료: ECFR, EU Cohesion Monitor Database.

그림 3-1-2. EU 회원국별 통합수준 순위: 산개도



자료: ECFR, EU Cohesion Monitor Database.

- 이처럼 모든 회원국들이 동일한 목적을 추구하면서도 이행에는 회원국간 시차를 허용하는 방식을 다중속도유럽(multi-speed europe)이라 하는데, 이 통합방식의 장단점은 [표 3-1-1]과 같음.

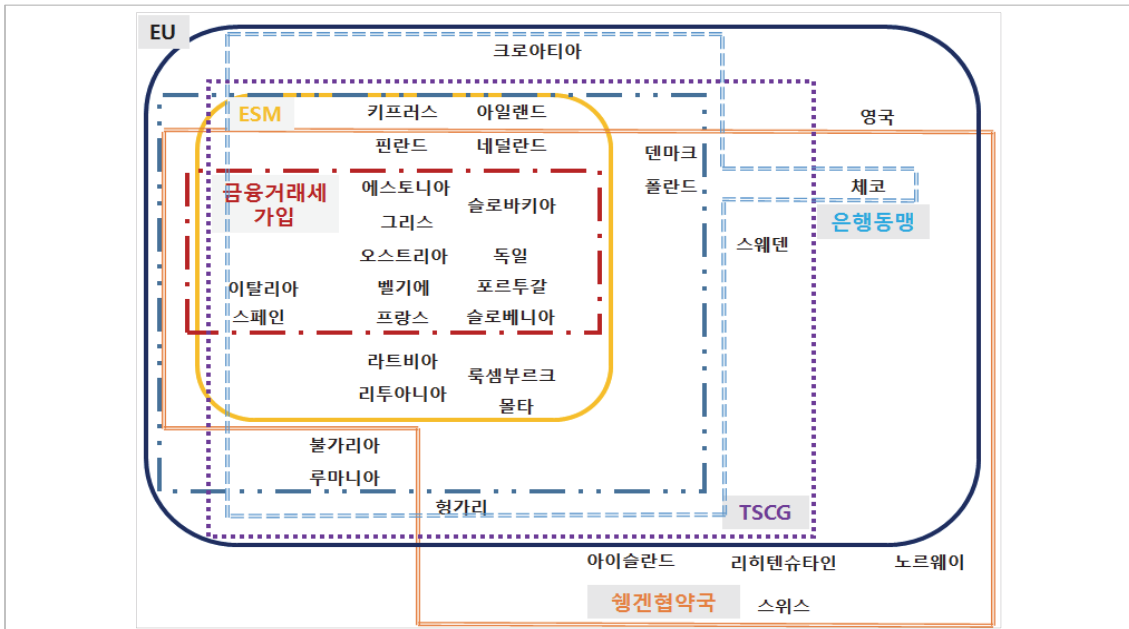
표 3-1-1. 다중속도유럽의 장단점 요약

장점	단점
- 제도적 효율성 - 역내 격차를 고려한 현실적인 대안 - 익숙함: 유로존과 쉥겐 조약의 경험	- 회원국간 갈등 심화 및 개도국의 주변부화 - 유럽의 정체성 혼란 - 분야별 상이한 절차에 따른 복잡성

자료: 저자 작성.

- 반면에 공동의 목적 없이 분야별로 부분집합 내에서 통합을 심화하는 방식을 분화된 통합이라고 하는데, [그림 3-1-3]은 현재 실시되고 있는 분화된 통합의 사례를 보여줌.

그림 3-1-3. 분화된 통합의 사례



자료: <https://tineurope.wordpress.com/2015/04/15/differentiated-integration-in-one-graphic-2015>(검색일: 2017. 10. 15).

- 한편 EU 집행위원회는 2025년 EU의 모습에 대한 다섯 가지 시나리오를 담은 백서를 발표하였음(표 3-1-2 참고).

표 3-1-2. EU의 미래에 관한 백서: 다섯 가지 시나리오 요약

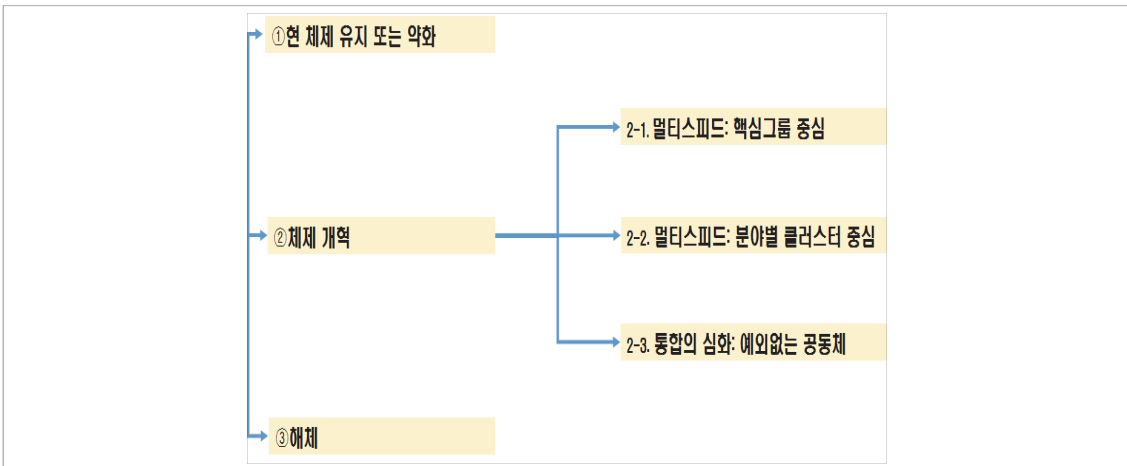
시나리오	특징
현 체제 유지	- 일자리 창출, 경제성장, 투자에 집중 - 유로지역 내 협력 강화
단일시장 체제로 국한	- EU는 단일시장에 집중하고 그 외 분야는 개별 회원국 전담 - 소비자, 환경, 조세 등에서 회원국별 상이한 제도 실시
통합수준 다양화	- 27개 잔류회원국으로 구성된 EU는 그대로 두고 분야별 자발적인 통합 실시 - 분야별 통합 가속화
효율성 높은 분야에 집중	- 효율성이 높은 분야로 통합범위를 좁히되 통합수준은 강화 - 회원국간 협의를 통해 해당 분야 선정
EU 권한 강화	- EU 권한 강화 및 회원국 권한 약화 - 정책결정 가속화

자료: European Commission(2017), White Paper on the Future of Europe, pp. 15-25.

- 그러나 이들 시나리오는 시나리오간 명확한 구분이 어렵고 지나치게 추상적이라는 비판을 받고 있음.³¹⁾

- 본 보고서는 다중속도유럽, 분화된 통합과 EU 집행위원회의 다섯 가지 시나리오를 참고하여 EU 체제의 미래에 대한 시나리오를 보다 명확하게 [그림 3-1-4]와 같이 다섯 가지로 정의하였음.

그림 3-1-4. 본 보고서의 5개 시나리오



자료: 저자 작성

② 종합 전망

- 앞서 제시한 본 보고서의 다섯 가지 시나리오간 발생가능 확률분포를, EU 전문가 집단을 대상으로 한 AHP(Analytic Hierarchy Process) 기법을 이용하여 추정한 결과 [표 3-2-1]과 같은 전망을 얻음.

표 3-2-1. 브렉시트 이후 EU 체제 시나리오간 상대적 가능성 평가 결과

번호	평가기준	계층 내 중요도	종합중요도
1	현 체제 유지 또는 약화	40.57%	40.57%
2	체제 개혁	51.27%	51.27%
2-1	멀티스피드: 핵심그룹 중심	43.80%	22.45%
2-2	멀티스피드: 분야별 클러스터 중심	44.31%	22.72%
2-3	통합의 심화: 예외 없는 공동체	11.90%	6.10%
3	해체	8.17%	8.17%

주: 제1계층 비일관성=0.0081, 제2계층 비일관성=0.0032.

자료: 저자 작성.

31) European Policy Centre 최고경영자 겸 수석경제학자 Fabian Zuleeg 면담(2017. 11. 9, 벨기에 브뤼셀); 벨기에 브뤼셀자유대학 Ferran Davesa 박사 면담(2017. 11. 9, 벨기에 브뤼셀); Dempsey(2017. 3. 2).

3. 정책 제언

- 앞서 설명한 대로 EU 전문가들을 대상으로 본 보고서의 다섯 가지 시나리오간 발생확률 분포를 AHP 기법으로 조사한 결과 예외 없는 공동체와 해체는 가능성이 현저히 낮은 것으로 추정되었으므로, 발생가능성 상위 3개 시나리오 각각에 대한 정책시사점을 구체적으로 제시함.
- (멀티스피드: 분야별 클러스터 중심) 회원국들이 분야별로 통합 참여여부를 자율적으로 결정함에 따라 EU 집행위원회의 역할도 분야별로 달라질 것이고 EU 역내 산업단체들의 영향력도 더 커질 수 있으므로 그에 맞는 대응이 필요함.
 - 특히 조세회피 방지와 수단으로 제안된 공동연결법인세기준에 대표적으로 반대해온 영국이 탈퇴함에 따라 찬성국들을 중심으로 조세회피 방지 분야의 통합이 강화될 전망
 - 또한 이미 10개국(오스트리아, 벨기에, 프랑스, 독일, 그리스, 이탈리아, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인) 간 공감대가 형성된 금융거래세 도입도 탄력을 받을 전망
 - 금융거래세는 브렉시트 이후 유럽의 금융 중심지 변경 가능성과 맞물려 현지 진출 우리 금융기관 및 국내의 대(對)유럽 금융거래에 혼란을 줄 수 있으므로, 유관기관의 현지사무소 등을 활용하여 관련 논의를 면밀하게 관찰하고 제도 변화에 대비해야 함.
 - 일부 회원국들이 법인세 관련 통합을 심화할 경우 해당 국가에 진출해 있는 우리 기업이 직접적인 영향을 받을 것이고 향후 우리 기업의 진출 대상국으로서 EU 회원국간 매력도 분포도 달라질 것임.
 - 현지공관, 유관기관, 파견인력 등을 통해 관련 정보를 수집하여 해당 기업들에 제공하고, 생산·판매 거점 재조정에 대한 연구를 실시하여 우리 기업이 변화된 환경에 적응하는 것을 도울 필요
 - 단기적으로는 달라진 법인세 제도에 대한 자문, 상담 등을 제공하여 우리 기업의 피해 방지
- (멀티스피드: 핵심그룹 중심) 이 경우 브렉시트 이후 유로지역을 중심으로 경제 및 금융 분야 통합이 심화될 가능성이 높으므로 EU의 주요 금융 관련 기관·기구가 있는 프랑크푸르트에서 현지 역량을 더욱 강화해야 함.
 - 단일통화정책의 한계를 극복하기 위해 유로지역 내 노동시장 통합이 심화될 가능성이 큰데, 이는 낮은 인건비로 숙련노동력을 수월하게 조달할 수 있다는 이점으로 중동부유럽에 진출해 있는 우리 기업들에 부정적 영향을 줄 것임.
 - 따라서 현지공관 및 유관기관들도 현지 진출 우리 기업의 숙련노동력 조달을 도울 수 있는 역량을 강화해야 함.

- 유로지역 중심으로 재정통합이 심화될 경우 해당 회원국 정부채 시장도 영향을 받을 것이므로 현지에 진출해 있는 공공금융기관, 파견인력 등을 활용해 관련 정보를 신속하게 수집하여 국내 기관투자자들에게 제공함으로써 변화에 대비하고 신속하게 적응하도록 도와야 함.

- (현 체제 유지 또는 약화) 이 경우 대EU 전략에 큰 변화는 필요없을 것이나, EU 체제에 대한 현재와 같은 불만이나 개혁 논의가 계속될 것이므로 현지에서의 긴밀한 관찰 및 전망이 꾸준히 필요할 것임.

- 특히 공동난민정책에서 비롯된 핵심국가-중동부 국가 간의 갈등이 지속될 가능성이 크므로 대 EU 경제정책에서 중동부유럽 전략을 별도로 수립할 필요가 있음.

- 특히 비셰그라드 4국(폴란드, 헝가리, 체코, 슬로바키아)을 대상으로 별도의 협력을 추진하고, 중부유럽의 유일한 유로지역 국가인 슬로바키아로의 진출을 활성화하여 이를 유로지역과 중부유럽을 연결하는 다리로 활용할 필요