

## 스위스 국민투표에 대한 반응 및 향후 전망

(‘14. 2. 17)

파리사무소

- ◆ 2.9(일) 스위스는 국민투표를 통해 대규모 이민 반대 입장을 분명히 함
  - 이로 인해 향후 EU 회원국 국민에 대해서도 이민 쿼터를 설정하는 등 현재 EU가 추진중인 '자유로운 노동력의 이동 추구'라는 중대한 정책이 추진동력을 잃어버리는 것은 아닌지에 대한 우려가 제기되고 있음.
  - 스위스 국민투표에 고무된 유럽 주요국의 극우파 정당들이 이민 금지와 EU 탈퇴를 주장하는 목소리를 높이고 있는 가운데, 앞으로 3개월 앞으로 다가온 유럽의회 선거에서 상당수의 '유럽 회의론자'들이 등원(登院)할 것으로 예상되면서 향후 유럽의회의 미래에 대한 우려가 깊어지고 있음.

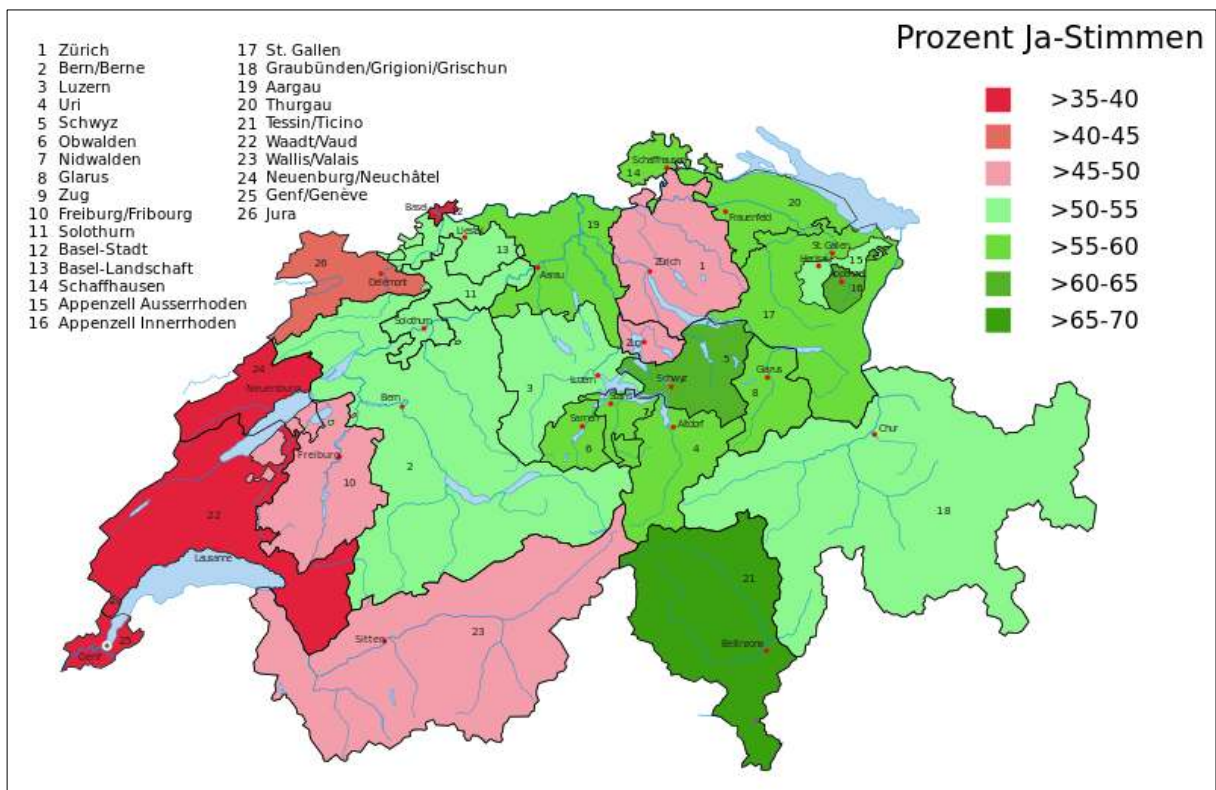
<자료원 : 스위스 연방정부 각 기관, Les Echos 등 현지 언론 보도>

### 1 스위스 국민투표 법안의 주요 내용

- 스위스, 국민투표를 통해 '대량 이민'에 대한 반대를 의결
  - '14.2.9(일) 치러진 국민투표를 통해 스위스는 자국내 대량 이민을 사실상 제한하는 법안을 가결
  - 금번 국민투표에는 스위스 등록 유권자 중 약 55.8%가 투표에 참여했는데, 이는 '71년 스위스 여성에게 투표권을 부여했던 국민투표 이후 5번째로 높은 투표율로서 금번 법안에 쏠린 스위스 국민들의 관심을 반영
  - 개표 결과 도-농간, 사용언어 지역간 찬반이 명확하게 갈리면서 불과 19,526표(전체 투표자 2,908,382명의 0.67%) 차이로 법안이 가결됨. ([참고] 스위스 정부의 공식 집계 결과)

- 이 법안은 스위스의 26개 주(canton) 중 절반 이상의 승인을 받아야 한다는 조건도 만족시킴으로써 가결에 필요한 모든 요건을 만족
- 주로 프랑스어 사용권에서는 이민금지법 반대표가, 독일어 및 이탈리아어 사용권에서는 이민금지법 찬성표가 많이 나왔음.
- \* 이탈리아어 사용권(예 : Tessin주 등)에서는 최근의 이탈리아 경기 침체로 이탈리아계 주민이 스위스로 대거 이민을 경우 일자리 부족 등의 사태가 발생할 수 있다는 현실적 우려 때문에 이민금지법에 찬성표를 많이 던진 것으로 분석됨.

### < 각 canton별 이민금지법 찬성 비율 >



자료 : 스위스 연방정부 공식 발표 자료를 swissinfo 등 언론매체에서 재정리 ([http://www.swissinfo.ch/eng/swiss\\_news/Vote\\_results.html?cid=37851262](http://www.swissinfo.ch/eng/swiss_news/Vote_results.html?cid=37851262))

#### □ 법안의 주요 내용 : 이주 노동자 상한선 도입

- 이른바 ‘대규모 이민방지법’으로 명명된 금번 법안\*에 따르면 향후 3년 이내에 스위스 정부는 자국내로 이주하는 외국인 노동자 상한선을 도입해야 함

\* Initiative populaire du 14.02.2012 'Contre l'immigration de masse'

- 하지만, 동 법안에는 구체적인 외국인 노동자 입국 상한선은 명시되어 있지 않아 앞으로 상한선 설정을 둘러싼 스위스 자국내 분쟁은 물론 EU-스위스간 분쟁이 가열될 전망

## 2 이민 금지법안 발의의 배경

- 금번 이민금지법안의 발의 배경은 다소 복잡하고 다층적인 스위스의 정치/경제적 특징에 기인하고 있음
  - 스위스는 전통적인 영세중립국이나, 지정학적 위치로 인해 인접 유럽국가와 수출입 및 투자규모가 상당한 수준으로, 스위스 전체 수출의 절반은 EU앞 수출임

<EU의 스위스와의 교역 규모 (단위 : 억 유로)>

구 분		스위스로부터 수입	스위스앞 수출	무역수지
상품 교역	'10년	850	1,104	254
	'11년	932	1,396	464
	'12년	1,046	1,333	287
서비스 교역	'10년	524	738	214
	'11년	545	799	254
	'12년	604	830	225

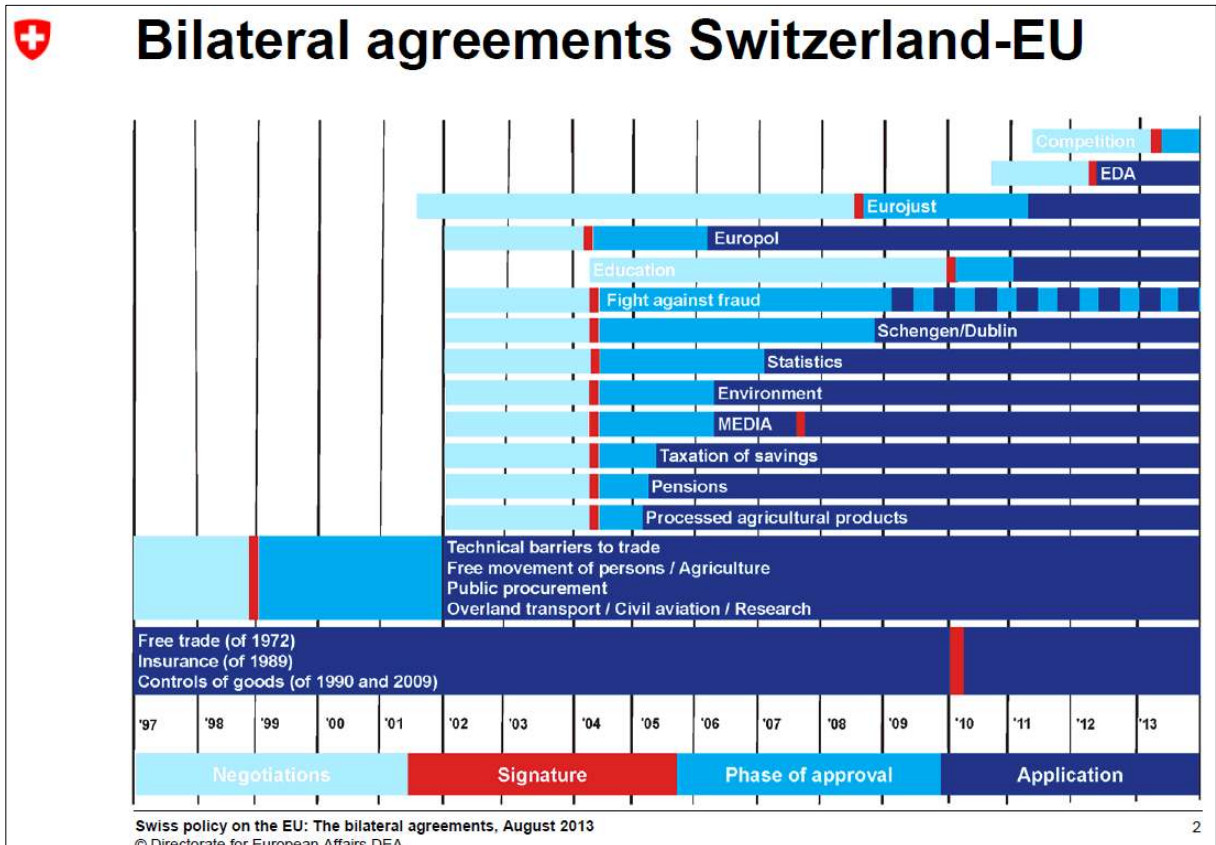
자료 : European Commission

(<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/switzerland/>)

- 스위스는 이미, '72년부터 당시 European Community와 자유무역 협정을 체결한 이후 '92년 5월에는 EU와 유럽자유무역지대협정 (European Economic Area (EEA) Agreement)을 체결하고 EU 회원국 가입을 위한 신청서도 제출한 바 있음.
- 그러나, 같은 해 12월의 국민투표에서 EEA 가입 신청을 보류하기로 결정되면서 스위스 정부는 EU 가입을 위한 절차를 중지하여 현재에 이르고 있음
  - \* '92년 국민 투표시에도 금번 '14년 국민투표와 같이 스위스 국민의 50.3%가 EU 가입을 반대했는데, 일부 정치평론가들은 금번 '14년 국민투표를 '92년 국민투표의 déjà-vu라고 분석하는 평론가도 있음.

- 국민투표 부결 2년 후인 '94년부터 스위스 정부는 EU와 양자간 협상을 통해 다수의 조약을 체결함으로써, 스위스는 EU 회원국이 아니면서도 EU 국가와 자유롭게 교류 및 교역할 수 있는 발판을 마련함.

### <EU와 스위스간 양자협정(요약)>



자료 : 스위스 연방정부 유럽사무국

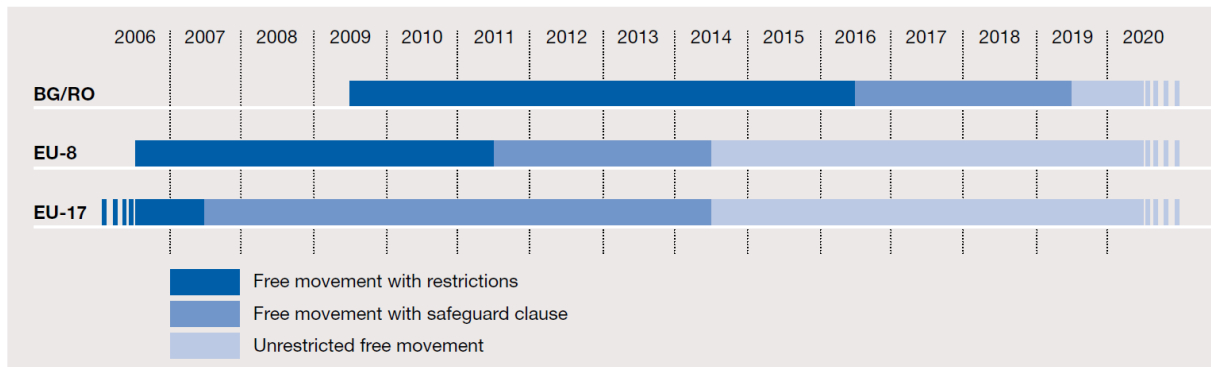
(<http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=en>)

- 첫 번째 단계로 총 7개의 조약이 체결되었는데, 그 분야는 각각, 인력교류(고용시장 개방), 항공관제, 도로교통, 농업, 공공 기자재 시장 등이었음.
- 이어, 쉥겐 조약 가입에 대한 스위스 국민투표가 '05년 6월에 실시 되어 55% 찬성률로 가결되면서 전통적으로 고립주의적 태도를 견지해온 스위스 국민들이 EU에 대한 지지 입장으로 선회한 것이 아닌가 하는 희망적 관측이 나오기도 하였음.

- 특히, '09년에는 자국의 노동시장을 불가리아 및 루마니아에게도 개방\*하는 법안을 찬성 59.6%, 반대 40.4%로 가결함으로써, EU의 '자유로운 노동력 이동'이라는 취지에 발맞춘 것으로 해석되었음.

\* 불가리아 및 루마니아 대해서는 '09년부터는 제한적 개방, '16년 6월부터는 완전 개방을 원칙으로 하되, 제한적으로 이민 쿼터를 설정할 수 있고, '19년부터는 완전 개방하는 스케줄임. (아래의 그림 참조)

### <EU 회원국 국민에 대한 스위스 노동시장 개방 스케줄>



1) BG/RO : 불가리아와 루마니아

2) EU-8 : '04년 5월 EU 신규 회원국이 된 10개국(사이프러스, 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 몰타, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아) 중 몰타와 사이프러스 제외된 8개국

3) EU-17 : '04년 5월 이전의 15개 기존 EU 회원국(오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 영국, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴) 및 몰타와 사이프러스

자료 : 스위스 연방정부(<http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/index.html?lang=en>)

□ 그러나, '14년 2월, 스위스 주민이 이민금지 법안에 찬성표를 던짐으로써, EU와 스위스간의 관계는 10년 이상을 거슬러 올라가 '99년 이전 상태로 회귀한 셈임

- '99년 조인된 EU와 스위스간 노동시장 개방 협약에 따라 현재 EU 회원국 국민들은 일자리가 있는 한 스위스 거주 허가를 받을 수 있었음.

- 그러나, 금번 법안 통과로 인해 EU 회원국 국민도 이민 쿼터의 대상으로 편입되면, 결론적으로 동 조약은 무효화되는 효과를 갖게 됨

□ 인구 소국(小國)으로서 인구 4명중 1명은 외국인인 스위스의 독특한 인구 구성도 금번 국민투표에 영향을 미친 것으로 분석됨.

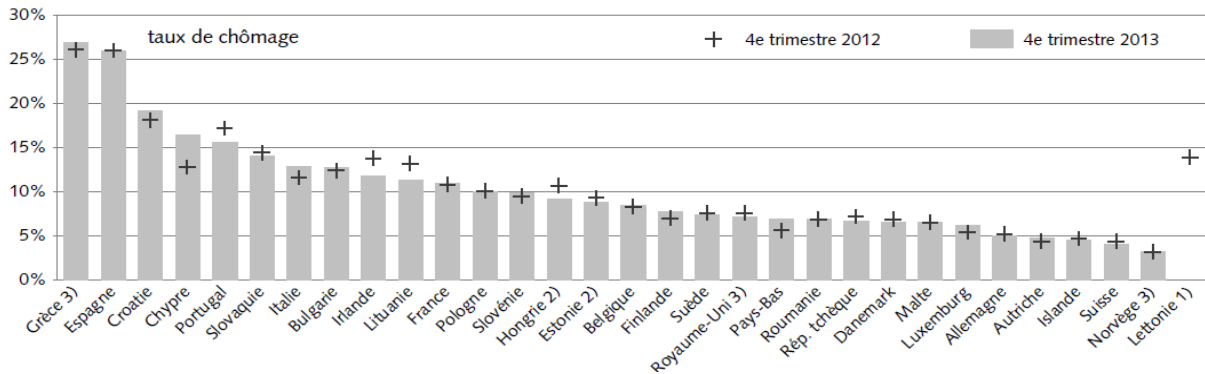
- 전체 인구가 약 810만명에 불과한 인구 소국인 스위스는 전체 인구의 약 23%가 해외에서 이주한 외국인으로 구성되어 있음.
  - \* 실제로 스위스 노동시장은 '02년부터 본격 개방되었으며, 스위스 연방이민국에 따르면 최근 10년 동안 매년 약 6만4천명의 EU 회원국 국민이 스위스에 정착하였음. 그 결과 '07년 약 154만명 수준이던 이주노동자가 '13년 186만명을 넘어선 것으로 추정됨.
- 스위스내 프랑스어 사용지역인 서부지역의 경우 프랑스나 벨기에 국적의 의사 등 고소득/전문직도 일부 정착하여 스위스 주류 사회와의 마찰 없이 편입에 성공하였으나,
- 최근 불가리아 및 루마니아 등 저소득국가 국민이 프랑스 등 EU 국가로 유입되어 상당한 사회적 문제를 일으키는 것을 스위스 국민들이 목격하면서 의식에 변화가 생긴 것으로 분석됨.
- 게다가 매년 전체인구의 약 1% 수준인 8만명 규모의 신규 이민 (EU 회원국 및 비회원국 국민 포함)을 수년간 받아들이면서 스위스 국민들의 이민자에 대한 피로현상이 표출된 것이라는 분석이 우세함.
  - \* 실제로 금번 이민 금지법안을 발의한 스위스의 극우파 정당인 스위스국민당(SVP)은 이민 증가로 스위스내 일자리가 줄어들고 부동산 가격 상승과 주거 불안정이 가중된다고 주장하여 많은 유권자들의 공감을 얻었음.

### 3 주요 유럽국가별 반응

#### □ 스위스 자국내 반응은 찬반이 엇갈리는 양극화 양상

- EU는 스위스의 가장 중요한 교역 상대방이자, 질 높은 노동력을 공급하는 주요한 인력공급원임. 스위스 정부 및 경제활동의 상당 부분을 EU에 의존해야 하는 산업계는 금번 이민금지법안에 상당한 우려를 표명하고 있음.
- 실제로 최근 수년간 2% 내외의 견실한 성장세를 유지하면서 유럽내 최저 실업률을 가진 스위스로서는 자국내 노동력 부족을 해결하기 위한 이민노동자 유입이 절실한 상황
  - \* '14.2.13(금) 스위스 통계청 발표에 따르면 '13년 4/4분기 스위스 실업률은 전년 동기 대비 0.3%p 떨어진 4.1%를 기록하여 유럽내 최저 수준을 지속적으로 유지

## <스위스 및 주요 유럽국가 실업률(ILO 통계 기준)>



주 : 왼쪽부터 그리스, 스페인, 크로아티아, 사이프러스, 포르투갈, 슬로바키아, 이탈리아, 불가리아, 아일랜드, 리투아니아, 프랑스, 폴란드, 슬로베니아, 헝가리, 에스토니아, 벨기에, 핀란드, 스웨덴, 영국, 네덜란드, 루마니아, 체코, 덴마크, 몰타, 룩셈부르크, 독일, 오스트리아, 아이슬란드, 스위스, 노르웨이, 라트비아.

+ : '12년 4/4분기, 막대그래프 : '13년 4/4분기

자료 : 스위스 정부 통계청('14.2.13자 발표 자료)

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/news/medienmitteilungen.html?pressID=9285>

- 자국내 이민자 비중이 높은 나라일수록(스위스 약 23%, 독일 약 9%) 오히려 실업률이 낮게 나타나고 있는 현상을 지적하면서 이민자 증가가 실업률에 영향을 미치는 것이 아니라 실업률이 이민자 증가에 영향을 미친다고 스위스 경제계는 주장
- 그러나, 일부 극우파 정치인을 포함한 정치세력이 경제성장에 필연적으로 부수되는 부동산 가격 상승 등의 부작용을 이민자 증가와 브뤼셀 소재 EU의 정책실패 탓으로 몰아붙이면서 국민투표안 가결에 성공했다는 분석임.
- 한편, 금번 법안을 주도했던 스위스 국민당의 토니 브루너 당수는 이번 이민금지법 통과에 이민자 증가에 대한 스위스 국민의 감정을 잘 보여줬다고 자평했음.

### □ 프랑스내에서도 의견이 갈라져 나오는 상황

- 프랑스내 대표적인 극우파 정치인인 국민전선(FN)의 마린 르펜 당수는 스위스 투표 결과 발표 직후 Europe1 채널에 출연하여 '우리도 스위스를 따르고 싶다. 그러한 국민투표가 프랑스에서 행해진다면 이민금지 찬성률이 스위스보다 더 높을 것'이라고 호언했음.

- 야당인 우파(UMP) 중에서도 비교적 온건파에 속하는 프랑스와 피용 의원 마저 프랑스에 비슷한 시스템이 필요하다는 의견을 밝혀 일부 정치 평론가들을 놀라게 하였음.
- 반면, 리베라이옹 등 비교적 좌파적 성격을 띠는 일간지 들은 ‘스위스발(發) 바이러스가 창궐하면서 유럽내 극우파가 요동친다’는 취지의 비판적인 논평을 싣고 있으며,
- 프랑스 외무부 장관인 로렌 파비우스 역시 방송에 출연하여 스위스의 행동은 무책임한 것이며 이에 대해 대가를 치루게 될 것이라고 경고

#### 4 향후 전망 : 종말의 시작인가 vs 찻잔속 태풍인가?

- 향후 전망과 관련하여 일부 비관론자들은 EU의 종말이 드디어 시작(the beginning of the end)되었다는 관측을 내놓고 있음
  - 반면, 정식 EU 회원국이 아닌 1개의 소국에서 내린 결정에 크게 동요할 필요가 없다는 의견도 있음.
  - 금번 스위스의 결정으로 EU 체제의 붕괴가 촉발될 것인가를 논하기 위해서는 우선 다음 2가지 질문에 대한 답이 필요함
    - ① 나머지 유럽 국가들도 스위스의 전철을 따를 것인가?
    - ② 그렇다면 결국 EU가 추구하는 궁극적 지향점인 ‘자유로운 노동력의 이동’이라는 원칙은 결국 폐기될 것인가?
- 첫째 질문과 관련하여 스위스의 금번 국민투표 결과에 대해 주요 EU 관계자들이 입을 모아 스위스를 비난한 사실을 먼저 상기할 필요가 있음.
  - 현재 스위스가 EU와 다수의 양자 협약을 맺고 있는 상황에서, 노동의 이동은 제한하되 자본의 이동은 허용하는 등 자국에게 유리



한 조항만을 선택적으로 취사선택(cherry-picking)할 수 없다는 것이 EU 회원국들의 공통된 의견임.

- 한마디로 ‘자신들은 유럽 시장에 자유롭게 접근하면서 다른 한편으로는 자국내로의 자유로운 인적 유입을 허용하지 않겠다’는 스위스의 발상은 논리에 맞지 않다는 의미임.
- EU 집행위원회 비비안 레딩 부위원장도 ‘현재 약 43만명의 스위스인이 EU 회원국에 거주하고 있으며, 인력의 자유로운 이동은 스위스 및 EU에 호혜적 원칙을 기반으로 한 여러 협정중 한 부분’으로서, ‘스위스가 자신의 취향에 맞게 일부 협정만을 선택하거나 또는 수정할 수 없음’을 분명히 한 바 있음.
- 스위스에 대한 EU 및 EU 회원국의 비난을 살펴 볼 때 ‘사실상의 EU 회원국(de-facto member country)’ 신분인 스위스와는 달리 실제 EU 회원국인 다른 나라가 스위스의 전철을 따라 가기에는 상당한 부담이 있는 것이 사실임.

□ 또한, 나머지 유럽국가들이 스위스처럼 이민 제한법안을 입법하기 위해서는 현실적인 장애물들도 많이 있음.

- 타 EU 회원국으로부터의 ‘보복’을 각오해야 함은 물론이고, 각 국가별 입법 시스템의 차이로 인하여 스위스와 같은 국민투표 자체가 매우 어렵거나 불가능한 경우도 많이 있기 때문임

<참고>

< 프랑스에서도 스위스와 같은 국민투표가 과연 가능할까? >

☞ 결론부터 말하자면 가능하지만 실현가능성은 비교적 낮음.

① 우선, 스위스의 경우 자국의 헌법상 ‘Initiative Populaire(국민발의)’라는 제도가 보장되어 있고, 참정권을 가진 7인 이상 27인 이하의 국민(groupe d’initiative)이 법안을 작성하여 10개월 이내에 유권자 10만명의 서명을 받으면 국민투표에 회부될 수 있음

② 프랑스의 경우 이와 유사한 제도가 헌법 제11조에 있는데 동 조항은 ‘08

년 개헌시 당시 대통령이었던 니콜라 사르코지 대통령이 제안하여 작년 말에야 도입되었음. 다만, 스위스 경우와의 차이점은 시민이 아닌 국회의원 재적 1/5의 찬성(약 185명)을 얻어야 하며, 국민투표에 부의되기 위해서는 찬성의원 지역구 주민 10% (약 50만명)의 서명을 3개월 내에 받아야 하는 등 조건이 매우 까다로움.

③ 또한 절차적 문제 이외에도 이러한 국민투표를 추진하는 주체는 EU를 지탱하는 2개 축 중 하나인 프랑스가 EU를 무너뜨리는데 앞장선다는 엄청난 국내외 비난에 직면할 수 있다는 정치적 위험도 있음.

□ 다만, 네덜란드(자유당(PVV), 당수 : 헤이르트 빌더스), 프랑스(국민전선(FN), 당수 : 마린 르펜), 오스트리아(자유민주당(FPO), 당수 : 하인즈-크리스티안 스트라슈), 영국(영국 독립당, 당수 : 나이젤 파라지) 등 몇몇 국가의 극우파 정당이 힘을 얻은 것은 EU 입장에서 우려되는 부분임.

○ 일부 극우파 정당들은 스위스 국민투표 결과가 나오자마자 자국 내에서도 비슷한 국민투표(이민 제한, EU 탈퇴 등)를 즉각 실시해야 한다고 주장하고 있는 상황임.

○ 차기 유럽의회 선거가 불과 석달 앞으로 다가온 상황에서 일부 정치평론가들은 차기 유럽의회가 가장 많은 '유럽 회의론자(euro-sceptics)'들이 참여하는 유럽의회가 될 것이라는 암울한 예상을 펼치고 있음.

\* 소수정당 보호를 위한 각종 장치가 마련되어 있는 주요 국가별 선거와 달리 유럽의회 의석은 철저하게 득표율에 의해 분배되는 구조임. 따라서, 경제위기 이후 각국에서 평균 20~25% 가량의 비교적 높은 지지율을 보이고 있는 극우파 정당들이 유럽의회에 진출할 가능성이 그만큼 높아졌음.

○ 결론적으로, '자유로운 노동력의 이동'이라는 EU의 중요한 정책적 지향점이 사라져서 EU의 무력화가 이루어질지를 현재 시점에서 예측하기는 어려우나, EU의 주요 의사결정 기구인 유럽회의의 의사결정이 향후 많은 어려움을 겪게 될 것은 확실함.

## 참고

## canton별 이민금지법안 찬반비율

Canton	찬성	반대	찬성비율(%)	반대비율(%)	투표참가율(%)
Zürich	239'139	265'973	47.3%	52.7%	57.7%
Bern	200'007	191'689	51.1%	48.9%	54.1%
Luzern	80'523	70'414	53.3%	46.7%	57.7%
Uri	7'595	5'462	58.2%	41.8%	49.7%
Schwyz	38'500	22'542	63.1%	36.9%	60.8%
Obwalden	8'983	6'212	59.1%	40.9%	60.3%
Nidwalden	10'693	7'482	58.8%	41.2%	60.3%
Glarus	7'824	5'350	59.4%	40.6%	50.9%
Zug	22'257	22'307	49.9%	50.1%	61.1%
Freiburg	51'172	54'383	48.5%	51.5%	56.0%
Solothurn	52'934	44'030	54.6%	45.4%	55.4%
Basel-Stadt	24'941	39'007	39.0%	61.0%	56.5%
Basel-Landschaft	51'177	49'876	50.6%	49.4%	55.0%
Schaffhausen	20'004	14'401	58.1%	41.9%	70.5%
Appenzell A.-Rh.	11'890	9'969	54.4%	45.6%	57.7%
Appenzell I.-Rh.	3'709	2'134	63.5%	36.5%	52.3%
St. Gallen	97'218	76'547	55.9%	44.1%	55.5%
Graubünden	35'721	34'884	50.6%	49.4%	52.2%
Aargau	123'390	100'001	55.2%	44.8%	55.2%
Thurgau	49'920	36'418	57.8%	42.2%	53.3%
Tessin	82'652	38'589	68.2%	31.8%	57.0%
Waadt	93'170	146'107	38.9%	61.1%	58.0%
Wallis	61'821	66'123	48.3%	51.7%	61.5%
Neuenburg	23'735	36'668	39.3%	60.7%	55.4%
Genf	53'533	83'327	39.1%	60.9%	57.4%
Jura	11'446	14'533	44.1%	55.9%	51.4%
<b>Schweiz</b>	<b>1'463'954</b>	<b>1'444'428</b>	<b>50.3%</b>	<b>49.7%</b>	<b>55.8%</b>

자료 : 스위스 연방정부 홈페이지(<http://www.admin.ch/ch/d/pore/va/20140209/det580.html>)