

EU 회원국 내 정치적 포퓰리즘 확산 현황 및 정책 시사점

조동희 구미·유라시아본부 유럽팀 부연구위원 (dhjoe@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1123)

차 례

1. EU 회원국 내 정치적 포퓰리즘 현황
2. 주요 회원국 상황
3. EU 회원국 내 포퓰리즘 확산의 원인
4. 정책 시사점

주요 내용

- ▶ 경제 전문가들의 만류에도 불구하고 영국이 유럽연합(EU)을 탈퇴하게 되어, 2017년 EU 주요 회원국의 선거를 앞두고 포퓰리즘 확산에 대한 우려가 커지고 있음.
- 주요 회원국 내 연이은 EU 탈퇴 움직임, EU 차원 의사결정의 정당성에 대한 문제제기, 이탈리아 헌법개정 국민투표 부결 등에 따라 네덜란드, 프랑스, 독일 등의 선거를 앞두고 포퓰리즘 확산에 대한 우려 증폭
- 포퓰리즘으로 지목되는 정당들의 핵심적 공통점은 ‘다수 대중 對 소수 엘리트·외부인’의 대립구도를 상정하고 자신들을 다수 대중의 대변자로, 기존 정당들을 소수 엘리트 혹은 외부세력의 대변자로 각각 나타낸다는 것이고, 이들은 공히 보호무역주의를 주장
- 경제위기, 대규모 난민 유입, 테러사태 등을 거치며 지지세를 확장한 이들은 현재 주요 회원국 및 EU 의회에서 다수 의석을 보유하고 있고, 주요 사회문제의 원인을 기존 체제와 기득권에 돌리며 자신들을 대안으로 내세움.
- ▶ 여러 연구들은 EU 회원국 내 포퓰리즘 확산의 주요 원인으로 세계화에 따른 제조업 도태와 대규모 이민 및 난민 유입을 지목
- 최근의 실증연구에 따르면 자유무역의 경제적 피해자들이 브렉시트 찬성 및 포퓰리즘 정당 지지 세력을 형성
- 또한 대규모 이민·난민 유입은 유입국 노동시장에 영향을 미쳐 포퓰리즘 정당의 지지세를 높인 것으로 나타남.
- ▶ EU 주요 회원국에서 포퓰리즘 정당의 집권 가능성은 낮으나, 이들이 주장하는 보호무역 및 반(反)이민은 정책에 반영될 수 있고, 당사국 경제뿐 아니라 한·EU FTA 재협상, 한·영 FTA 추진 등에도 걸림돌이 될 전망
- EU 주요 회원국 내 대표적 포퓰리즘 정당은 높은 지지세에도 불구하고 타 세력과의 공조 가능성이 낮아 집권은 어려운 전망이나, 이들의 보호무역주의 및 반이민 주장은 선거경쟁을 통해 차기 행정부 정책에 일부 반영될 개연성이 높음.
- 자유무역과 이민 유입이 EU 회원국 경제에 긍정적 영향을 미친다는 것을 여러 연구가 입증한바, 보호무역주의 및 반이민 정책은 당사국 경제에 악영향을 미칠 것으로 보이고, EU 차원의 무역협정에 대한 이들의 불만을 감안할 때 향후 한·EU FTA 재협상 및 한·영 FTA 추진에도 걸림돌이 될 전망이므로, 이에 대한 대비 필요
- ▶ 한편 유사 현상의 국내 발생 방지 및 자유무역에 대한 국민의식 제고를 위해 자유무역의 경제적 피해자들에 대한 적절한 보상책 필요

1. EU 회원국 내 정치적 포퓰리즘 현황

■ 다수 경제 기관 및 전문가들의 만류에도 불구하고 국민투표 결과 영국이 유럽연합(EU)을 탈퇴하게 되어, EU 회원국 내 정치적 포퓰리즘 확산에 대한 우려가 커지고 있음.

- IMF, OECD 등 국제기구, 유럽중앙은행, 영란은행 등 관련국 중앙은행 및 美 연준은 경제전망을 통해 영국의 EU 탈퇴가 당사국뿐만 아니라 세계경제 전반에 부정적인 영향을 미칠 것이라 경고했고, 10인의 노벨 경제학상 수상자도 공개서신에서 영국의 EU 잔류를 호소¹⁾
- 그럼에도 불구하고 2016년 6월 23일 국민투표에서 직전 총선보다 높은 72%의 투표율 아래 52%를 득표한 EU 탈퇴가 승리
- Arnorsson and Zoega(2016) 및 Becker, Fetzer, and Novy(2016)의 실증분석에 따르면 교육·소득 수준이 낮은 지역일수록, 노년층·이민자 비율이 높은 지역일수록, 실업률이 높은 지역일수록 탈퇴의 득표율이 높았고,²⁾ 이는 Inglehart and Norris(2016)가 밝힌 포퓰리즘 정당 지지세력의 특성과 유사함.³⁾
- 곧이어 미국 대선(2016. 11. 8)에서 도널드 트럼프 후보의 승리, 이탈리아 헌법개정 국민투표(2016. 12. 4)에서 포퓰리즘 정당 5S가 이끈 개정 반대 측의 승리 및 개혁파 마테오 렌치 총리의 사임 등에 따라 포퓰리즘 확산에 대한 우려 증폭

■ 현재 통용되는 포퓰리즘이란 ‘다수 대중 對 소수 엘리트·외부인’의 대립구도를 상정하는 정치적 입장으로, 경제학자들은 포퓰리즘의 발호 가능성을 대의민주주의의 잠재적 위험요소로 지적

- 포퓰리즘에 대한 정치학적 정의는 다양하나, 현재 포퓰리즘으로 지목되는 EU 내 정당들의 핵심적 공통점은 ‘다수 대중 對 소수 엘리트·외부인’의 대립구도를 상정하고, 자신들을 다수 대중의 대변자로, 기존 정당들을 소수 엘리트 혹은 외부세력의 대변자로 나타낸다는 점임.⁴⁾
- 경제학자들은 차기 선거의 당선을 위해 대중적 인기에 영합(pander)하는 정책을 펴게 되는 것을 대의민주주의의 잠재적 위험요소로 지적해왔고,⁵⁾ IMF도 포퓰리즘을 2017년 세계경제 전망의 부정적 요인으로 꼽았음.

1) Akerlof, George *et al.*(2016), “We Nobel prize-winning economists believe the UK is better off in the EU,” *The Guardian*. (June 19)

2) Arnorsson, Agust and Gylfi Zoega(2016), “On the Causes of Brexit,” Working Papers in Economics and Finance, No. 1605, Birkbeck College; Becker, Sascha, Thiemo Fetzer, and Dennis Novy(2016), “Who Voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis,” CAGE Online Working Paper Series, No. 305, The University of Warwick.

3) Inglehart, Roland and Pippa Norris(2016), “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash,” Faculty Research Working Paper Series, RWP16-026, Harvard Kennedy School.

4) Albertazzi, Danielle and Duncan McDonnell(2008), “Introduction: The Sceptre and the Spectre,” in Albertazzi, D. and D. McDonnell eds. *Twenty-First Century Populism*, London: Palgrave Macmillan UK.

5) Maskin, Eric and Jean Tirole(2004), “The Politician and the Judge: Accountability in Government,” *American Economic Review*, Vol. 94, No. 4.

- 경제위기에 따른 대중의 불만 속에 지지세를 키우기 시작한 EU 내 포퓰리즘 정당들은 대규모 난민 유입, 테러사태 등을 거치며 지지세를 확장하였고, 현재 주요 회원국 및 EU 의회에서 상당한 의석을 보유
- 이들은 실업, 난민 유입, 테러사태 등 현재 EU 및 자국 주요 사회문제의 원인을 기존 체제와 기득권 세력에 돌리며 자신들을 대안으로 내세움.
 - 스페인(Podemos)과 이탈리아(M5S)에서는 포퓰리즘 정당이 자국 의회에서 상당한 의석을 점유하고 있고, 프랑스(FN)와 영국(UKIP)의 경우 자국 의회 진출은 미미하지만 EU 의회의 자국 제1당임.

표 1. EU 주요 회원국의 대표적 포퓰리즘 정당 의석 점유 현황

국가	정당	의석수 / 정원 (점유율)		
		해당국 하원	해당국 상원	EU 의회
독일	AfD	0 / 648 (0%)		2 / 96 (2%)
프랑스	FN	2 / 577 (0%)	2 / 348 (1%)	21 / 74 (28%)
영국	UKIP	1 / 648 (0%)	3 / 812 (0%)	20 / 71 (28%)
이탈리아	M5S	91 / 630 (14%)	35 / 320 (11%)	17 / 73 (23%)
스페인	Podemos	67 / 350 (19%)	21 / 266 (8%)	5 / 54 (9%)
네덜란드	PVV	12 / 150 (8%)	9 / 75 (12%)	4 / 26 (15%)

주: 포퓰리즘 정당의 분류는 Inglehart and Norris(2016)를 따랐음. 독일은 연방의회(Bundestag) 기준. EU 의회 정원은 해당국 할당분.
자료: 해당국 및 EU 의회.

■ 현재 EU 내 주요 포퓰리즘 정당 대부분은 주권 및 국경 강화와 보호무역주의를 주장

- Inglehart and Norris(2016)의 실증분석에 따르면 이들 정당의 지지기반은 세계화 및 경제통합, 대규모 난민 유입 등에 대한 반감이 큰 것으로 알려진 노년층, 남성, 저학력, 종교인들이고, 이는 브렉시트 찬성투표 집단의 특성과 유사함(Amorsson and Zoega 2016; Becker, Fetzer, and Novy 2016).
- 영국 국민투표 이후 일부 정당은 자국의 EU 탈퇴를 공론화하고 있고('Auxit,' 'Frexit,' 'Nexit' 등), 헝가리에서는 EU의 난민할당제에 대한 찬반 국민투표를 실시하며 EU 차원 의사결정의 정당성에 공식적으로 의문을 제기하는 등 현재의 EU 체제에 반대하는 목소리를 높이고 있음.
- o 2016년 10월 2일 실시된 헝가리 국민투표는 98%의 압도적 반대표에도 불구하고, 투표율(43%)의 최소기준치(50%) 미달로 무효
- Inglehart and Norris(2016)의 수치화된 분류에 따르면, 이들은 전통적인 경제적 '좌-우'구분 상 극좌(예: 그리스의 Golden Dawn, 그리스 의회 18석 및 EU 의회 3석 점유)에서 극우(예: 폴란드의 Congress of the New Right, 폴란드 하원 1석 및 EU 의회 2석 점유)까지 고르게 분포

2. 주요 회원국 상황

가. 독일

1) 2017년 주요 정치 일정: 총선(9. 24)

- 의원내각제인 독일의 내각 수립을 관장하는 연방의회(Bundestag)는 4년 임기의 지역구 대표와 주(州)별 비례 대표로 구성(총 598인 이상)
- 총 630인으로 구성된 현(現)18대 연방의회(2013년~)는 4연임에 도전하는 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리의 기민/기사연(CDU/CSU, 310석), 현재 대연정 파트너인 사민당(SPD, 193석), 그 뒤로 좌파당(Die Linke, 64석), 녹색당(Bündnis 90/Die Grünen, 12석) 순으로 의석을 점유
- 19대 연방의회 선거가 9월 24일 실시될 예정인 가운데, 최근의 여론조사 결과는 기민/기사연과 사민당이 제1, 2당 및 함께 과반 의석을 확보할 것으로 예상하고 있고, 신생 포퓰리즘 정당인 ‘독일을 위한 대안(AfD)’이 10% 안팎의 정당명부 득표율(제3당)을 기록하며 연방의회에 진출할 것으로 보고 있음.

표 2. 독일 18대 연방의회 정당별 의석분포 및 유권자 정당 선호도 최근 조사 결과

정당	CDS/CSU	SPD	Die Linke	Bundnis 90/Die Grunen	AfD
의석수 (점유율)	310 (49%)	193 (31%)	64 (10%)	63 (10%)	0 (0%)
지지율	31.5%	30%	9.5%	6.5%	11%

자료: Bundestag, <http://pollytix.eu/pollytix-german-election-trend/#koalr>(검색일: 2017. 2. 21).

2) 대표적 포퓰리즘 정당: Alternative für Deutschland(축약형 AfD, 영문 Alternative for Germany)

- 남유럽 유로존 국가의 재정위기에 대한 독일의 지원에 반대하는 세력을 규합하여 경제학자 베른트 루케(Bernd Lucke) 등이 2013년 설립한 신생정당으로, 당권을 둘러싼 2015년 내분 이후 반이민 및 반이슬람 색채가 강화되어 ‘독일에 이슬람의 자리는 없다’는 슬로건을 내걸고 있음.
- 창당 이래 첫 총선인 18대 연방의회 선거에서 정당명부 득표율 4.7%로 의석배분 최소기준치 5%에 미달하여 연방의회 진출에는 실패하였으나, 이후 2014년 EU 의회 선거에서 7석(독일 할당분 96석)을 획득하였고(현재 2석 유지), 상기한대로 최근의 여론조사 결과는 제3당으로 19대 연방의회에 진출할 것으로 예상(표 2 참고)
- 주요 대외경제 공약으로는 △ EU 통합 강화 반대 △ 유로존 폐기 및 금융통합 반대, 이민통제 강화 및 관련 EU 정책 개정 △ 시장경쟁 강화 및 정부개입 축소 △ 무역협정 협상에의 연방의회 참여 보장 △ TTIP(Transatlantic Trade and Investment Partnership), TiSA(Trade in Services Agreement), CETA(Comprehensive Economic and Trade Agreement) 철회 △ 개인의 금융 및 조세 관련 기록 보호 강화 등이 있음.⁶⁾

6) <https://www.alternativefuer.de/programm>(검색일: 2017. 1. 18).

- o 유로존 폐기를 위한 중간단계로 남유럽 국가를 시작으로 한 순차적 유로존 탈퇴 및 자국통화 병행사용을 주장

나. 프랑스

- 1) 2017년 주요 정치 일정: 대선(4. 23 1차 투표, 5. 7 결선) 및 총선(6. 11 1차 투표, 6. 18 결선)
 - 프랑스 행정부 내 권력구조는 분권형 대통령제로 구분되고,⁷⁾ 5년 임기의 대통령은 결선투표제로 선출
 - o 1차 투표에서 투표수 대비 절대다수(>50%) 득표 후보 부재 시 득표율 상위 2인을 후보로 결선을 치르며, 하원 선거 및 국민경선도 유사한 방법으로 실시
 - 역대 최악의 지지율을 기록 중인 프랑수와 올랑드(François Hollande) 現 대통령이 차기 대선 불출마를 선언한 가운데, 집권 사회당(Parti Socialiste)은 군소 좌파정당과 함께 1월 중 실시한 경선에서 현 정부 교육부장관 출신의 브누와 아몽(Benoît Hamon) 의원을 대선후보로 선출
 - o 대선 출마를 위해 현 정부 재무장관직을 사임한 30대의 엠마누엘 마크롱(Emmanuel Macron)은 독자후보 출마 예정
 - 제1야당인 공화당(Les Républicains)은 2016년 11월 군소 우파정당과 함께 실시한 경선에서 직전 정부 총리 출신의 프랑수와 피용(François Fillon) 의원을 대선후보로 선출
 - 최근의 여론조사에 따르면 1차 투표는 국민전선(Front National)의 마린 르펜(Marine Le Pen), 무소속 마크롱, 공화당 피용의 3파전이 될 것으로 보이고, 마크롱 혹은 피용이 결선에서 승리할 것으로 전망

표 3. 프랑스 25대 대선 유권자 후보 선호도 조사 최근 결과

후보(소속 정당)		르펜(FN)	마크롱(무소속)	피용(LR)	아몽(PS)	멜랑송(FG)
지지율	1차 투표	26%	21%	21%	15%	11%
	결선 투표	42%	58%	—	—	—
		43%	—	57%	—	—

자료: <http://election-presidentielle.linternaute.com/#sondages-election-presidentielle> (검색일: 2017. 2. 21).

- 2) 대표적 포퓰리즘 정당: Front National(축약형 FN, 영문 National Front)
 - 여타 주요 회원국의 대표적 포퓰리즘 정당과 달리 오랜 역사(1972년~)를 가진 정당으로 반이민 색채가 강하고, 2002년 대선에서는 장-마리 르펜(Jean-Marie Le Pen) 후보가 결선에 진출하기도 하였으며, 현재는 장-마리 르펜의 딸인 마린 르펜이 이끌고 있음.
 - 현재 상·하원 각 2석 및 EU 의회 21석(프랑스 할당분 74석 중 28%)을 점유하여 EU 의회의 프랑스 제1당으로, 2015년 지방선거(élections régionales)에서 1차 투표 전국득표율 1위를 기록했으나 결선에서 저조한 성적을 보였고, 이와 유사하게 최근 여론조사는 르펜 후보의 결선 진출 및 패배를 예상(표 3 참고)
 - 주요 대외경제 공약으로는 △ 유로존 및 EU 탈퇴, 전반적인 보호무역주의 △ CETA 및 TAFTA(Transatlantic

7) 황태연(2005), 「유럽 분권형 대통령제에 관한 고찰」, 『한국정치학회보』, 제39권 2호.

Free Trade Agreement) 철회 △ 이민통제 강화 △ 자국민 우선고용책 실시 △ 자국산 구매 지원 및 농축산물 수입규제 강화 △ 러시아와의 에너지 및 경제 협력 강화 등이 있음.⁸⁾

- o 이민통제 강화를 위해, 가입국간 자유로운 인적이동을 골자로 하는 쉥겐조약(Schengen Agreement) 재검토 및 마그레브(Maghreb, 북아프리카 지역) 국가와의 경제협정 재협상 등을 주장
- o 프랑스 ‘再산업화(réindustrialisation)’의 수단으로 보호무역주의를 주장하고 있고, 중국 등 불공정무역국에 대한 표적관세 및 수입할당제 실시도 주장

다. 영국

1) 2017년 주요 정치 일정: 브렉시트 의회 인준 및 협상 개시(상반기), 지방선거(5. 4)

- 브렉시트 국민투표 이후 출범한 테레사 메이(Theresa May) 내각은 브렉시트 협상을 개시할 리스본 조약 50조를 3월 말 이전에 발동할 계획임을 밝혔으나, 행정부가 의회승인 없이 해당 절차를 진행할 권한이 있는지에 대한 재판에서 재판부는 해당 권한 불인정
- 대법원 판결 직후 행정부는 총리에 해당 권한을 부여하는 법안인 ‘European Union(Notification of Withdrawal) Act 2017’을 하원에 제출하였고, 동 법안은 2월 8일 하원 통과 후 현재 상원 심의 중
- o 순탄한 하원 심의 결과(찬성 494표 對 반대 122표) 및 우호적인 야권 입장 등에 따라 입법 자체는 가능할 전망이나, 행정부가 고수하고 있는 일정(3월 말 이전 리스본 조약 50조 발동)은 늦춰질 수 있음.
- 메이 총리가 추진하는 브렉시트의 방향이 영국의 EU 단일시장에의 자유로운 접근을 상당부분 제약할 ‘하드 브렉시트(hard Brexit)’로 알려진 가운데, 5월 지방선거는 이러한 입장에 대한 첫 정치적 시험대가 될 전망
- o 브렉시트 협상의 두 가지 최대 쟁점은 향후 영·EU 단일시장 사이의 관계와 EU발 영국행 인적이동에 대한 통제 정도로, EU 측에서는 영국행 인적이동 통제 강화 시 단일시장에의 자유로운 접근을 불허하겠다는 입장이나, 메이 총리는 그럼에도 불구하고 인적이동 통제를 포기할 수 없다는 입장
- o 5월 4일에 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스 지역의 지방의회(local council) 및 잉글랜드 지역의 시장(mayor) 선거가 치러질 예정

2) 대표적 포퓰리즘 정당: UK Independence Party(축약형 UKIP)

- 현행 EU체제, 유로화 등을 출범시킨 마스트리히트 조약(Maastricht Treaty) 체결에 반발하여 EU 탈퇴라는 단일 의제 정당(single-issue party)으로 1993년 설립된 우파정당으로, 브렉시트 국민투표를 이끈 주요 세력
- 창당 이후 네 번의 총선(1997~2010년)에서 당선자를 배출하지는 못했으나 득표율이 꾸준히 상승하여 2015년 총선에서 하원 1석을 획득하였고, EU 의회 선거에서는 1999년 3석 획득 이래 의석 수가 꾸준히 증가하여(2004년 12석, 2009년 13석) 2014년에는 24석(영국 할당분 73석)으로 EU 의회의 영국 제1당이고, 최근의 여론 조사에서 지지를 3위를 기록

8) <http://www.frontnational.com/>(검색일: 2017. 2. 16).

표 4. UKIP 역대 주요 선거 및 유권자 정당 선호도 최근 조사 결과

선거	1997 하원	1999 유럽의회	2001 하원	2004 유럽의회	2005 하원	2009 유럽의회	2010 하원	2014 유럽의회	2015 하원	최근 여론조사
결과 (비중)	0석 (0%)	3석 (3%)	0석 (0%)	12석 (15%)	0석 (0%)	13석 (18%)	0석 (0%)	24석 (33%)	1석 (0%)	14% (3위)

자료: House of Commons Library, <http://ukpollingreport.co.uk/voting-intention-2>(검색일: 2017. 2. 21).

- 주요 대외경제 공약으로는 △ EU 탈퇴 및 주권 강화 △ 이민통제 강화 △ 대외원조 축소 △ 기후변화 협약 반대 등이 있고, 여타 주요 회원국의 대표적 포퓰리즘 정당과는 달리 무역·투자 협정에 반대하지는 않음.⁹⁾

라. 스페인

1) 2017년 주요 정치 일정: 예정 없음.

- 의원내각제인 스페인의 내각 수립을 관장하는 하원(Congreso de los Diputados)은 4년 임기의 지역별 비례대표 350인으로 구성
- 2015년 12월 총선에서 내각 수립이 결렬되어 국민당(Partido Popular)의 마리아노 라호이(Mariano Rajoy) 당시 총리가 임시정부(caretaker government)를 이끌었고, 2016년 6월 조기총선 이후 4개월간의 협상 끝에 라호이 정부 재출범
- o 2015년 12월 총선에 이어 2016년 6월 조기총선에서도 과반의석 정당이 나타나지 않자 조기총선 재 실시 가능성까지 언급되었으나, 라호이 정부에 반대하던 제1야당 사회노동당(Partido Socialista Obrero Español)이 입장을 선화하여 내각신임투표에 기권하며 내각 수립 성공

표 5. 최근 스페인 총선 및 유권자 정당 선호도 조사 결과

정당		PP	PSOE	Podemos	C's
의석수(점유율)	2015.12 총선	123(35%)	90(26%)	69(20%)	40(11%)
	2016.6 조기총선	137(39%)	85(24%)	71(20%)	32(9%)
지지율		32.5%	18.6%	20.2%	15.4%

자료: Ministerio del Interior, <http://electomania.es/#1452285130584-c305d956-ba31>(검색일: 2017. 2. 21).

2) 대표적 포퓰리즘 정당: Podemos

- 유로존 재정위기 이후 외부의 압력에 의해 스페인 정부가 실시한 긴축(austerity)에 반대하며 2014년 창당된 신생 좌파정당으로, 2011년 시작된 ‘분노한 사람들(indignados)’ 운동에 기반
- 창당 직후 치러진 2014년 EU 의회 선거에서 5석(스페인 할당분 54석)으로 EU 의회에 진출하였고, 2015년 총선에서 하원 69석을 획득하여 제3당으로 하원에 진출한 뒤 2016년 조기총선에서 의석 수를 71석으로 늘렸으며,

9) http://www.ukip.org/2016_manifestos(검색일: 2017. 2. 16).

최근 정당 선호도 조사에서 제1야당 사회노동당과 2위를 다투고 있음(표 5 참고).

- 주요 대외경제 공약으로는 △ CETA, TTIP, TiSA 철회 △ EU 재정준칙(fiscal rules) 완화 및 유로존 경제정책 결정과정 민주화 △ 핵심기업 경영권 보호를 위한 국부펀드 조성 △ 다국적기업의 조세회피 방지 및 금융거래세 도입 △ 공공 신용평가기관 설립 △ 미불 공공부채(outstanding public debts) 재조정 △ G20 및 IMF 개혁 △ 남미 국가와의 경제협력 강화 등이 있음.¹⁰⁾
- o 여타 주요 회원국의 대표적 포퓰리즘 정당과 달리 우호적인 이민·난민 정책을 표방

마. 이탈리아

1) 2017년 주요 정치 일정: 예정 없음.

- 의원내각제인 이탈리아의 의회는 동등한 권한과 기능을 지닌 상·하 양원으로 구성되는데, 하원의 630석 전체와 상원 315석은 직선이고, 종신인 상원 일부 의석(2017. 2. 17 현재 6석)은 임명직 혹은 당연직임.
- 상원 의석수 및 권한 대폭 축소를 골자로 한 국민투표(2016. 12. 4 실시)가 부결됨에 따라 민주당(Partito Democratico)의 마테오 렌치(Matteo Renzi) 총리가 사임하였고, 렌치 내각 외무장관 출신의 파올로 젠틸로니(Paolo Gentiloni) 총리 취임
- o 국민투표에 부쳐진 상원 개혁안은 렌치 내각의 핵심 정책으로, 렌치는 동 개혁이 이탈리아 정치의 불안정성을 해소할 것이라 주장하며 자신의 총리직을 국민투표 결과와 연동시켰지만, 신흥 포퓰리즘 세력 등은 이를 렌치를 몰아내고 자신들의 세력을 키울 기회로 이용하였음.

표 6. 2016년 12월 4일 실시 이탈리아 국민투표 주요 안건

1. 의회 개혁	- 상원 의원 수 축소 및 상원 직선 의석 폐지 - o 315석(현행) → 100석 (=지방의회의원 74석+지방자치단체장 21석+임명직 5석) - 상원 입법권한 축소 - o 예산안 등 주요 법안 처리의 최종권한 하원 독점 - 내각 수립 관장 하원 독점
2. 지방행정 개혁	- 지방 행정 구분 단위 일부(province) 폐지 - 중앙정부와 지방정부 간 권한 중복 폐지 - o 사안별로 중앙 혹은 지방으로 단일화
3. 국가경제노동위원회(CNEL) 폐지	

자료: Scarpetta, Vincenzo(2016), "All you need to know about the Italian constitutional referendum," The Constitution Unit. <https://constitution-unit.com/2016/10/13/all-you-need-to-know-about-the-italian-constitutional-referendum>(검색일: 2017. 2. 17).

2) 대표적 포퓰리즘 정당: Movimento 5 Stelle(축약형 M5S, 영문 Five Star Movement)

- 시사 풍자 코미디언 베페 그릴로(Beppe Grillo)와 IT 기업가 지안로베르토 카사레지오(Gianroberto Casaleggio)가反기득권, 대중참여 등을 내세우며 2009년 설립한 정당

10) <http://lasonrisadeunpais.es/programa>(검색일: 2017. 1. 26).

- 창당 후 첫 전국규모 선거인 직전 총선(2013년)과 유럽의회 선거(2014년)에서 큰 성공을 거두며 상원 35석, 하원 91석 및 유럽의회 16석(이탈리아 할당분 73석)을 보유한 제1야당이 되었고, 로마, 토리노 등 집권 민주당 강세 지역의 시장선거도 승리하였으며, 국민투표 부결을 이끈 뒤 조기총선을 주장하고 있음.
- 유로존 탈퇴 외에는 명확한 대외경제 공약이 알려져 있지 않음.¹¹⁾

바. 네덜란드

1) 2017년 주요 정치 일정: 총선(3. 15)

- 의원내각제인 네덜란드의 내각 수립을 관장하는 하원(Tweede Kamer der Staten-Generaal)은 4년 임기의 전국 비례대표 150인으로 구성
- 2012년 조기총선의 결과인 現 하원은 마르크 뤼터(Mark Rutte) 총리의 자민당(VVD, 40석)이 연정 파트너인 노동당(PvdA, 35석)과 함께 과반의석을 보유하고 있는 가운데 대표적 포퓰리즘 정당인 자유당(PVV)을 비롯한 4개의 정당이 각각 10여 석을 점유하고 있고, 그 외에도 11개 군소정당이 진출해 있음.
- 차기 총선이 3월 15일에 개최될 예정인 가운데, 최근의 여론조사 결과는 포퓰리즘 정당인 자유당과 집권 자민당이 각각 25석 안팎을 확보하여 제1, 2당을 다툴 것으로 예상

표 7. 네덜란드 하원 정당별 의석분포 및 유권자 정당 선호도 최근 조사 결과

정당	VVD	PvdA	SP	CDA	PVV	D66	기타 11개 정당 계
의석수 (점유율)	40 (27%)	35 (23%)	15 (10%)	13 (9%)	12 (8%)	13 (8%)	23 (15%)
지지율	16%	8%	8%	11%	17%	11%	-

자료: Tweede Kamer der Staten-Generaal, <http://peilingwijzer.tomlouwerve.nl>(검색일: 2017. 2. 21).

2) 대표적 포퓰리즘 정당: Partij voor de Vrijheid(축약형 PVV, 영문 Party for Freedom)

- 2004년 터키의 EU 가입에 대한 자민당의 우호적 입장에 반대하여 자민당을 탈당한 헤이르트 빌더르스(Geert Wilders)가 2006년 설립한 정당으로, 당수인 빌더르스는 반이슬람 과격 발언으로 2009년 영국 입국금지 및 최근 모국에서 유죄판결을 받은 바 있음.
- 창당 후 첫 총선인 2006년 총선에서 하원 9석을 획득한 이래 2010년 총선과 2012년 조기총선에서 모두 하원 20석 안팎을 획득하였고, 유럽연합 의회에서도 연이어 4석(네덜란드 할당분 26석)을 차지하는 등 제3당으로 자리 잡았으며, 최근의 여론조사 결과에 따르면 3월 총선에서 제1당을 다툴 전망(표 7 참고)
- 주요 대외경제 공약으로는 △ EU 및 유로존 탈퇴 △ 이민통제 강화 및 중동부 유럽발 이민 차단 △ 이중국적 불허 △ 공적개발원조 중단 △ 주요 사회간접자본 및 제조업 보호 △ 친환경 에너지 정책 폐기 △ 터키의

11) Kirchgassner, Stephanie(2016), "Top official in Italy's M5S increases call for referendum on euro," *The Guardian*. (December 8) <https://www.theguardian.com/world/2016/dec/08/top-official-in-italys-m5s-increases-calls-for-referendum-on-euro>(검색일: 2017. 2. 6); <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/materiali-bg/Programma-Movimento-5-Stelle.pdf>(검색일: 2017. 2. 19).

NATO 탈퇴 추진 및 EU軍 창설 반대 △ 이스라엘 지원 강화 △ 이슬람교 불인정 △ 네덜란드어 보호 △ 온 라인 검열 폐지 등이 있음.¹²⁾

3. EU 회원국 내 포퓰리즘 확산의 원인

■ 실증분석에 따르면 세계화로 인한 제조업 도태가 EU 회원국 내 포퓰리즘 확산의 주요 원인

- 브렉시트 국민투표에 관한 Colantone and Stanig(2016)의 실증분석에 의하면 대(對)중국 수입에 따른 제조업 일자리 감소가 EU 탈퇴 득표율을 높였음.¹³⁾
- o 지역단위 자료 분석 결과, 對중국 수입이 지역 노동시장에 미치는 악영향이 1 표준편차 증가할 때 해당 지역의 EU 탈퇴 득표율이 2%p(≈ 0.2 표준편차) 상승
- o 개인단위 자료 분석 결과, 對중국 수입 충격은 유권자의 반이민 정서도 유발
- 이와 유사하게, 독일의 1987~2009년 자료를 이용한 Dippel, Heblich, and Gold(2015)는 수입이 지역 노동시장에 미치는 악영향이 극우정당 득표율 상승을 견인하였음을 보임.¹⁴⁾
- o 수입이 지역 노동시장에 미치는 악영향이 1 표준편차 증가할 때 해당 지역의 극우정당 득표율이 0.12%p(≈ 0.04 표준편차) 상승
- 미국 대선(Jensen, Quinn, and Weymouth 2016) 및 호주 총선(Mughan, Bean, and McAllister 2003) 자료를 이용한 연구들도 유사한 효과를 발견¹⁵⁾

■ 대규모 이민 및 난민 유입 또한 EU 회원국 내 포퓰리즘 확산의 주요 원인

- 대규모 이민 및 난민 유입이 이루어진 1987~98년의 독일 자료를 이용한 Otto and Steinhardt(2014)에 따르면 해당 지역 인구 중 이민자 비중의 1 표준편차($\approx 12.6\%$ p) 증가는 반이민 포퓰리즘 정당의 해당 지역 득표율을 0.8 표준편차($\approx 2.8\%$ p) 높였음.¹⁶⁾
- o 이러한 이민자 효과는 조사기간 중 해당 정치집단 득표율 증가분의 16%를 설명
- 마찬가지로 대규모 난민 유입이 이루어진 1989~2001년의 덴마크 자료를 이용한 Gerdes and Wadensjö(2010)는

12) <https://www.geertwilders.nl/index.php/94-english/2007-preliminary-election-program-pvv-2017-2021>(검색일: 2017. 2. 7); <http://www.pvv.nl/images/stories/verkiezingen2012/VerkiezingsProgramma-PVV-2012-final-web.pdf>(검색일: 2017. 2. 7).

13) Colantone, Italo and Piero Stanig(2016), "Global Competition and Brexit," BAFFI CAREFIN Centre Research Paper Series, No. 2016-44.

14) Dippel, Christian, Stephan Heblich, and Robert Gold(2015), "Globalization and Its (Dis-)Content: Trade Shocks and Voting Behavior," NBER Working Paper, No. 7853.

15) Jensen, Bradford, Dennis Quinn, and Stephen Weymouth(2016), "Winners and Losers in International Trade: The Effects on U.S. Presidential Voting," NBER Working Paper, No. 21899; Mughan, Anthony, Clive Bean, and Ian McAllister(2003), "Economic globalization, job insecurity and the populist reaction," *Electoral Studies*, 22.

16) Otto, Alkis and Max Steinhardt(2014), "Immigration and election outcomes-Evidence from city districts in Hamburg," *Regional Science and Urban Economics*, Vol. 45.

해당 지역 인구 중 난민 비중의 10% 증가가 反이민 포퓰리즘 정당의 해당지역 득표율을 1~2% 증가시켰음을 보임.¹⁷⁾

- 오스트리아의 1979~2002년 자료를 이용한 Halla, Wagner, and Zweimüller(2012)에 따르면 해당 지역 인구 중 이민자 비중의 1 표준편차($\approx 5.7\%$) 증가는 反이민 포퓰리즘 정당의 해당지역 득표율을 0.3 표준편차($\approx 2.4\%$) 높였는데, 특히 저숙련 및 중숙련 이민자의 영향이 두드러졌고, 고숙련 이민자는 유의미한 영향을 미치지 않았음.¹⁸⁾
- o 이민자의 인적자본 수준에 따른 이러한 영향 차이는, 고숙련 이민자가 원주민의 생활수준을 향상시키는 반면 중숙련 이민자는 노동시장에서 원주민의 경쟁상대이고, 저숙련 이민자는 해당 지역의 생활환경을 악화시키기 때문인 것으로 설명

4. 정책 시사점

■ EU 주요 회원국에서 포퓰리즘 정당의 집권 가능성은 낮으나, 이들이 표방하는 보호무역주의 및 反이민은 선거경쟁의 과정에서 차기 행정부의 정책에 일부 반영 가능

- 주요 회원국의 최근 여론조사에 따르면 대표적 포퓰리즘 정당들이 상당한 지지세를 누리고는 있으나 집권까지는 어려울 전망
- o 프랑스 대선(4. 23 1차 투표, 5. 7 결선)의 경우 결선투표제와 다자구도의 특성상 포퓰리즘 정당 FN의 르펜 후보가 1차 투표 1위로 결선에 진출할 전망이다 결선에서는 큰 표 차로 패할 것으로 예상되어, 아버지 르펜 후보의 2002년 대선 사례를 반복할 전망
- o 네덜란드 총선(3. 15)에서는 포퓰리즘 정당 PVV가 득표율 1위에도 불구하고 단독 과반의석 확보에는 실패할 전망이다, 타 정당과의 연립정부 구성도 어려울 것으로 보임.¹⁹⁾

표 8. EU 주요 회원국의 유권자 정당·후보 선호도 최근 조사 결과

순위	독일	프랑스		영국	스페인	이탈리아	네덜란드
		1차 투표	결선 투표				
1	SPD (31%)	Le Pen (26%)	Macron (63%)	Conservative (38%)	PP (32.7%)	PD (30.8%)	PVV (18.2%)
2	CDU/CSU (30%)	Macron (22%)	Le Pen (37%)	Labour (30%)	PSOE (21.8%)	M5S (28.2%)	VVD (15.8%)
3	AfD (12%)	Hamon (15%)	—	UKIP (14%)	Podemos (20.5%)	Lega Nord (13.1%)	CDA (10.6%)

주: 괄호 안은 지지율. 각 국별 지지율 상위 3개 정당·후보. 대표적 포퓰리즘 정당은 붉은 바탕.

자료: 표 1~7과 동일. 이탈리아는 <http://scenariopolitici.com/2017/02/sondaggio-emg-13-febbraio-2017.html>(검색일: 2017. 2. 21).

17) Gerdes, Christer and Eskil Wadensjö(2010), "The impact of immigration on election outcomes in Danish municipalities," SULCIS Working Papers, 2010:3.

18) Halla, Martin, Alexander Wagner, and Josef Zweimüller(2012), "Does Immigration into Their Neighborhoods Incline Voters Toward the Extreme Right? The Case of the Freedom Party of Austria," IZA Discussion Papers, No. 6575.

19) Brunner, Larissa(2017), "Dutch election could be two-party race," *Oxford Analytica Daily Brief*. (February 13)

- 반면 포퓰리즘 정당의 높은 지지세를 의식한 주요 정당이 선거경쟁 과정에서 이들의 부호무역주의 및 반이민 주장을 일부 수용할 수 있고, 따라서 차기 행정부의 정책에도 부분적으로 반영될 가능성이 있음.
- o 선거경쟁에 관한 경제학 및 정치학 연구(예: Ledyard 1989)에 따르면 새롭게 주목 받는 정견(政見)이 큰 지지를 얻을 경우, 다른 정당들도 유사한 입장을 표명할 개연성이 높음.²⁰⁾
- o 한 예로, 네덜란드에서는 과거 부결된 바 있는 공공장소 부르카 착용 금지법안이 최근 PVV 주도의 압도적 찬성으로 가결되었음.

■ 보호무역주의 및 반이민은 당사국 경제에 악영향을 미칠 전망이다므로, 해당국의 중장기 성장세 둔화에 대비할 필요

- 주요 101개국의 1950~95년 무역패널을 이용한 Feyrer(2009)의 실증연구에 따르면 보호무역주의에 따른 교역량 감소는 해당국 및 교역 상대국의 소득감소를 초래할 개연성이 큼.²¹⁾
- o 교역량 1% 감소에 따른 해당국 1인당 GDP 감소분이 0.5%에 이르는 것으로 추정됨(1인당 GDP의 교역량 탄력성 ≈ 0.5).
- OECD(2014)에 따르면 EU 회원국으로의 이민유입은 유입국의 노동시장, 재정, 경제성장 등에 모두 긍정적인 영향을 미치는 것으로 드러났는데,²²⁾ 이민통제 강화는 이러한 긍정적 영향을 위축시킬 것이고, 특히 고령화에 따른 노동인구 감소가 심각한 EU 회원국에 악영향이 클 전망
- o 최근 10년간 유럽 노동인구 증가분의 70%가 이민의 결과인데, 노동이민은 유입국 경제에 노동시장 유연성 증대, 경제활동인구 증가 및 부양률 감소, 인적자본 향상, 기술혁신 촉진 등의 긍정적 효과를 가져오고, 특히 내국인이 꺼리는 직종을 메워주며, 재정적으로도 순(純)기여(기여분-수혜분 >0)를 하고 있음.
- o 덴마크의 1991~2008년 전수자료를 이용한 Foged and Peri(2016)에 따르면 대중의 부정적 인식과 달리 이민노동력은 저숙련 내국인의 임금도 향상시켰는데,²³⁾ 이는 이민노동자의 증가가 저숙련 내국인으로 하여금 직업 숙련도(occupational complexity)를 높이는 유인으로 작용한 결과임(이민노동자 1%p $\uparrow \Rightarrow$ 저숙련 내국인 직업 숙련도 1.3~3.1% $\uparrow$ & 임금 1~1.8% $\uparrow$).
- o 또한 영국의 1995~2011년 자료를 이용한 Dustmann and Frattini(2014)에 따르면 EU 내 이민은 유입국 재정에 순기여를 하였는데,²⁴⁾ 구체적으로 분석 기간 동안 유럽경제지역(EEA)의 이민자들은 영국 재정에 £44억의 순기여를 한 반면 영국인들은 £5,914억의 순수혜를 받았음.
- EU가 우리나라의 교역(2016년 기준 교역액 3위)과 세계경제(2014년 기준 GDP 1위)에서 차지하는 비중을 감안할 때, 상기한 주요 회원국의 중장기 성장세 둔화 가능성에 대비할 필요

20) J. Ledyard(1989), "Information aggregation in two-candidate elections," P. Ordeshook ed., *Models of Strategic Choice and Politics*, University of Michigan Press, Ann Arbor.

21) Feyrer, James(2009), "Trade and Income -- Exploiting Time Series in Geography," NBER Working Paper, No. 14910.

22) OECD(2014), "Is migration good for the economy?" *Migration Policy Debates*, No. 2.

23) Foged, Mette and Giovanni Peri(2016), "Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data," *American Economic Journal: Applied Economics*, Vol. 8, No. 2.

24) Dustmann, Christian and Tommaso Frattini(2014), "The Fiscal Effects of Immigration to the UK," *Economic Journal*, Vol. 124, Issue 580.

■ 또한 포퓰리즘 정당의 지지세 확산은 브렉시트 이후 한·EU FTA 재협상 및 한·영 FTA 추진에 걸림돌이 될 전망이므로, 적절한 대응책 마련 필요

- EU 주요 회원국 내 대표적 포퓰리즘 정당들은 EU 차원의 무역협정에 강한 이의를 제기하고 있어서, 향후 對EU 협정에 걸림돌이 될 전망
- o 주요 회원국의 대표적 포퓰리즘 정당들은 상기한대로 EU 차원의 주요 무역협정 폐기를 분명하게 주장하고 있고, CETA 비준안의 EU 의회 표결(2017. 2. 15)에서도 집단적 반대표를 행사하였음.

표 9. 주요 포퓰리즘 정당 EU 의회 의원의 CETA 비준안 투표 결과

정당	AfD(독일)	FN(프랑스)	UKIP(영국)	Podemos(스페인)	M5S(이탈리아)	PVV(네덜란드)
찬성	0	0	0	0	0	0
반대	2	21	4	5	16	4
기권	0	0	15	0	0	0
불참	0	0	1	0	0	0

자료: European Parliament.

- o 포퓰리즘 정당의 이러한 성향과, 벨기에 왈로니아(Wallonia) 지방정부가 단독으로 CETA를 좌초 위기로 몰아넣었던 경험 등에 비추어볼 때, 포퓰리즘 정당의 득세는 향후 對EU 협정을 어렵게 할 전망
- 현행 한·EU FTA는 영국이 포함된 EU를 상정하고 있으므로 브렉시트 이후 한·EU FTA 재협상 및 한·영 FTA 추진이 예상되는바,²⁵⁾ 상기한 포퓰리즘 정당의 부정적 입장에 대한 적절한 대응책 마련 필요

■ 한편 유사 현상의 국내 발생 방지 및 자유무역에 대한 국민 인식 제고를 위해 국내에서도 자유무역의 경제적 피해자들에 대한 적절한 보상책이 필요해 보임.

- 국내에서도 한·칠레 FTA로 10년(2004~13년)간 농림어업 및 일부 제조업에서 일자리가 감소했다는 보고가 있으며,²⁶⁾ 김승택, 지혜명(2006)은 한·중·일 FTA 발효 시 유사한 부정적 효과와 더불어 학력간 임금격차가 확대될 것이라 예상함.²⁷⁾
- 23개국 국민 대상 1995년 설문조사 결과를 이용한 Mayda and Rodrik(2005)의 실증분석은 종사 업종의 수입경쟁도가 높을수록 무역에 부정적인 태도를 가지고 있음을 밝힘.²⁸⁾
- 상기한 대로 자유무역의 경제적 피해자들이 포퓰리즘 정당 지지로 돌아선다는 것을 여러 실증연구가 밝히고 있는바, 포퓰리즘의 국내 발생 방지와 자유무역에 대한 국민 인식 제고를 위해서는 자유무역의 경제적 피해자들에 대한 적절한 보상이 필요해 보임.
- o 또한 미국의 1998~2013년 자료를 이용한 Lake and Millimet(2016)는 적절한 보상책(예: 미국의 Trade Adjustment Assistance)을 통한 국민 의식 제고가 FTA의 의회 비준도 수월하게 할 수 있음을 보임.²⁹⁾ KIEP

25) 김홍중, 임유진(2016), 「브렉시트의 경제적 영향과 정책 시사점」, KIEP 오늘의 세계경제 16-17호, 대외경제정책연구원.

26) 이진면, 김재덕, 김바우, 김혁중(2015), 「한·칠레 FTA 고용영향평가 연구」, 한국노동연구원.

27) 김승택, 지혜명(2006), 「무역자유화가 노동시장에 미치는 영향 분석」, 한국노동연구원.

28) Mayda, Anna Maria and Dani Rodrik(2005), "Why are some people (and countries) more protectionist than others?" *European Economic Review*, Vol. 49.

29) Lake, James and Daniel Millimet(2016), "An empirical analysis of trade-related redistribution and the political viability of free trade," *Journal of International Economics*, Vol. 99.