

브렉시트의 제2막: 구체적 협상의 단계

조홍식

송실대학교 정치외교학과 교수

저자 조홍식 교수는 송실대 정치외교학과에 재직 중이다. 파리정치대학(Sciences Po Paris)을 졸업하고 동대학원에서 유럽통합으로 박사학위를 받았다. 중앙일보, 세종연구소, 가톨릭대학교 등에서 근무하였고 미국 하버드대, 중국 베이징외국어대, 프랑스 소르본·팡테옹대 등의 객원 연구원 및 교수를 역임했다. 『유럽의 대일본정책』(서울대학교출판부, 1995), 『유럽 통합과 ‘민족’의 미래』(푸른길, 2006), 『문명의 그물: 유럽문화의 파노라마』(책과함께, 2018) 등을 펴냈고 현재 『세계일보』에 ‘조홍식의 세계속으로’, 『월간중앙』에 ‘조홍식의 부국굴기’를 연재하고 있다.

기획 손정욱(제주평화연구원 연구위원)

편집 한유진(제주평화연구원 연구조교)

* 이 글에 포함된 의견은 저자 개인의 견해로 제주평화연구원의 공식입장과는 무관합니다.

I 브렉시트의 의미와 현 단계

2016년 6월 국민투표에서 영국이 유럽연합 탈퇴, 일명 브렉시트(Brexit)를 결정하면서 세계는 충격에 빠졌다. 가장 직접적인 충격은 유럽통합에 가해진 철퇴(鐵鎚)다. 20세기 중반 시작된 유럽통합 운동은 가장 성공적인 지역통합의 사례였고, 21세기 들어서도 단일화폐 유로의 출범이나 중·동유럽으로의 확장 등 상당히 성공적인 행보를 보여 왔기 때문이다. 브렉시트로 유럽연합은 초유의 회원국 탈퇴라는 쓰라린 상처를 입게 된 것이다. 일부에서는 유럽통합을 세계화의 일환으로 보았기 때문에 브렉시트는 반(反) 세계화의 대표적인 저항운동으로 인식하기도 했다. 브렉시트 국민투표의 분석을 보면 대도시나 부유한 지역은 유럽 잔류를 지향했고, 반대로 소외된 빈곤 지역은 유럽 탈퇴를 선호했기에 이런 해석이 전혀 근거가 없는 것은 아니다.¹⁾ 2016년 11월에는 미국에서 포퓰리즘을 대표하는 도널드 트럼프(Donald Trump)가 대통령으로 당선됨으로써 세계적 포퓰리즘의 부상이라는 의미가 더욱 부각되었다.

브렉시트 국민투표로부터 4년이 지난 현재 영국은 더 이상 유럽연합의 회원국이 아니다. 2020년 1월 31일자로 영국이 유럽에서 공식 탈퇴하였고 유럽연합은 28개국에서 27개국으로 회원국이 줄었다. 그 과정의 우여곡절을 여기서 모두 설명하기는 어렵지만 영국은 국민투표를 추진했던 데이비드 캐머런(David Cameron) 총리가 사임하고 테리사 메이(Theresa May) 총리가 역임했으며, 현재 보리스 존슨(Boris Johnson) 총리까지 모두 3명의 정부 수반을 소모했다. 게다가 2017년과

1) Harold Clarke, Matthew Goodwi, and Paul Whiteley. Brexit: Why Britain Voted to Leave the European Union. Cambridge: Cambridge University Press, 2017

2019년 두 차례에 걸쳐 총선을 치러야 했다. 무엇보다 브렉시트 과정에서 영국이 전 세계에 보여준 모습은 국민의 결정을 제대로 실천하지 못하는 의회 민주주의의 무능한 마비 상태였다.

지난 해 12월 총선을 통해 존슨과 보수당은 대규모 승리를 거뒀고 ‘브렉시트 실행(Get Brexit done)’이라는 유권자의 명령을 위임 받았다고 할 수 있다.²⁾ 선거가 끝나자마자 존슨 정부는 발 빠르게 움직여 유럽연합 탈퇴를 공식화하였다. 언론의 관심이라는 기준으로 본다면 영국 정치에서 브렉시트의 쟁점은 이제 어젠다에서 사라져 버린 듯하다. 하지만 현실적으로 브렉시트는 이제 그 첫 번째 막이 내린 것에 불과하다. 영국과 유럽연합은 브렉시트의 대략적인 조건에 대해 합의했을 뿐, 그 구체적인 내용에 대해서는 이제부터 협상에 돌입하기 때문이다. 이혼의 비유를 이용하자면, 이혼을 한다는 원칙에 대해 합의했을 뿐 그 구체적인 조건은 지금부터 협상해야 하는 것이다. 게다가 따로 별거하면서 협상을 벌이기보다는 여전히 동거하면서 협상을 벌이는 상황이라고 파악할 수 있다. 협상 기간에 영국과 유럽연합의 관계는 여전히 예전처럼 지속되기 때문이다. 브렉시트는 이제 제2막에 돌입했다.

II 브렉시트의 주요 쟁점

브렉시트에 반대하는 영국의 절반에 가까운 유권자는 마지막 순간까지 브렉시트를 되돌이키는 가능성을 꿈꿨다. 한 번 더 국민투표를 한다면 결과가 달리 나올 수도 있다는 계산에서 말이다. 하지만 12월 총선의 결과로 이런 희망은 사라져 버렸고 오히려 유럽과 단연한 결별을 의미하는 하드 브렉시트의 가능성이 더욱 높아졌다. 존슨 정부와 유럽연합이 벌이는 협상은 크게 보면 두 개의 선택지 사이에서 오고 갈 것으로 예상된다. 하나는 노르웨이 모델로 영국이 유럽연합의 규제체제를 거의 모두 받아들이고, 유럽의 예산에도 기여하면서 긴밀한 이웃으로 자리매김하는 것이다.³⁾ 다른 하나는 영국과 유럽이 특수한 관계를 완전히 청산하고 WTO(세계무역기구)의 회원국 사이에 존재하는 일반적 국제 관계로 멀어지는 것이다. 노르웨이는 형식적으로 비회원국이지만 회원국과 유사한 긴밀한 관계라면, WTO 모델은 영국-유럽관계를 영국-중국관계의 차원으로 격하시키는 일이다. 이 둘 사이에는 캐나다 모델이 존재한다. 영국이 유럽연합과 원칙적으로 자유무역을 하면서도 규제에 있어서는 자율성을 유지하는 모델이다.

협상의 결과는 노르웨이 모델과 WTO 모델 사이에서 캐나다 모델의 한 형태로 귀결될 가능성이 높다. 노르웨이 모델은 사실상 현상유지에 가깝는데, 영국의 입장에서는 브렉시트 이전과 비교했을 때 유럽 내부에서 목소리를 내는 회원국의 권리만 사라진 형태이기 때문에 기필코 피하려 할 것이다. WTO 모델은 유럽시장에 크게 의존하는 영국의 입장에서 너무나 불리하기 때문에 그 가능성 역시 낮다. 따라서 제2막 협상의 단계에서 제일 중요한 쟁점은 영국이 유럽의 규제체제를 어느 정도 받아들이는가에 있다. 유럽은 비회원국 영국이 환경, 노동, 세제 등에서 느슨한 규제

2) “Boris Johnson’s big win”. The Economist. December 13th 2019.

3) “Norway for now-or never?”. The Economist. November 3rd 2018.

유럽시장에서 불공정 경쟁을 하는 위협을 가장 경계하고 있다.

영국과 유럽연합이 시한을 지키는 ‘국제사회의 모범생’ 처럼 행동한다면 올 연말까지 미래의 관계를 규정하는 협상 결과를 만들어낼 것이고 내년 1월1일부터는 새로운 관계의 틀을 출범시킬 수 있을 것이다. 하지만 반세기 가까이 관세동맹에서 단일시장으로 긴밀한 관계를 맺어온 영국과 유럽연합의 역사를 단 10개월 만에 정리하기는 불가능하다는 것이 많은 전문가들의 판단이다. 존슨 정부는 협상이 종결되지 않더라도 영국은 유럽과의 관계를 내년 초에는 정리해 버리겠다는 강경한 입장을 보이고 있다. 제1막에서 줄곧 주장해온 ‘브렉시트 실행’의 전략을 제2막에서도 강행하겠다는 태도다. 그래서 사실 많은 사람들이 우려하던 ‘노딜 브렉시트’의 위협은 여전히 남아 있는 것이다.

III ‘템스 강의 싱가포르’

제1막에서의 영국과 비교했을 때 존슨이 주도하는 제2막의 영국은 훨씬 유리한 고지를 점하고 있음에 틀림없다. 메이 총리가 2017년 총선 이후 과반수의 의석을 얻지 못해 취약한 상황이었던 데 반해 존슨 총리는 2019년 총선에서 절대 다수(365/650석)를 확보했기 때문이다. 게다가 총선 전에 보수당의 친(親)유럽 세력을 축출하거나 약화시켰고, 정부 출범 이후에도 2월의 개각으로 ‘강한 브렉시트(Hard Brexit)’ 노선의 인물 중심으로 진용을 짰다.

존슨이 대표하는 보수당의 강한 브렉시트 세력이 추구하는 영국은 ‘템스 강의 싱가포르(Singapore on Thames)’⁴⁾라는 표현이 잘 상징한다. 싱가포르는 전(全)방위 자유주의 무역 및 서비스 정책으로 경제의 성공을 이룩한 경우다. 영국 역시 유럽연합과 같이 경제적 침체의 길을 걷고 있는 대륙이 아니라 세계에서 부상하는 주요 경제 세력과 자유롭게 긴밀한 관계를 맺음으로써 활기찬 경제 성장을 이룩할 수 있다는 주장이다. 세계 경제의 역동성을 대표하는 미국이나 중국이 영국의 대표적인 파트너가 되어야 하고 인도나 브라질, 남아공 등의 개도국도 영국의 경제에 활기를 불어넣어 줄 수 있다는 판단이다. 이처럼 대양을 향해 나가는 지리적 개방성과 함께 유럽의 고리타분한 규제체제에서 벗어나야 혁신을 중시하는 새로운 경제로 발전할 수 있다는 주장도 동반한다.

이 같은 브렉시트 세력의 자유주의 전략은 몇 가지 심각한 모순을 안고 있다.⁵⁾ 첫째, 지정학적으로 2020년의 세계는 브렉시트를 결정했던 2016년과 완전히 다른 양상이다. 과거에 안정적이고 다자적인 국제환경에서는 세계를 향해 경제를 개방하는 전략이 다자주의를 통해 효과를 거두기 수월했다. 하지만 트럼프가 바꿔 놓은 세계는 양자적 대립과 충돌을 통해 협상을 벌이는, 따라서 영국처럼 한 국가가 자신에게 유리한 협상을 전개하기 더 어려운 세상이 되었다. 둘째, 영국의 경제

4) “If Britain became ‘Singapore on Thames’ ” . The Economist. July 13th 2017.

5) Jean Pisani-Ferry. “Ce qu’ il faut à l’ UE après le Brexit, c’ est que l’ Angleterre l’ aiguillonne, la stimule” . Le Monde. Le 25 janvier 2020.

구조도 개방 전략에 그리 적합하다고 보기는 어렵다. 영국 경제의 장점은 상품 수출보다는 금융이나 법률, 컨설팅 등의 서비스에 있고, 이런 서비스 산업의 경쟁력은 유럽처럼 더 커다란 규제체제 속에서 비로써 힘을 발휘하기 때문이다. 셋째, 존슨 정부가 환경이나 노동 등에서 강력한 탈규제 정책을 펴는 것도 어렵다. 왜냐하면 영국 국민이 비록 브렉시트를 결정하기는 했지만 환경이나 노동부문에서는 유럽 시민과 유사한 선호도를 보여줘 왔기 때문이다. 여론을 역행하는 극단적 탈규제 정책은 존슨 정부의 정치적 자본을 쉽게 와해시킬 가능성이 높은 이유다.

이처럼 존슨의 강한 브렉시트 전략은 그 어느 때보다 강력한 국민의 지지를 기반으로 좋은 조건을 만나기는 했지만, 2020년대의 지정학, 경제구조, 정치조건 등을 감안했을 때 실현하기는 여전히 어렵다고 할 수 있다. 영국 정치에서 브렉시트는 이제 단순한 슬로건이 아니라 정치적 계획으로 발전했고, 어떤 면에서 하나의 이데올로기라고 할 수 있을 정도로 완성도를 높였다.⁶⁾ 다만 영국이 유럽연합에서 탈퇴했다고 하더라도 영국의 미래는 여전히 상당 부분 유럽과의 관계 설정에서 비롯될 수밖에 없다. 이제 유럽연합의 정치 상황을 살펴볼 차례다.

IV 유럽연합의 정치

브렉시트로 유럽연합은 역사적 충격과 상처를 입었고 실제 영국이 없는 유럽은 커다란 기둥이 하나 빠진 구조물처럼 취약한 모습이다. 영국은 유럽통합에 적극 동참하는 회원국은 아니었지만 독일, 프랑스, 이탈리아와 함께 EU의 빅4(Big 4)를 형성하는 축이었고, 프랑스와 같이 유엔 안보리 상임이사국의 지위를 가진 외교적 거인이었다. 아이러니는 브렉시트가 이런 부정적 효과와 동시에 유럽통합에 어느 정도 긍정적인 기여를 한 부분이 있다는 점이다. 영국이 탈퇴를 결정한 이후 유럽연합 내부에서는 탈퇴를 주장하던 원심(遠心)적 목소리들이 오히려 약화되었다. 극우 또는 극좌 포퓰리즘 세력은 여전히 유럽통합을 비난했지만 연합에서 탈퇴하자는 주장은 잦아들었다. 영국이 경험하는 혼란과 잠재적 충격이 여론에 영향을 미쳤기 때문이다. 특히 2019년 브렉시트를 둘러싼 영국 정치의 붕괴 현상은 유럽 탈퇴가 갖는 파격적 성격을 일깨워 주었다.

브렉시트 제1막이 보여준 또 다른 현상은 유럽이 27개국의 의견을 조정해야 하는 어려움에도 불구하고 상대적으로 통일된 협상 전선을 유지했다는 사실이다. 통합의 배에서 내리려는 영국에 대해 기존의 회원국들은 분열을 피하면서 오히려 결속을 다진 측면이 있다. 유럽연합은 아마도 올해 제2막의 협상에서도 비슷한 태도를 유지할 것으로 예상된다. 특히 제1막에서 유럽연합을 대표해 협상을 이끌어왔던 미셸 바르니에(Michel Barnier)가 계속 같은 역할을 제2막의 협상에서도 담당하기에 지속성은 강할 것으로 보인다. 유럽 측은 영국과 긴밀한 관계, 즉 자유무역과 서비스의 자유거래를 유지하는 것이 스스로 이익이 된다고 여기며 다만 이를 위해서는 영국이 유럽의 규제체제를 수용하라고 꾸준히 주장할 것이다. 템스 강의 싱가포르보다는 노르웨이가 되라는 주장 말이다.

6) Sylvie Kauffmann. "Le Brexit n' est plus un slogan. C' est un projet politique, et même une idéologie". Le Monde. Le 4 mars 2020.

회원국 가운데는 프랑스가 가장 큰 영향력을 미칠 것으로 보인다. 독일은 EU에서 가장 큰 경제대국이지만 앙겔라 메르켈(Angela Merkel) 총리가 집권 말기로 돌입하면서 리더십을 크게 발휘하기 어려운 상황이다. 반면 2022년까지 국내 정치에서 안정적 기반을 확보한 엠마누엘 마크롱(Emmanuel Macron) 프랑스 대통령은 유럽연합에서 가장 적극적인 리더십을 보여줄 것으로 예상된다. 이런 관점에서 올 초 마크롱 대통령이 뮌헨 안보회의에서 브렉시트 영국의 성공을 방관할 수 없다는 입장을 보여준 것은 의미심장하다. 유럽의 배에서 뛰어내린 영국이 화려하게 성공한다면 유럽의 와해는 시간문제일 것이기 때문이다. 게다가 2022년 대선에서 마크롱의 경쟁자이자 극우 포퓰리즘의 마린 르펜(Marine Le Pen)은 브렉시트와 유사한 프렉시트(Frexit)를 주장할 것이기 때문이다.

영국에서 존슨이 강한 브렉시트 전략을 들고 나오듯이, 유럽연합 측에서도 순순하게 영국의 주장을 받아들이기는 어려운 정치적 조건이다. 제1막은 어떤 점에서 취약한 메이 총리에게 강한 유럽이 조건을 강요하는 모습이었다면, 제2막은 영국과 유럽이 둘 다 강한 입장으로 크게 충돌할 가능성이 높다는 뜻이다.

V 세계 속의 유럽과 영국

영국과 유럽의 관계 설정은 고립된 채 이뤄지는 것이 아니다. 세계의 틀 속에서 부분적으로 진행되는 것이며, 영국은 ‘템스 강의 싱가포르’ 전략에 따라 미국이나 중국 등 G2와 본격적으로 새로운 관계 설정을 위한 협상에 돌입할 것이다. 영국의 입장에서 미국 및 중국과 긴밀한 관계를 설정하면 할수록 일반적으로는 유럽과의 협상에서 유리한 자리를 차지하게 된다고 볼 수도 있다. 미국이나 중국, 또는 다른 국가와의 관계에서 경제적 이익을 확보함으로써 유럽에 대한 의존도가 그만큼 줄어들 수 있기 때문이다. 하지만 유럽이 영국과 제3국의 긴밀한 관계를 부정적으로 파악하고 이에 대응하면 영국은 종합적으로 손해를 볼 수도 있다.

유럽에서 많이 논의되는 사례가 ‘염소(鹽素) 처리 닭’이다.⁷⁾ 영국과 미국이 자유무역협정을 체결하면 미국에서 염소로 처리한 닭이 영국에 수출될 것이고, 다시 이것이 유럽으로 유입될 것이라는 우려다. 다만 유럽은 환경이나 위생 부문에서 미국보다 훨씬 규제가 강하고, 염소로 식품을 처리하는 것은 불법이다. 영국이 미국과 유익한 자유무역협정을 체결함으로써 오히려 유럽 시장을 닫게 하는 효과를 낼 수 있다는 말이다.

유럽까지 가지 않더라도 미국과 중국 사이의 전략적 경쟁은 이미 영국에 큰 영향을 미치고 있다. 존슨의 영국은 자유주의를 따르는 ‘템스 강의 싱가포르’ 모델에 따라 5G 네트워크에 중국 화웨이의 장비를 부분적으로 사용하기로 했다. 하지만 이 결정은 미국 측의 반발을 불러왔고, 미국과 영국의 특수한 관계가 위협에 처한 것은 물론 제2차 대전 이후 최악의 상황에 도달했다는 진단을 불러일으켰을 정도다.⁸⁾ 애초부터 싱가포르와 같은 소규모 도시국가가 채택할 수 있는

7) “What is the flap about chlorinated chicken?” . The Economist. November 13th 2018.

전략과 영국처럼 지역적 강대국이 택할 수 있는 선택지의 폭은 다르다. 미국이나 중국처럼 영국에서 지리적으로 먼 국가가 이처럼 영국을 두고 제로섬 게임을 벌인다면 바로 옆에 있으면서 오랜 역사를 함께 나눠 온 유럽과의 관계 설정은 더욱 제로섬의 상황이 다양하고 심각하게 등장하여 문제를 일으킬 것이다.

20세기 중반 유럽통합이 시작될 수 있었던 중요한 지정학적 원인은 미국과 소련이 경쟁하는 냉전 체제와 유럽 제국의 붕괴를 가져온 탈식민화 운동이었다. 소련의 위협을 막기 위해 유럽은 뭉칠 수밖에 없었고, 프랑스나 영국 제국의 붕괴는 이런 통합을 가능하게 만들어 주었다. 브렉시트는 이런 유럽의 통합을 다시 붕괴시키는 하나의 사건이다. 하지만 현재 진행된 제1막과, 올해 눈앞에 둔 제2막만으로 브렉시트의 진정한 의미를 가늠하기는 어려울 것이다. 두 단계의 협상은 그야말로 결별의 시작일 뿐, 협상이 어떻게 현장에서 적용될지, 그 중·장기적 효과는 어떻게 나타날지, 그에 대한 정치적 조정과 반응을 어떻게, 각본 없는 무대의 연극은 당분간 지속 될 예정이다.



8) "A weaker post-Brexit Britain looks to America" . The Economist. January 30th 2020.