



2019-32

브렉시트(Brexit) 어떻게 되나 : 남은 절차와 이슈

이기범 연구위원

아산정책연구원

2019.12.23

1. 들어가며

2019년 12월 12일 실시된 영국 총선은 강경 브렉시트파인 보리스 존슨 총리가 이끄는 보수당의 압승으로 끝났다. 브렉시트 찬성 의견이 약 51.9%로 드러난 2016년 6월 23일 영국 국민투표 이후 전 유럽 더 나아가 전 세계에 던져졌던 불확실성은 이제 별다른 변수가 없는 한 임박한 브렉시트로 해소되어 가고 있다. 새롭게 구성된 영국 의회가 지난 2019년 10월 17일 유럽연합(European Union, 이하 'EU')과 이미 합의한 '수정된'(revised) 탈퇴협정안을 2020년 1월 31일까지 '입법'을 통해 통과시킨다면 브렉시트는 완성되고, 많은 사람들이 우려했던 '노딜(no-deal) 브렉시트'는 일어나지 않게 된다. 이제 브렉시트에 성공한 영국과 EU 더 나아가 전 세계는 새로운 국제 통상 질서를 그려가야 할 것이다.

그러나 아직도 한국 내에서는 브렉시트를 둘러싼 논의가 어떻게 진행되어 왔는지, 브렉시트 여부에 대한 영국 국민투표가 찬성으로 나타났음에도 왜 지난 3년 이상 동안 혼란이 지속되었는지, 북아일랜드를 둘러싼 이슈는 무엇인지 등에 대하여 오해가 상당하다. 이런 이유로 본 이슈브리프는 브렉시트 관련 내용을 개략적으로 정리하는 동시에 남은 절차와 추가적인 이슈 등에 대하여 언급하고자 한다.

2. 브렉시트 경과

(1) 2016년 6월 23일 영국 국민투표 이전

EU는 꽤 복잡한 역사를 가지고 있다. 그리고 그러한 EU를 바라보는 영국의 시선도 굉장히 복잡했다. 1950년 5월 9일 프랑스 외교장관이던 로베르 슈망(Robert Schuman)은 프랑스와 독일을 중심으로 서유럽의 석탄·철강 산업을 초국가적 기구 하에 놓을 것을 주장하며 유럽연방(European Federation) 탄생의 꿈을 피력한 소위 '슈망 선언'을 내놓았다.¹ 이러한 슈망의 이상은 1951년 4월 18일 파리에서 서명된 '유럽석탄철강공동체(ECSC) 설립조약'(Treaty Establishing the European Coal and Steel Community)을 통해 그 첫 걸음을 내딛었으며, 1957년 3월 25일 로마에서 서명된 '유럽경제공동체(EEC) 설립조약'(Treaty Establishing the European Economic Community)과 '유럽원자력공동체(Euratom)설립조약'(Treaty Establishing the European Atomic Energy Community)을 통해 더욱 구체화되었다. 이들 세 개의 조약에 처음부터 서명한 국가는 프랑스, 독일, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 룩셈부르크 등 6개국이었다.

세 개의 유럽공동체가 만들어진 후 영국은 1961년이 되어서야 유럽공동체와 (유럽공동체에 참여하는 문제에 대하여) 협상을 시작했다.² 하지만 1960년대 영국은 샤를르 드골 프랑스 대통령의 격렬한 반대로 유럽공동체에 가입할 수 없었다. 드골 대통령이 물러난 이후 그리고 유럽공동체 가입에 대한 호의적인 영국 내 여론의 득세로 인해 영국은 에드워드 히스 총리가 이끄는 보수당 정부 하에서 결국 1973년 1월 1일자로 유럽공동체에 가입하게 된다. 다만 얼마 지나지 않아 노동당으로 정권이 바뀐 이후 1975년 6월 5일 영국에서는 유럽공동체에 남아야 하는지에 대하여 첫 번째 국민투표가 실시되는 사건이 발생했다. 그러나 당시 노동당 내에서도 찬반 의견이 대립되어 있었고, 주요 정당 및 여론은 유럽공동체 잔류를 원하고 있었기 때문에 국민투표 결과 잔류에 찬성하는 의견이 2/3 이상으로 드러났다.³

1975년 첫 번째 국민투표 이후 영국 내 양대 정당인 보수당과 노동당 내에서는 유럽공동체를 놓고 다양한 의견이 표출되었다. 즉, 어느 특정 정당이 유럽공동체를 놓고 자신만의 입장을 확립하고 있었다는 것은 아니다. 예를 들어, 보수당 정부 하에서

유럽공동체에 가입했음에도 보수당 출신 마가렛 대처 총리는 1988년 9월 20일 있었던 소위 '브뤼헤 연설'(The Bruges Speech) 등을 통해 각 국가보다 유럽공동체로 정치적 힘이 쏠리는 것 자체에 거부감을 표현하곤 했다.⁴

1990년대를 거쳐 2000년대로 들어서면서 보수당 및 노동당 내에서 유럽공동체 그리고 (마스트리히트조약이 발효한 1993년 11월 1일 이후에는) EU에 대한 각 당의 입장이 어느 정도 정리되기 시작했다. 즉, 보수당은 EU에 대한 회의적인 시각을 바탕으로 자신의 입장을 표현하기 시작한 반면에 '사회적 유럽'(social Europe)이라는 개념을 받아들인 노동당은 EU에 친화적인 태도를 취하게 되었다.⁵ 다만 2016년 6월 23일 국민투표를 추진했던 보수당 출신 데이비드 캐머런 총리는 스스로는 EU에 대한 회의적인 시각을 가지고 있었지만 '개혁된 EU'(reformed EU) 내에 영국이 남기를 원했고, 이 차원에서 국민투표가 부결될 것이라는 기대 하에 국민투표를 추진했을 뿐이다.⁶

(2) 2016년 6월 23일 영국 국민투표 이후

2016년 6월 23일 영국 국민투표가 브렉시트에 찬성하는 결과로 드러난 이후 영국은 이번 총선 전까지 혼란 가운데 있었다. 이번 총선 결과와 함께 이 혼란이 결국 정리되고 있는 모양새이다. 그런데 여기서 한 가지 오해를 풀어야 하는 문제는 왜 브렉시트에 찬성하는 국민투표가 이루어진 이후에도 영국 내 정치적 혼란이 계속되었는지의 문제이다.

일반적으로 어떤 국가의 국민투표 결과는 법적 결과를 의미한다. 즉, 영국이 일반적인 국가라면 국민투표를 통한 영국의 브렉시트 결정은 법적으로 유효하고 영국 정부는 EU와의 협상을 통해 이 문제를 처리하면 될 뿐이다. 하지만 영국의 경우에는 조금 사정이 다르다. 한국의 주권은 국민에게 있지만 영국의 주권은 (왕, 상원, 하원이라는 세 개의 요소로 구성된) '의회'에게 있다. 즉, 한국은 국민주권(popular sovereignty) 국가이지만 영국은 '의회주권'(parliamentary sovereignty) 국가인 것이다. 어색한 말로 들릴 수 있지만 영국 국민은 법적으로 주권자가 아니다. 따라서 영국의 주권자인 영국 의회는 법적으로 브렉시트를 찬성한 국민투표 결과를 수용하지 않아도 되었던 것이다. 엄밀히 말하면 영국의 경우에는 국민투표 자체가 법적 의미를 가지는 절차가 아니다.

이와 같은 영국의 독특한 헌법적 질서 하에서 캐머런 총리의 후임으로 총리직에 오른 테레사 메이 총리는 'European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017'에 따라 2017년 3월 29일 도널드 투스크 유럽이사회 상임의장에게 '유럽연합에 관한 조약'(The Treaty on European Union) 제50조⁷를 인용하며 EU 탈퇴 의사를 밝혔다. 유럽연합에 관한 조약 제50조에 따라 영국과 EU는 탈퇴협정을 체결해야 하며 만약 그러한 협정이 체결된 경우에는 그 협정의 발효일로부터 또는 그러한 협정이 체결되지 않으면 탈퇴 의사를 통보한지 2년 후, 즉 2019년 3월 29일이 지나면 영국이 EU로부터 탈퇴하게 되는 상황이 일어날 예정이었다. 이와 같은 절차 때문에 영국과 EU는 탈퇴협정 체결을 위한 협상 기간으로 약 2년 가까운 시간을 확보할 수 있었다.

EU와의 본격적인 협상이 시작되기 전 (조기)총선을 한 번 거친 메이 총리는 총선 결과 소수여당으로 전락했음에도 연정을 구성하여 EU와의 협상을 추진했고, 그 결과 2018년 11월 14일 탈퇴협정안을 도출하는 데 성공했다. 하지만 문제는 그 탈퇴협정안이 영국 의회 내에서 통과될 수 없었다는 것이다. 메이 총리의 탈퇴협정안 중 가장 논란을 야기한 것은 '아이리시 백스톱'(Irish Backstop) 문제였다. 브렉시트 이후 영국에 속하는 북아일랜드와 아일랜드 사이에 물리적인 국경이 설치되는 것을 피하기 위해 영국을 (영국과 EU 간 합의가 이루어질 때까지) EU의 관세동맹에 남기는 방안이 합의되었는데, 이것이 바로 아이리시 백스톱이었다. 그런데 이와 같은 방안은 자칫하면 영국의 주권을 완전히 회복시키지 못할 수 있다는 우려를 낳았고,⁸ 따라서 메이 총리의 탈퇴협정안은 의회를 통과할 수 없었던 것이다.

탈퇴협정안이 의회를 통과하지 못하는 사이 영국과 EU 간 합의에 따라 브렉시트 기한은 당초 2019년 3월 29일로부터 몇 번의 연장을 거쳐 2019년 10월 31일까지 연장되었다. 그리고 메이 총리는 교착 상태에 빠진 브렉시트 문제로 인해 사임할 수밖에 없었고, 이어서 대표적인 강경 브렉시트파인 존슨 총리가 총리직을 차지하게 된다.

노딜 브렉시트조차 감수하겠다는 존슨 총리와 이러한 존슨 총리의 태도를 지지하지 않는 다수의 영국 의회 의원들 간 갈등은 해결될 기미가 보이지 않았고, 결국 존슨 총리는 EU와의

합의를 거쳐 2019년 10월 17일 '수정된' 탈퇴협정안을 받아오게 된다. 수정된 탈퇴협정안 중 가장 눈에 띄는 것은 아이리시 백스톱을 삭제한 것이었다. 즉, 영국은 EU의 관세동맹을 떠날 수 있게 되었고, 다만 북아일랜드는 (EU가 아닌) 영국의 관세 영토 하에 남아 있게 되는 대신 EU의 관세 관련 규칙을 적용해야 하는 조건 하에 놓이게 되었다.⁹ 그리고 이와 같은 조건도 최소 2024년 이후에는 북아일랜드 의회의 결정에 따라 달라질 수 있는 가능성이 수정된 탈퇴협정안에 포함되었다.

영국과 EU 간 합의에 따라 브렉시트 기한은 다시 한 번 2020년 1월 31일까지 연장되었다. 그러나 존슨 총리는 소수여당으로서의 불리함을 극복하고 의회 내 원활한 절차 진행을 추진하기 위해 조기총선을 시도했다. 그리고 존슨 총리의 전략은 총선 압승이라는 대성공으로 돌아왔다.

3. 브렉시트를 위해 남은 절차

(1) 2019년 10월 17일 수정된 탈퇴협정안의 통과

총선을 압승으로 이끈 존슨 총리에게 남은 것은 브렉시트 기한인 2020년 1월 31일까지 수정된 탈퇴협정안을 통과시키는 것이다. 총선 결과가 보수당의 압승으로 끝난 이상 이 수정된 탈퇴협정안을 통과시키는 것은 그리 어렵지 않아 보인다.

수정된 탈퇴협정안은 위에서 잠시 언급한 것처럼 북아일랜드를 포함하여 영국 전체가 EU의 관세동맹을 떠날 수 있도록 하고 있기 때문에 영국의 주권이 완전히 회복되지 않을 수 있다는 우려를 상당 부분 불식시키고 있다. 다만 수정된 탈퇴협정안은 북아일랜드와 아일랜드의 국경에서 관세를 부과하는 대신 어떤 상품이 영국 본토로부터 북아일랜드에 도착하면 같은 영국임에도 일단 북아일랜드에서 관세를 부과하고 그 상품이 북아일랜드에 그대로 남아 있다면 관세를 환급하는 방안을 포함하고 있다.¹⁰ 다소 복잡해 보이는 하나 북아일랜드를 물리적으로 아일랜드로부터 분리시키지는 않는 방안이라는 차원에서 좋은

아이디어이고, 이는 이제 새롭게 구성된 영국 의회에서 이 방안을 받아들이기 그리 어렵지 않다는 것을 의미한다.

그리고 수정된 탈퇴협정안에 따르면 북아일랜드는 상품 생산 시 일부 EU의 상품 생산 관련 규칙을 따라야 한다. 이는 북아일랜드에서 생산된 상품이 아일랜드로 이동하는 데 있어 추가적인 검사와 같은 절차를 필요로 하지 않기 위함이다.¹¹

이와 같이 북아일랜드가 영국 본토와 다른 취급을 받는 내용이 (브렉시트 이후 영국과 EU 간 관계를 전환하기 위한) 전환기간(transition period) 기한, 즉 2020년 12월 31일 이후 4년 동안은 유지되고, 그 이후에도 북아일랜드 의회의 선택에 따라 이와 같은 내용은 좀 더 유지될 수 있다.¹² 영국과 EU가 아닌 북아일랜드 자신에게 영국 본토와는 다른 취급 또는 아일랜드와의 관계 문제가 결정될 수 있다는 차원에서 수정된 탈퇴협정안에 포함된 내용은 (북아일랜드 자신을 포함하여) 새롭게 구성된 영국 의회가 받아들이기 어렵지 않은 내용이라 할 수 있을 것이다.

(2) 2020년 12월 31일까지인 전환기간의 연장?

존슨 총리가 EU와의 협상을 통해 도출한 수정된 탈퇴협정안도 2020년 12월 31일인 전환기간 기한을 연장하지는 않았다. 이는 전환기간이 끝날 때인 2020년 12월 31일까지는 영국이 EU의 관련 규칙을 지켜야 한다는 의미인 동시에 EU에 분납금도 내야 한다는 의미이다. 매년 EU에 내는 분납금 중에서도 EU가 영국을 위해 쓰는 예산도 있기 때문에 순수하게 영국이 EU에 내는 분납금은 (계산 방법에 따라) 약 63억 파운드에서 약 110억 파운드로 계산되고 있다.¹³

노딜 브렉시트마저 불사하고자 했던 존슨 총리는 2021년에도 EU에 분납금을 낼 의사를 가지고 있지는 않기 때문에 전환기간을 늘리고자 하지 않을 것이다. 하지만 이미 EU 내에서는 전환기간 동안 영국과 EU의 미래 관계를 설정해야 하는데, 그러하기에는 (2020년 1월 31일 브렉시트가 일어나는 경우) 11개월이 너무 짧다는 우려가 나오고 있다.¹⁴ 물론 존슨 총리 입장에서는 전환기간이 짧다는 우려를 일축할 수도 있지만, 만약 추후 EU와의

협상 시 레버리지로서 전환기간 연장 카드를 꺼내는 것이 불가능하지는 않다. 이는 브렉시트는 어차피 완수되었고, 전환기간 연장을 통해 오히려 영국이 EU에 대하여 추가적으로 요구하고자 하는 것이 쉽게 수락될 수도 있기 때문이다.

4. 브렉시트, 과연 추가적인 이슈를 제공할 것인가

브렉시트를 둘러싼 많은 이슈는 이미 논의되어 왔다. 예를 들어, 북아일랜드 문제는 2018년 11월 14일 메이 총리가 EU와의 협상을 통해 탈퇴협정안을 도출한 이후 지난 1년 이상 영국 더 나아가 유럽 전체를 달구었던 이슈이다.

브렉시트로 인해 당장 제기될 수 있는 문제는 새로운 국제 통상 질서의 구축이다. 브렉시트로 인해 소위 '통상주권'을 회복하게 되는 영국은 EU 자체를 비롯하여 EU와 FTA를 체결하고 있는 국가들과 새롭게 FTA 등을 체결해야 한다. 즉, 브렉시트로 인해 영국은 거의 전 세계 국가들과 새롭게 통상 관계를 만들어야 한다는 것이다.

그런데 이와 관련하여 영국 스스로 충분히 대비하고 있다는 것은 상당히 고무적이다. 예를 들어, 한국과 영국은 이미 2019년 8월 22일 양국 간 FTA에 서명했고, 이 FTA는 (지금만 가능성이 없지만) 노딜 브렉시트든 영국과 EU 간 합의된 탈퇴협정안에 따른 브렉시트든 어떤 경우라도 대비할 수 있는 절차를 마련했다. 그리고 영국은 한국과 체결한 FTA 협정과 같거나 비슷한 협정을 한국 이외에도 2019년 11월 현재 벌써 18개를 체결했고, 이외에도 약 20개를 추가적으로 추진 중이다.

이와 같은 영국의 브렉시트 대비를 보았을 때 북아일랜드 문제가 거의 해결된 이상 브렉시트가 전 세계를 혼란에 몰아넣을 정도의 추가적인 이슈를 제공하기는 어렵다고 보인다. 오히려 EU로부터 탈퇴한 영국이 어떤 스탠스를 취하면서 전 세계에서 자신의 정치적, 경제적 위상을 만들어 나갈 것인지의 문제만 남을 것이다. 물론 이는 영국이 해결해 나가야 하는 영국 자신의 문제이다.

5. 나가며

이번 총선 결과 예상치 못한 압승으로 존슨 총리는 큰 '크리스마스 선물'을 받았다. 문제는 이제 존슨 총리가 남은 브렉시트 과정에서 별다른 돌출 발언 없이 절차를 끌고 갈 것인지의 여부이다. 이미 EU와의 협상을 통해 2019년 10월 17일 수정된 탈퇴협정안이 도출되어 있는 이상 존슨 총리는 남은 약 40일 동안 그 수정된 탈퇴협정안을 통과시키기 위한 영국 의회 내 입법 절차를 잘 이끌어 가면 된다. 이 과정에서 존슨 총리가 몇몇 야당 의원들과 의미 없는 설전을 벌인다고 EU와 대립각을 세울 필요도 없다.

지난 2016년 6월 23일 영국 국민투표 이후 3년 이상 동안 영국, 전 유럽, 전 세계를 혼란으로 몰아넣었던 브렉시트 문제는 이제 끝을 향해 달려가고 있다. 브렉시트 이후 영국은 EU는 물론 전 세계와 정치적으로 그리고 경제적으로 새로운 관계를 구축해야 한다. 최근 영국은 유엔 안보리 상임이사국이 관행적으로 배출하던 자국 출신 국제사법재판소 재판관을 배출하지 못하는 등 여러 모로 시련을 겪고 있다. 그러나 브렉시트를 계기로 오히려 영국이 여러 국가들과의 협상 및 조율을 통해 양자주의가 아닌 다자주의에 기초한 국제 질서 형성에 더욱 기여하기를 기대한다.

¹ 김대순 · 김민서, 『EU 법론』, 제 2 판 (서울: 삼영사, 2015), 3-4 면.

² <https://www.swissinfo.ch/eng/history-of-swiss-diplomacy-it-s-still--merry-old-england---but-without-much-power-or-influence-/44868280>.

³ <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7253#fullreport>.

⁴ <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>.

⁵ <https://www.theguardian.com/politics/2016/feb/07/british-euroscpticism-a-brief-history>.

⁶ <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49753420>.

⁷ “ 1. Any Member State may decide to withdraw from the Union in accordance with its own constitutional requirements.
2. A Member State which decides to withdraw shall notify the European Council of its intention. In the light of the guidelines provided by the European Council, the Union shall negotiate and conclude an agreement with that State, setting out the arrangements for its withdrawal, taking account of the framework for its future relationship with the Union. That agreement shall be negotiated in accordance with Article 218(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union. It shall be concluded on behalf of the Union by the Council, acting by a qualified majority, after obtaining the consent of the European Parliament.
3. The Treaties shall cease to apply to the State in question from the date of entry into force of the withdrawal agreement or, failing that, two years after the notification referred to in paragraph 2, unless the European Council, in agreement with the Member State concerned, unanimously decides to extend this period. ...”

⁸ <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-politics-44615404>.

⁹ <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-10-17/the-differences-in-boris-johnson-s-and-theresa-may-s-brexite-deals>.

¹⁰ <https://www.bbc.com/news/uk-50083026>.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ <https://infacts.org/briefings/eu-budget/>;
<https://www.ons.gov.uk/economy/governmentpublicsectorandtaxes/publicsectorfinance/articles/theukcontributiontothebudget/2017-10-31>.

¹⁴ <https://www.theguardian.com/politics/2019/dec/14/eu-brexite-transition-period-boris-johnson>.