

INSS 연구보고서 2020-16

2020 | INSS Research Report

영국의 포스트 브렉시트 외교·안보 전략구상과 시사점

조은정

INSS 연구보고서 2020-16

영국의 포스트 브렉시트 외교·안보 전략구상과 시사점 | 조은정

2020 | INSS Research Report

INSS 연구보고서 2020-16

영국의 포스트 브렉시트 외교·안보 전략구상과 시사점

조은정 ejrcho@inss.re.kr

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

06295 서울시 강남구 언주로120 인스토피아 빌딩
Tel. 02-6191-1000 Fax.02-6191-1111 www.inss.re.kr

비매품/무료
9 4 3 4 0



9 791189 781415

ISBN 979-11-89781-41-5
ISBN 979-11-89781-03-3(세트)

INSS
국가안보전략연구원

INSS INSTITUTE FOR NATIONAL SECURITY STRATEGY
국가안보전략연구원

2020 | INSS
Research
Report

INSS 연구보고서 2020-16

**영국의
포스트 브렉시트
외교·안보
전략구상과 시사점**

조은정

영국의 포스트 브렉시트 외교·안보 전략구상과 시사점

조은정

조은정(趙恩廷)

| 국가안보전략연구원 부연구위원

영국 University of Warwick 정치학 박사. 지속가능한 평화의 가능성을 지역통합의 차원과 구성주의적 시각에서 모색 중이다. 관련 연구로 『북한 우라늄의 평화적 이용을 위한 평가와 관리방안』(2019, 공저), 『동아시아 안보지형 변화의 쟁점과 과제』(2019, 공저), 『창과 방패: 이란의 핵개발협력연대와 국제통제체제』(2018), 『북한과 국제정치』(2018, 공저), “South Korean Views on Japan’s Constitutional Reform under the Abe government”(2018, 공저), “Nation Branding for Survival in North Korea: The Arirang Festival and Nuclear Weapons Tests”(2017), 『조약으로 보는 유럽통합사』(2016, 공저), “국제 핵·미사일 통제체제의 ‘구조적 공백’과 북한의 핵·미사일 협력 네트워크”(2014), 『미국과 유럽연합의 관계: 역사와 쟁점』(2014, 공저), “EURATOM: Bridging ‘Rapprochement’ and ‘Radiance’ of France in the Post-War”(2013) 등이 있다.

목차

국문초록	6
------	---

I. 서론

1. 연구 목적 및 배경	9
2. 연구 현황	12
3. 연구 방법 및 합의	17

II. 영국의 외교·안보 정책 전통

1. 19세기 고립주의와 힘의 균형책	21
2. 20세기 대서양주의와 유럽주의 간의 균형	24
3. 소결	32

III. 영국의 포스트 브렉시트 외교전략 : “Global Britain”

1. 영국의 세계 전략 구상	35
2. 주요 외교 관계	38
3. 소결	69

IV. 영국의 포스트 브렉시트 안보전략 : “Integration”

1. 위협인식과 안보전략 구상	73
2. 안보전략의 혁신과 전환	76
3. 소결	87

V. 결론

Abstract	94
----------	----

참고문헌	96
------	----

Appendix	104
----------	-----

국문초록

2020년 1월 영국은 EU와 공식 결별을 선언했고, 올 한해 EU와 ‘미래 관계’를 위한 협상을 진행해 왔다. 그 과정에서 영국이 국내, 지역, 세계적 차원에서 당면한 도전 과제들이 더욱 분명히 드러났다. 본 연구는 영국이 직면한 문제들을 해결하기 위해 현재 영국 정부에서 구상중인 미래 외교·안보 전략 추적을 시도한다. 이를 통해 영국의 포스트 브렉시트 미래 전략과 한국에 대한 시사점 탐색을 목표로 한다. 본 연구는 브렉시트가 유럽의 전략 구상에서 ‘원인’이 아니라 ‘현상’이며, ‘시작’이 아니라 ‘결과’라는 가설로부터 출발한다. 즉, 영국의 ‘대서양주의-유럽주의-영연방주의’라는 세 가지 외교안보 전통에 비추어 브렉시트는 변동성이 커진 국제 환경에서 다시 균형을 잡기 위한 영국의 자구책으로 해석된다. 그 자구책의 일환으로서 구체적으로 포스트 브렉시트 시기 영국의 안보전략은 군사 혁신과 핵전력의 현대화, 해군력의 제고 등 다방면에 걸쳐 변화가 감지되고 있으며, 이는 공교롭게도 영국의 EU탈퇴 논의가 가시화된 2010년대 초 중반에 뚜렷하게 나타나고 있다. 이 점에서 본 연구는 영국의 EU탈퇴를 포퓰리즘과 민족주의에 근간한 중우 정치의 산물이지

나 정교하게 설계된 정치 선거술의 승리라고 치부하기 보다는, 한국 정부가 영국의 향후 정책 방향과 궤적 수정의 중요한 징후로 여기고 영국의 포스트 브렉시트 전략에 대한 보다 심도 있는 분석과 한반도에 미치는 영향을 면밀히 분석할 필요가 있다고 제안한다.

핵심어

영국, 브렉시트, Global Britain, Integration, 미래전략, 인도·태평양전략, 군사혁신, 해군력

I

서론

1. 연구 목적 및 배경
2. 연구 현황
3. 연구 방법 및 함의

1. 연구 목적 및 배경

2020년 1월 31일, 47년 만에 유럽연합을 떠나 홀로서기를 시작하는 영국에 아일랜드 총리 리오 버라드커(Leo Varadkar)는 영국의 주권을 보존하기 위해 유럽공동체를 포기한 영국을 “이제는 작은 나라(it's a small country now)”라 격하하였다.¹ 탈유럽 후 영국의 향후 행보는 녹록치 않아 보이는 게 사실이다. 전통적으로 ‘힘의 균형(Balance of Power)’ 원칙을 바탕으로 대외정책을 펼쳐 온 영국의 외교관계에 비추어 볼 때, 이번 영국의 유럽연합(EU: European Union) 탈퇴(브렉시트) 결정은 영국 국내, 유럽 지역, 그리고 세계적 차원 모두에서 도전 받고 있기 때문이다.

첫 번째 도전은 국내적으로 영국 민족주의 정서의 부활이다. 현 집권당인 보수당의 반난민·이민 기조와 대중영합정당들(예: 브렉시트당)의 반유럽주의로 ‘다양성’에 기초한 사회통합과 ‘상호호혜주의’에 기반한 자유무역주의와 같은 기존의 영국적 가치가 훼손되고 있다. 이 같은 최근의 영국 내부정치 기조는 트럼프의 미국 이익 우선주의와 보호무역주의와 궤를 같이 하고 있다. 특히 지난 12월에 치러진 총선에서 보리스 존슨 총리의 재신임으로 영미 ‘양자관계(‘Special Relations’)'와 ‘대서양주의(예: 북대서양조약기구(NATO))’가 강화될 가능성이 높다고 예상된다.

둘째, 지역적으로는 영국의 유럽연합 이탈은 두 가지 가능성을 내포하고 있다고 분석된다. 영국의 전통적 ‘균형자(balancer)’ 역할로 회귀

¹ BBC Interview with Irish Taoiseach Leo Varadkar(27 Jan 2020) <https://www.bbc.co.uk/programmes/m000f878> (검색일: 2020. 1. 30)

가능성과 제 3의 길 탐색 일환으로 새로운 근린정책(neighbourhood policy) 모델 개발과 그에 부합하는 영국의 역할을 모색할 가능성이 있다. 어느 경우든 브렉시트로 EU 내부에 힘의 공백이 발생하는 것은 불가피해 보인다. 영국의 EU 탈퇴는 한편으로는 유럽 대륙에서 전통적 지도국인 독일, 프랑스 간 경쟁을 심화하고, 다른 한편으로는 이탈리아 등 반유럽적 포퓰리스트 정당이 득세하는 회원국들의 EU탈퇴를 부추길 수 있다.

셋째, 세계적 차원에서 브렉시트 이후 영국은 유럽과의 결별로 인한 기회비용을 구미를 넘어선 제3지대에서 보상받으려 할 욕구가 증대될 것으로 전망된다. 이에 따라, 구 식민지 국가들(인도, 파키스탄, 방글라데시)과 영연방 국가(호주, 뉴질랜드, 캐나다)들을 교두보로 중국과 한반도 그리고 일본에 이르는 동진(東進) 전략을 펼칠 것으로 예상된다. 이러한 영국의 포스트 브렉시트 세계 전략은 미국 트럼프 행정부의 '인도·태평양 전략'과 지리적으로 중복된다. 따라서 영미가 이 지역에서 국가 이익을 두고 경합을 벌일 것인지 협력을 할 것인지에 따라 태평양 연안과 아시아 내륙에서 국제정치적 판도에 큰 영향이 있을 것으로 예상해 볼 수 있다. 즉, 20세기 제국주의 시기와 마찬가지로 21세기에도 인도·태평양 지역을 두고 주요 강대국들 간의 경합과 협력이 과열될 가능성이 높다고 보인다. 이 지역 내부적 정치적 동학이 주변국들에 미칠 파장이 크다고 판단된다. 따라서 지역 차원에서 공동의 미래 비전 아래 인도·태평양 국가들 간의 다자 협력 체제 구축이 시급하다고 보인다.

이처럼 국가 운영에 큰 변화를 야기하는 브렉시트를 영국이 이 시점에 결정하게 된 계기는 무엇일까? 영국의 '대서양주의-유럽주의-영연방주의'라는 세 가지 외교안보 전통에 비추어 봤을 때 브렉시트는 변동성이

커진 국제 환경에서 재균형을 이루기 위한 자구책으로 해석된다. 그 자구책의 일환으로서 포스트 브렉시트 영국의 안보전략은 군사 혁신과 핵 전력의 현대화, 해군력의 제고 등 다방면에 걸쳐 변화가 감지되고 있으며, 이는 공교롭게도 영국의 EU탈퇴 논의가 가시화된 2010년대 초중반에 뚜렷하게 나타나고 있다. 이 점에서 영국의 EU탈퇴를 포퓰리즘과 민족주의에 근간한 우충 정치의 산물이거나 정교하게 설계된 정치 선거술의 승리라고 치부하기 보다는 영국의 향후 정책 방향과 궤적에 대한 보다 심도 있는 분석이 필요하다고 제안한다. 그렇다면 유럽을 떠난 영국은 어디로 가려는 것인가?

본 연구는 위와 같은 주요 질문들에 대한 답으로서 '현재'의 자료는 빈약함에도 불구하고 해석이 분분한 만큼, 이번 보고서에서는 '과거' 대서양주의-유럽주의-영연방주의를 변주해 온 영국의 외교·안보적 전통을 살펴보고 영국 정부와 의회가 내놓은 영국의 '미래' 전략 구상들을 토대로 브렉시트 이후의 영국의 행보를 전망해 보고자 한다. 영국의 미래 전략 구상은 외교 전략과 안보 전략으로 나누어 각각 3장과 4장에서 탐색한다. 3장은 영국과 주요 관계에 있는 유럽, 미국, 해외영토와 영연방, 그리고 동아시아 3국을 중심으로 브렉시트 이후의 미래 관계를 전망해 본다. 4장은 안보 정책 중 중대한 변곡점에 있다고 보이는 군사혁신, 핵 전력의 현대화, 해군력의 제고 전략을 통해 브렉시트 이후 영국의 안보 전략 구상을 유추해보도록 한다. 본 논의에 앞서 본 장에서는 기존 연구의 현황 검토를 통해 본 보고의 차별성과 의의를 추출하기로 한다.

2. 연구 현황

2016년 5월에 EU를 탈퇴하기로 결정하고 영국이 지난 1월 정식으로 유럽연합(EU)을 탈퇴하기까지 영국은 재투표 여부와 EU탈퇴 방법을 두고 사분오열되었고, 따라서 브렉시트 논의는 동기와 방법을 중심으로 이루어졌다. 우선, 동기와 성격 면에서 브렉시트가 포퓰리즘의 산물이라는 견해가 일반적이다. 그러나 시각에 따라 이해는 상이하다. 자유주의와 국제주의적 시각에서는 영국 보수 지도층이 정권 창출을 위해 반유럽주의와 국수주의적 정서에 호소하여 일어난 “권위주의적 대중영합주의(authoritarian populism)”적 현상으로 이해된다.² 그람시안들은 2016년 브렉시트 찬반 투표 분석으로부터 경제, 교육, 사회적 불평등에 놓여 있는 빈곤층과 저숙련 기술직들의 상대적 박탈감이 브렉시트를 통한 현상 변경이 가능하다고 주장하는 포퓰리즘에 호응한 결과라고 설명한다.³ 두 시각 모두 대중영합주의적 현상이라고 보지만, 자유주의자들이 증상층이 브렉시트에 호응하게 된 동기로 상황적 변화나 가치적 요소에 주목하는데 반해, 막시스트들은 브렉시트가 빈곤층에서 인기를 얻게 된 동기로 계층간 불평등과 같은 보다 구조적 요인에 주목하고 있다는 점에서 차이를 보인다. 이 밖에도 정치경제학자들은 정부간주의적 시각(inter-governmentalism)에서 EU 탈퇴 시 영국의 정치경제적 효용이 잔류 시 보다 높기 때문이라고 ‘이익’과 ‘효능감’을 중심으로 브렉시트

동기를 설명하고 있다.⁴ 이에 반해 역사학자들과 사회학자들은 난민의 급증과 자생적 테러로 인한 치안 불안감이 높아지는 가운데 계속되는 실업을 상승과 경제적 침체가 영국인들에 제국주의 시절에 대한 향수를 불러일으키면서, 이 같은 문제의 책임을 EU에 돌리는 보수당과 포퓰리스트당에 호응하게 만들었다고 본다.⁵ Henderson와 3인의 연구(2016)에 따르면, 1975년 영국의 EU가입에 찬성하는 국민투표 이후 영국인들의 탈유럽주의 경향은 심화되었으며 2015년 여론조사에서는 오히려 “영국적인 것 (Britishness)”에 대한 갈망이 더욱 크게 나타났다고 밝히고 있기 때문이다.⁶

이처럼 영국의 EU탈퇴 동기에 대한 의견은 여전히 분분하다. 탈퇴 동기는 본 연구의 목적은 아니나, 탈퇴 동기에 대한 궁금증은 오히려 탈퇴 이후 영국이 취하는 후속 조치로부터 해소될 수 있다. 브렉시트 이후 영국의 외교안보 정책 방향에 대한 연구로 부터 영국의 미래 전략뿐만 아니라 영국의 EU탈퇴 동기에 대한 실마리를 찾을 수 있다는 점에서 영국의 포스트 브렉시트 전략 연구는 필요하다.

브렉시트 논의의 또 다른 중요한 축은 브렉시트 협상 과정 및 탈퇴 절차이다. 주목할 만한 관련 연구로 안병익(2017)의 양면게임 방식을 통한 영국의 유럽연합 탈퇴 협상과정 분석이 있다. 영국 국내와 국외 두 차원에서 동시에 진행되는 데다가, 협상 대상자인 유럽연합이 대외 정책적으로 단일한 주체가기 보다 27개국의 연합적 거버넌스 성격을 띠고 있

2 P. Norris and R. Inglehart, *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

3 M. J. Goodwin and O. Heath, “Brexit vote explained: poverty, low skills and lack of opportunities,” 2016.

4 M. D. Jensen, and H. Snaith, “When politics prevails: the political economy of a Brexit,” *Journal of European Public Policy*, 23(9), 2016, 1302-1310.

5 A. Henderson and et al., “England, Englishness and Brexit,” *The Political Quarterly*, 87(2), 187-199.

6 Henderson and et al. (2016)

다는 점을 들어 유럽 내부적으로도 컨센서스 빌딩이 쉽지 않을 것이라고 전망했다.⁷ 2016년 국민투표로 탈퇴를 결정하고 실제로 단행하기까지 영국 안팎으로 브렉시트 피로감에 시달려야 했던 것만 봐도 그 사실을 증명한다.

그러나 저자도 주지하고 있듯이 실제 게임은 양면게임이 아니라 다면 게임이므로, 안병역의 가정과 달리 협상의 무게중심은 탈퇴를 말리는 유럽이 아니라 탈퇴하려는 영국에 있다고 보는 것이 보다 정확할 것으로 보인다. 또한 지난 12.12총선에서 보여준 브렉시트에 대한 영국인들의 확신을 계기로 한 달 뒤 바로 탈퇴가 이루어진 것만 봐도 그동안 누적되어 온 브렉시트 피로감은 27개 유럽 국가들이 아니라 영국발이 분명하다. 따라서 브렉시트 협상과정을 국내외 두 차원 간 대칭적인 양면게임으로 가정하는 것은 실제 브렉시트 협상 과정을 설명하는 데 부적절하다. 오히려 영국 국내 컨센서스 빌딩 여부가 브렉시트 협상의 여부 내지는 진도를 결정짓는 데 보다 중요한 열쇠로 작용하고 있다는 점에서 비대칭적 양면게임으로 가정하는 것이 보다 적절하다. 이처럼 브렉시트 협상에서 보이는 영국 국내정치의 주도성은 브렉시트 협상의 동학을 이해하기 위해서는 영국의 국내정치 동학에 대한 이해가 선행되어야 함을 알려준다.

나아가, 브렉시트 협상의 비대칭성은 비단 EU와 영국의 두 협상자들 간 힘의 불균형 문제가 아니라 아래 <표 1>에서와 보듯이 회원국의 유럽 공동체 탈퇴 협상이 EU의 규정에 따라 이루어지는 구조적 불균형에서도

기인한다.⁸

<표 1> 회원국의 EU 탈퇴 규정

‘유럽연합 기능에 관한 조약’/‘리스본 조약’ 50조 (TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 회원국들은 각국 헌법이 정하는 바에 따라 EU 탈퇴 결정 가능 2. 회원국은 탈퇴를 결정한 후 유럽이사회에 통보하고, 유럽이사회는 나머지 회원국들과 합의 하에 탈퇴 절차를 정하고 218조에 따라 탈퇴국과 ‘미래 관계’ 협상 3. 위 2항에 따라 탈퇴신청국과 EU가 ‘미래 관계’ 협상을 진행했으나 2년 내 합의 도출에 실패한 경우 본 조약의 효력은 중지되며 유럽이사회는 회원국들로부터 만장일치로 협상 기간 연장 결정 가능 4. 위 2항과 3항의 내용과 관련해 탈퇴 신청국은 탈퇴 절차 관련 유럽이사회 의 토론회나 결정에서 배제 5. 만일 탈퇴한 국가의 재가입 요청시 49조(EU 가입 절차에 관한 조항)에 따라 절차

‘유럽연합 기능에 관한 조약’/‘리스본 조약’(TFEU: Treaty on the Functioning of the European Union) 50조-소위 ‘EU 탈퇴조항’에 따르면, 첫째 회원국의 탈퇴 의사 표명 후 협상이 최종적으로 결렬되더라도 탈퇴할 수밖에 없도록 되어 있고, 둘째 노딜 탈퇴시 탈퇴국이 감내해야 할 법적, 재정적, 정치적 충격이 훨씬 크기 때문이다. 이 같은 구조적 비대칭성이 존재하는 한 EU와 영국이라는 행위자별 내부 결속이 반드시 원활한 협상의 필수 조건이라고 보기는 어렵다. 한편으로는 앞서 언급한 바와 같이 영국-유럽의 브렉시트 협상과정이 영국 내부의 복잡

7 안병역, “양면게임으로 분석한 브렉시트 협상,” 『통합유럽연구』 8(1), 2017, pp. 1-31.

8 브렉시트 협상과정의 구조적 불균형에 대해 유용한 아이디어를 제공해주신 국립외교원의 전혜원 교수님에게 감사드립니다.

한 동학에 휘둘린 것처럼 비춰지기도 하지만, 다른 한편으로는 이 같은 구조적 비대칭성에 따르면 사실상 영국의 내분은 EU 탈퇴 규정이 탈퇴국인 영국의 이익을 보호해주지 못하고 있기 때문이라고 해석할 수 있다. 보리스 존슨이 브렉시트 재협상을 통해 탈퇴 조항을 일부 수정하기는 하였으나 영국입장에서 보는 탈퇴 조항의 근본적인 문제(북아일랜드의 경제적 관할권 문제)를 해결하지는 못하는 것에서 보듯이 말이다. 즉, 위와 같은 구조적 비대칭성을 고려한다면 브렉시트 협상은 처음부터 단순히 행위자 간 평등한 양면 협상으로 상정하는 데 무리가 따름을 알 수 있다.

브렉시트 논의의 세 번째 축은 영국의 EU탈퇴 결정이 주변국들에 미치는 파급 효과에 관한 것이다. 국내 브렉시트 연구의 대다수가 경제적 영향력에 주목하고 있다. 대표적으로 강유덕은 “Global Britain”이라는 영국의 포스트 브렉시트 정책 기조로부터 EU와 포괄적 FTA를 체결함으로써 영국의 EU 공동시장 탈퇴로 인한 비용을 최소화할 것이라고 분석하였다.⁹ 이 같은 가정에 따르면 영국은 공동시장에서 관세동맹인 WTO체제에 기반한 통상정책으로 대 전환은 불가피할 것이라고 예상해 볼 수 있다.

그러나 이러한 영국의 “Global Britain” 포스트 브렉시트 전략의 잠재적 효과는 경제 부문에 그치지 않는다. 미중무역전쟁으로 혼란한 요즘이 같은 영국의 WTO체제로 복귀가 세계 다자주의 무역 질서를 개편하는 기폭제가 될 수도 있다는 점에서 한국에 던지는 시사점이 작지 않기

때문이다. 이처럼 외교·안보에서 영국의 “Global Britain” 포스트 브렉시트 전략의 의미가 더욱 분명히 드러난다는 점에서 시급히 보완 연구가 필요하다.

3. 연구 방법 및 함의

이처럼 다양한 논의들에도 불구하고, 정작 브렉시트의 논의에서 과연 영국이 EU를 떠나 독자적으로 생존이 가능할 것인지, 이를 위해 영국은 어떤 준비를 해왔는가에 대한 질문은 찾아보기 어렵다. 즉, 영국이 어떤 대외정책 비전으로 포스트 브렉시트에 대비하고 있는지에 대한 연구가 전무한 상태이다. 그러나 분석적 연구의 부족이 영국의 포스트 브렉시트 대비책에 대한 자료의 부족을 뜻하는 것은 아니다. 본 보고 말미의 참고 문헌 1차 문헌 목록에서 보듯이, 브렉시트를 촉발시킨 보수당의 카메론 내각(2010-2016) 시기부터 영국의회와 내각에서 브렉시트 이후를 준비하는 영국의 정책 문서가 꾸준히 발간되고 있기 때문이다. 그러나 지난 12.12 영국 총선까지도 브렉시트가 불투명했던 관계로 언론과 학계의 관심은 브렉시트 여부에 쏠려, 정작 브렉시트 이후 영국의 정책에 대한 분석이 이루어지지 못한 경향이 있다.

브렉시트 이후 보다 미국과 영연방 편향적으로 영국의 대외정책이 전환될 것으로 예상됨에 따라 이 같은 변화가 한반도에 갖는 함의와 미치는 영향에 대한 검토가 시급히 요구된다. 재계와 산업계는 일찍부터 브렉시트가 우리 경제 전반에 미칠 영향에 대해 발 빠르게 보고서들을 내놓고 있다. 브렉시트가 한국 경제에 미칠 영향은 다수의 보고서에서와

9 강유덕, “브렉시트 이후 Global Britain 추진을 위한 영국 통상정책의 세부과제와 전망,” 『유럽연구』 35(2), 2017, pp. 51-88.

같이 미미하거나 부정적이지만은 아닐 것으로 전망된다.¹⁰ 그동안 끌어온 브렉시트 정국이 야기해 온 불확실성이 이번 영국의 공식 탈퇴로 대폭 완화된 데다, 2020년 영국의 포스트 브렉시트 전환기가 끝나면 한-영 FTA(2019년 10월 국회비준)가 발효될 것이기 때문이다. 그러나 아일랜드 사안에서 보듯이 브렉시트는 경제·통상만을 의미하지 않으며, 이 점을 간과한 영국이 치러야 할 대가는 경제적이기 보다는 오히려 정치적인 것으로 보인다.

그러나 이에 비해 외교·안보 부문에서는 브렉시트가 한반도 및 주변국 안보에 미칠 영향에 대한 관심은 상대적으로 저조한 편이다. 그러나 브렉시트는 단순히 경제만의 문제가 아님을 유념할 필요가 있다. 브렉시트가 한국에 주는 시사점 역시 정치 부문에서 더 클 것으로 생각된다. 벨파스트 조약 이후 남북 아일랜드에서 평화체제의 정착을 가능하게 한 것은 유럽연합이라는 공동의 집에 영국과 아일랜드가 함께 기거했기 때문이었다. 단일 시장에서 같은 음식을 먹고 제재 받지 않고 이동과 거주를 하면서 아일랜드 섬의 주민들은 남북을 가르던 오래된 경계선을 잊었다. 그러나 영국의 유럽과의 이별로 아일랜드인들은 국경 통제의 부활 가능성 앞에 다시 분리될 위기를 앞두고 있다. 또한 이들은 브렉시트로 다음과 같은 실존적 선택을 강요받고 있기도 하다. 기존에 누리던 실질적인 아일랜드의 통합을 위해 EU에 잔류할 것인가, 브렉시트란 국가주권의 완전한 회복이라고 외치는 영국에 남을 것인가. 치열한 주권 경쟁 속에 있는 동북아와 분단된 한반도에 시사하는 바가 크다.

10 조동희, 윤형준, “브렉시트 개시: 의미와 쟁점,” 『오늘의 세계경제』 대외경제정책연구원 (2020. 1. 31); 정재원, “브렉시트가 한국 경제에 미치는 영향 및 시사점,” 『KERI Insight』 한국경제연구원 (2019. 8. 7).

II

영국의 외교·안보 정책 전통

1. 19세기 고립주의와 힘의 균형책
2. 20세기 대서양주의와 유럽주의 간의 균형
3. 소결

1. 19세기 고립주의와 힘의 균형책

영국은 전통적으로 ‘힘의 균형(Balance of Power)’ 원칙에 입각한 중립주의 혹은 고립주의 외교를 선호해 왔다. 19세기는 이 같은 영국의 균형외교의 전형을 보여준다. 가령, 절대왕정 복귀를 주장하는 비엔나 체제(1821) 국가들이 스페인에서 벌어진 자유주의 운동에 공동 무력 대응을 제안하였지만 당시 영국 외무장관 로버트 캐슬레이(Robert S. V. Castlereagh, 1769-1822)는 비엔나 체제에 실질적으로 위협되지 않음을 들어 그 대열에 들기를 거부하였다. 캐슬레이는 나폴레옹 전쟁 후 유럽체제가 독일, 오스트리아, 러시아를 중심으로 움직이자, ‘불간섭(non-interference)’ 혹은 ‘내정 불간섭(non-intervention)’ 원칙을 내걸고 영국 중심의 국제질서 개편을 모색하고자 하였다. 다시 말해 초기의 영국의 ‘고립주의’는 미국과 마찬가지로 불필요한 구대륙의 전쟁에 휩쓸리지 않기 위한 명분에 불과했다. 특히 영국의 고립주의 노선은 비엔나 체제(5국 동맹 체제)를 유지하면서도, 그들과 거리를 두기 위한 좋은 외교적 명분이 되었다. 절대왕정이던 비엔나체제의 다른 국가들과 달리 입헌군주정인 영국은 캐슬레이 외무장관이 의회에 제안한 State Papers(1820)가 발의된 덕분에 외교적으로 그리고 절차적으로도 순탄하게 고립주의 정책이 영국의 새로운 대외정책으로 합리화될 수 있었다.

캐슬레이를 이어 외무장관이 된 조지 캐닝(George Canning, 1770-1827)은 캐슬레이의 고립주의 원칙을 고수하면서도 영국의 고립주의가 단순히 유럽의 문제에 연루되는 것을 피하고자 하는 것뿐만 아니라 영국의 국익에 보탬이 되는 방향으로 발전되어야 한다고 믿었다. 캐슬레이가 국제사회에서 ‘현상유지’(비엔나 체제 및 유럽주의)를 고수하는 가

운데 영국의 국제적 영향력을 제고하고자 하였다면, 캐닝은 영국을 중심으로 하는 국제 질서 개편, ‘현상타파’를 목표로 하였다. 그는 영국 고립주의 외교의 목표를 달성하기 위해서는 영국의 독자적 외교노선 개발은 불가피하다고 보았다. 이점에서 캐닝은 진정한 의미에서 비엔나 체제의 전복자였다.¹¹ 이로써 영국(Englishness)은 유럽(Europeanism)으로부터 의식적으로 분리되었다.¹² 캐닝의 이 같은 ‘영국주의’에 기반한 고립주의 노선은 어디까지나 유럽 구체제의 간섭으로부터 자신들의 자유를 뜻하는 것이었다. 모순되게도 유럽 밖에서 당면한 현안들에 대해서는 비정치적 수단을 통해 ‘간섭/관여(intervention/engagement)’ 정책을 펼쳤다. 따라서 캐닝의 고립주의 노선은 스스로에는 ‘자유’를 주고 식민지에는 ‘간섭’을 허락한 이원체제라고 보는 것이 보다 정확하다. 실제로 캐닝은 1823년 4월 13일 하원에서 그의 고립주의 정책이 “균형(neutrality)”을 기반으로 함을 강조하였는데 이는 영국의 고립 정책이 결코 중립적이지 않았음을 반증한다.¹³

결과적으로 영국의 고립주의 외교정책은 1825년 브라질, 멕시코, 콜

롬비아, 아르헨티나 등 아메리카 대륙의 포르투갈과 스페인 식민지의 독립을 보장함으로써 영국 상인들에게 주요한 무역 이익을 보장하는 결과를 낳았다. 동시에 미국의 고립주의 외교노선인 ‘먼로 독트린’과 노예무역 금지 운동을 지지함으로써 정치적으로도 신생 독립국들과의 외교 관계를 돈독히 할 수 있었다. 영국은 어느 유럽 국가들보다도 아메리카의 신생 독립국들을 국가로 승인하는데 앞장섰으며, 이들 신생국들을 유럽 질서로 편입시킴으로써 자유주의적 국제질서를 보편화하는데 기여하였다. 결과적으로, 미국을 비롯한 아메리카 신생국들의 독립과 고립/중립주의 노선은 제국주의 후발국 영국에 진입장벽을 낮추는 역할을 하였다. 이는 앵글로-색슨 국제질서 건설 계획에 부합하는 것이었다.

따라서 이 같은 결과는 완전한 우연에 의해 얻어진 것이 아니었다. 1826년 12월 12일에 있었던 하원 연설에서 캐닝도 밝혔듯이, 영국은 전략적으로 고립주의 외교 노선을 통해 유럽 대륙 세력의 불필요한 간섭으로부터 자유를 누린 동시에 “신세계(아메리카)의 독립을 통해 구세계(유럽) 질서의 균형을 유지”하고자 하였다.¹⁴ 특히 영국은 식민지 경영 방식에 있어 스페인이나 포르투갈, 네덜란드와 같은 선발주자들과 달리 자유주의 이상을 내세워 정복(합병)하지 않고 실리를 추구함으로써 이전의 제국과 차별화하는 전략을 구사하였다. 이 같은 영국의 외교 전략에 힘입어 유럽에서 건너간 식민지 이주민들이 자치권(주권)을 주장하게 되면서 다른 유럽 국가들이 예전처럼 정복 및 복속을 통한 식민지 확대를 꾀하기 어렵게 되었다. 영국은 “영국인이 피 흘리지 않은 독립전쟁은 없다”고 자부할 만큼 전략적으로 자유주의와 독립운동에 대한 지지를 아끼

11 역사학자 Paul Heys의 평가에 따르면 캐닝은 비엔나 체제에 대한 도전은 영국 중심의 질서 개편을 위해 불가피함을 깨닫고 있었다. “His most important achievement was the destruction of the system of the neo-Holy Alliance which, if unchallenged, must have dominated Europe. Canning realized it was not enough for Britain to boycott conferences and congresses; it was essential to persuade the Powers that their interests could not be advanced by a system of intervention based upon principles of legitimacy, anti-nationalism and hostility to revolution.” Paul Heys, *Modern British Foreign Policy: The 19th Century 1814-80*, 1975, p. 89.

12 브렉시트를 포함한 영국의 “reluctant player”로서 유럽통합 운동에 소극적인 태도로 일관해 온 것은 이 같은 “영국은 영국”이라는 고립주의적 외교 정체성과 결코 무관하지 않다.

13 “neutrality”를 오늘날 흔한 번역으로 중립성으로 읽는 것은 당시의 시대적 맥락에 대한 오해의 소지가 있다. 의회 연설에서 밝힌 캐닝의 설명에 따르면 “균형”이라고 번역하는 것이 보다 맥락상 정확하다고 보여 의역을 하였음을 밝힌다.

14 “I called the New World into existence to redress the balance of the Old”

지 않음으로써 시대 가치를 견인하는 세계 지도국으로서 지위를 획득할 수 있었다.¹⁵ 활자의 보급과 교육의 확대로 계몽주의가 도래하고 자유주의적 가치와 독립국들의 평등한 주권을 천명했던 베스트팔렌체제가 확산되던 19세기의 시대사조에 부합하는 전략이었다고 볼 수 있다. 따라서 19세기 유럽에서 이룩한 ‘100년간의 평화’는 영국의 고립주의 노선을 통한 ‘힘의 균형(Balance of Power(BOP))’ 구현의 결과였다고 해도 과언이 아니다.

2. 20세기 대서양주의와 유럽주의 간의 균형

(1) 대서양주의

20세기 패권국의 지위를 미국에 넘겨준 이후에도 영국은 자유주의와 민주주의의 시원(始原)으로서 전후 질서 구축 과정에서 촉진자나 균형자로서 중요한 역할을 수행하였다.¹⁶ 20세기에 발견되는 이전 시기와 구별되는 중요한 변화는 양차 대전을 겪으면서 19세기 경쟁관계에 있던 미국과 영국 그리고 유럽 사이에서 자연스럽게 동맹 연습이 이루어졌다는

15 In the Pan-American Centennial Conference of 1926, it was declared that “Great Britain lent to the liberty of Spanish America not only the support of its diplomacy, represented by Canning, but also an appreciable contingent of blood and it may be asserted that there was no battlefield in the War of Independence in which British blood was not shed.”

16 지난 세기 영미 세력 전이가 이번 세기의 미중 경쟁과 달리 비교적 신속하고 조용하게 이루어질 수 있었던 것은 전쟁과 같은 급변 사태를 맞아 협력이 불가피했던 상황을 맞은 것과 동질적인 문화권(동류(同類))으로 배타성보다는 연대성이 발휘되었기 때문이라고 이해될 수 있다.

점이다. 가령 1, 2차 대전 참전과 같이 중요한 고비 마다 영국은 미국 백악관의 결정에 상당한 영향력을 발휘하였다. 2차 대전 중 미국은 ‘아인슈타인의 편지(1939년)’에도 불구하고 터무니없이 엄청난 비용에 비해 예상 성과는 불확실하여 핵폭탄 제조 프로젝트를 시작하는 것을 주저하고 있었다. 그러나 이처럼 회의적이었던 미국이 결국 ‘맨하탄 프로젝트(The Manhattan Project, 1942~1945)’를 발주하게 된 것은 다름 아닌 영국의 설득 때문이었다고 해도 과언이 아니다. 나치 독일이 핵폭탄 제조에 열을 올리고 있다는 첩보를 접한 영국은 한편으로는 전 세계 방사성 광물의 분포와 농축 기술 개발 가능성, 가용인력 및 예산 등을 포함한 사전조사 내용이 포함된 ‘마우드 리포트 (MAUD Report, 1941)’를 미국 백악관에 건네어 결단을 촉구하였다. 다른 한편으로 영국은 당시 몇 안 되는 대규모 우라늄 광산이었던 벨기에 령 콩고로 군대를 급파하는가 하면, 런던에 망명해 있던 벨기에 왕실을 설득해 벨기에 령 콩고의 우라늄 광산 채굴권을 양허 받는 등 맨하탄 프로젝트 성공을 위해 영국은 당시 보유하고 있던 제국의 네트워크와 정치 자원을 활용하는 것을 마다하지 않았다.¹⁷ 전쟁 중 이 같은 영미의 협력 연습은 전후 시기 양국 관계를 더욱 돈독히 하는 계기가 되었음은 의심할 여지가 없다.

영미는 전쟁 수행과정 뿐만 아니라 전쟁 이후의 국제 질서 구축에 대한 구상도 공유하였다. 영국 처칠 수상(Winston S. Churchill, 1874~1965)과 미국 루즈벨트 대통령(Franklin D. Roosevelt, 1882~1945)은 파시즘에 맞서 세계 전체로 전선이 확대되고 전쟁이 장

17 벨기에 령 콩고는 현재의 콩고 공화국, 콩고 민주 공화국과 우간다 3국을 포함하는 아프리카의 심장부에 위치한 벨기에 영토의 50배에 달하는 광활한 지역이었다. 영화 『지옥의 묵시록』의 모티브가 된 조셉 콘라드의 소설 The Heart of Darkness의 배경이 된 곳으로 식민지 수탈 수법이 악랄하기로 악명 높은 곳이었다.

기화되는 변곡점에서 ‘대서양 헌장(The Atlantic Charter, 1941)’을 교환하였다. 헌장에는 2차 대전에 임하는 양국의 자세와 전후 질서 건설에 대한 비전이 담겨있다.¹⁸ 실제로 대서양 헌장에서 영미가 교환한 전후 질서 건설 구상은 미국과 서유럽간의 대서양 동맹을 제도화하는데 중요한 밑거름이 되었다. 가령, 군사·안보 분야에서 ‘북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization, 1949)’와 경제 부문에서 ‘관세무역일반협정(GATT: General Agreement on Tariffs and Trade, 1947)’ 모두 대서양 헌장에서 비롯된 것이다.¹⁹ 그러나 대서양 헌장의 주권평등 원칙으로부터 독일과 이탈리아, 일본과 같은 패전국뿐만 아니라 영국을 비롯한 벨기에, 프랑스 등 서유럽 승전국들도 모두 제국의 해체를 맞았다는 사실은 역사의 아이러니이다.²⁰

대서양 헌장과 함께 (영)미의 전후 질서 구축을 용이하게 한 또 다른 중요한 문건인 ‘연합국 공동 선언(Declaration by United Nations, 1942)’은 ‘국제연합(UN: United Nations, 1946)’ 창설의 모태가 되었다.²¹ 제국의 해체는 식민지 국가들의 독립으로 이어졌으며 신생국들의 국가 주권은 역사상 최초로 열강들에 의해서가 아니라 국제기구 UN의

18 대서양 헌장의 자세한 내용은 Appendix 1 참조

19 GATT는 ‘세계무역기구(WTO: World Trade Organization, 1995)’로 발전된다.

20 제국주의의 해체가 불가피한 보편적 주권의 인정을 대서양 헌장에서 영국이 동의한 것을 두고 영국의 패착이었다는 견해가 있지만, 양차 대전을 겪으면서 영국은 이미 제국주의의 몰락을 감지했을 가능성이 높다. 미국은 값싼 노동력과 기계화를 통한 대량 생산을 통해 19세기말에 세계의 공장으로서 이미 영국의 GDP를 추월한데다가, 1차 세계 대전 동안 군수물자를 생산했던 경험으로부터 첨단 장비를 갖춘 군사력을 보유하게 되었다. 따라서 처칠 수상은 미국 주도의 새로운 질서에 가능한 빨리 편입함으로써 영국이 입을 손상을 최소화하고자 하였다고 보는 편이 보다 적확하다고 보인다.

21 “연합국 공동 선언”은 1942년 1월 1일 미국, 영국, 소련, 중화민국을 포함한 제 2차 세계 대전 연합국 26개국 대표들이 결의한 선언으로 “대서양 헌장”에 의해 추진됨으로써 두 문건은 별도의 문서이기 보다는 하나의 큰 비전이 2부로 나뉘어 작성된 것에 가깝다. 자세한 내용은 Appendix 2 참조

가입을 통해 상호 승인되었다. UN 창설로 처음으로 제국이 아니라 각국이 국제정치에 참여할 수 있는 기회가 열렸다. 이는 ‘독립국’에 의한 보편적 주권행사라는 베스트팔렌 협약(1648)의 대원칙이 비로소 제도화되었음을 의미한다. 19세기 영국이 제국주의 경쟁을 위해 전략적으로 편승했던 자유주의는 대영제국의 몰락 후 신흥 패권국 미국의 수호 이념으로 계승되었다. 냉전의 시작은 미국이 소련에 대항해 자유주의 진영을 이끄는 리더로 부상하는데 더할 나위 없는 환경을 제공하였다. 공산주의와의 대결구도에서 미국의 리더십은 더욱 필수 불가결해졌기 때문이었다.²² 이처럼 자유주의의 계승을 통해 영국에서 미국으로 이어지는 앵글로색슨 중심의 국제질서는 냉전을 통해 또다시 정당성을 부여받았다.

영미는 양차대전후 긴밀한 공조를 통해 다자주의적 국제협력체를 설립하는데 중요한 역할을 하였으나 동시에 정치경제 운영 체제에 따라 세계를 양분한 책임도 작지 않다. 민주주의와 자유주의 시장경제의 조합이 전후 앵글로색슨 국제 질서 구상에서 가장 핵심적 구성 요건으로 제시되면서 다른 유럽 국가들과 달리 다른 형태의 정치경제 체제를 용인하지 않았다. 이는 다분히 의도적인 선택이었다고 이해된다. 영미는 앵글로색슨 질서의 구축이라는 전략적 이익을 공유하고 있었기 때문이다. 따라서 미국 패권의 조력자로서 영국이 미국과 어느 동맹과도 구분되는 ‘특별한 관계(The special relationship)’를 맺고 있음을 부정할 수 없다.

22 Geir Lundestad, *The United States and Western Europe Since 1945: From Empire by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford University Press, 2003.

(2) 유럽주의

미국과의 관계를 공고히 하는 동시에 영국은 유럽과의 연대도 강화함으로써 미국과 유럽 사이에서 균형자로서 역할을 자임한다. 이전에 영국이 유럽대륙과 거리두기를 위해 고립주의 정책을 적극적으로 펴 온 것과 비교한다면 친유럽주의적 정책으로 선회했다고 평가할만하다. 그러나 영국은 전통적인 ‘힘의 균형’ 기조에 따라 유럽 통합을 지지하면서도 스스로가 그 일부가 되는 것에는 여전히 주저하고 있었다.²³ 우선 국내적으로 유럽석탄철강공동체(ECSC, 1950~2010)와 같은 주권의 일부 이양과 공동시장창설은 당시 애틀리(Clement Attlee) 내각(1945~1951)이 추구하는 복지국가 건설과 주요 기간산업의 국영화 정책과 충돌 가능성이 높다고 판단되었다.²⁴ 또한 1951년 자유주의 무역질서를 보다 선호하는 보수당이 집권한 이후에도 영국의 이 같은 유럽 통합 운동에 대한 회의적 태도에는 변화가 없었는데 이는 당시 당을 막론하고 초국적 권위를 신뢰하지 않는 영국의 정치 풍토와 관련이 깊다.²⁵ 특히 보수당은 이미 영연방과 식료품과 금융 투자 등에서 무관세 교역을 시행하고 있었으므로 영국이 주권까지 양도해야 하는 유럽통합에 찬성할 이유가 없었다.²⁶ 대외적으로는 미국과의 특별한 관계가 냉전 시대 새로운 질서를 맞

23 Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (3rd edn), Oxford University Press, 1998.

24 조홍식, 『유럽통합과 ‘민족’의 미래』 서울: 푸른길, 2006, p. 143.

25 조홍식 (2006) p. 144.

26 김상수, “영연방을 중심으로 한 영국 내 유럽회의주의 담론의 강화: 1960년대와 2010년대의 보수당의 유럽연합에 대한 태도 비교”, 『영국연구』 28호, 2012. 12, pp.261-290, p. 265.

아 전략적으로 더욱 중요해진 점도 영국이 유럽의 초대를 거절하는 데 일조하였다.

유럽의 계속되는 초대를 뿌리치던 영국이 유럽공동체 가입을 결심하게 된 데에는 두 가지 요인이 영향을 미친 것으로 짐작된다. 유럽경제공동체(EEC)에 대해 영국이 만든 유럽자유무역연합(EFTA)의 실패와 미국의 영국에 EEC 가입 독려가 그것이다. 영국은 EEC의 대안적 국제기구의 성격으로서 EFTA를 통해 자유무역이라는 낮은 상태의 통합 형태를 추진하였으나 결국엔 실패하고 영국이 EEC에 가입하게 된 계기가 되었다. 이는 영국이 유럽 대륙과 달리 ‘정부간주의(Inter-governmentalism)’에 입각한 ‘유럽주의’를 선호하고 있었음을 보여준다. 미국 요인은 영국의 유럽공동체 가입으로 급선회에 결정적 역할을 하였다. 미국이 유럽 통합을 지지해 온 가장 큰 이유는 2차 대전으로 폐쇄화된 유럽 경제를 살려서 자유진영의 이탈을 방지하고, 또한 군사 안보적으로도 미국의 부담을 덜기 위한 것이었다. 더 나아가, 안정된 경제와 공고한 민주주의를 바탕으로 서유럽을 ‘제 3의 힘의 블록’으로 거듭나도록 함으로써 미소 중심으로 양극화된 냉전체제에서 체제 경쟁의 우위를 선점하고, 유사시에는 극단에 이르는 것을 방지하고자 하는데 목적이 있었다.²⁷ 이 같은 미국의 자유주의 진영의 경제성장과 체제구축 계획의 중심에는 영국이 있었으므로 미국 입장에서 영국이 EEC 가입은 필수적이었다. 이러한 미국의 입장은 초당적으로 확고했으며 수시로 공개석

27 Public Papers of the Presidents of the United States-John F Kennedy, 1962, 1964, 4 July 1961, p. 538. 이와 비슷하게 프랑스가 냉전시절 미소 다음으로 세 3의 세력으로 발돋움하겠다는 민족주의의 발로로 개발된 개념인 “third forcism”이 있다. 본문에서 사용된 용어는 미국의 냉전전략 아래 유럽을 염두에 두고 만들어진 것임을 밝혀둔다.

상에서 피력되었다. 1961년 케네디 대통령이 아데나워 서독 총리에 “영국이 조건 없이 유럽경제공동체에 가입한다면 대서양 공동체에 더할 나위 없는 도움이 될 것”이라며 영국의 EEC 가입을 위한 지원을 요청하였다.²⁸ 케네디 대통령 후임인 존슨 대통령은 심지어 영국의 유럽통합 참여를 반대하는 해롤드 윌슨 영국 총리에게 “영국의 유럽경제공동체 가입이 서구를 단결하는데 힘이 될 것”이라며 가입을 독려했고 국무 차관 조지 볼(George Ball)은 “로마조약에 어떤 단서도 붙이지 말고 서명할 것” 하도록 종용하였다.²⁹

이 같은 미국의 압박에 영국도 유럽공동체 가입을 점차 긍정적으로 검토하기 시작하였다. 더욱이 당시 대륙의 서유럽 6개국들이 영국의 경제성장률을 앞지르면서 “제국의 ‘가난한’ 유산인 영연방과의 관계를 유지하는 것보다는 번영하는 유럽시장”이 영국의 이익에 부합하는 것으로 생각되었다.³⁰ 1960년 신문, 방송 보도의 중심 사안으로 등장하기 시작해서 1962년 국민 담화방송에서 보수당 맥밀란 총리가 영국의 가입에 대한 필요성을 역설하고 지지하였다.³¹ 이러한 보수당의 지지는 1963년 유럽공동체 가입에 실패한 이후에도 계속되었다. 그 시작은 영국의 영연방 국가들과의 고려에서부터 시작되었다. 1965년 보수당의원 테디 테일러(Teddy Talyor)는 “강한 영국이 영연방의 가장 친한 친구”라고 주

장하며 영국이 유럽 공동 시장으로부터 영연방 국가들에 혜택을 나눌 방법을 모색하는 것이 영연방에서 영국의 지도적 위치를 유지하는 데에 도움이 된다고 의회에서 발언했다.³² 1967년 영국의 두 번째 가입 신청이 수포로 돌아갔음에도 불구하고 유럽 공동시장의 매력은 퇴색되지 않았다. 1971년 보수당 내각에서 외무장관을 역임하던 더글라스홈(Alec Douglas-Home)은 약한 영국은 영연방에서 환영받지 못할 것이므로 영국의 역량을 확대해 나가는 것은 중요하다고 주장하며, 그 방안으로 유럽 공동시장 가입에 찬성하였다.³³ 또한 미국과의 특별한 관계도 영국 내부에서 유럽공동체 가입에 대한 우호적 태도를 만드는데 주요한 역할을 하였다. 1967년 1월 23일 영국의 주미 대사 패트릭 딘(Patrick Dean)은 윌슨 내각 아래 영국 외무장관 조지 브라운(George Brown)에게 보낸 보고서에서 다음과 같이 본국에 보고했다: “약한 영국은 미국이 부담해야 할 짐이다. 따라서 영국 스스로 ‘트로이 목마’가 될 각오로 대유럽 정책에 적극적으로 임하지 않는다면 영미 양자 관계에서 영국의 존재 가치를 상실하게 될지도 모른다.”³⁴ 앞서 테일러와 더글라스홈이 영연방과의 관계에서 영국의 가치를 재정립하기 위한 논리가 영국과 미국과의 관계에서도 사용되었다. 이처럼 강한 영국만이 환영받는다라는 의식은 후에 블레어 총리가 미국과의 돈독한 관계가 유럽과 우호적 관계를 유지하는 데 배치되지 않는다고 한 주장과 일맥상통한다.

28 13 April 1961, FRUS, 1961-63, Washington D.C.: US Government Printing Office, 1972.

29 P. Ziegler, *Wilson: The Authorised Life*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1993, p. 241.

30 김상수 (2012) p. 264.

31 George Wilkes and Dominic Wring, “The British Press and European Integration: 1948 to 1996” in David Baker and David Seawright eds., *Britain For and Against Europe: British Politics and the Question of European Integration* (Oxford: Clarendon Press, 1998) pp. 185-205, p. 200.

32 Hansard (Official Report of the Proceedings of the House of Commons and Lords, 이하 Hansard), HC Deb. (August 3, 1965): <http://www.theyworkforyou.com> (검색일: 2020. 9. 14).

33 Hansard, HC Deb. (July 12, 1971), vol 821, c. 14. <http://www.theyworkforyou.com> (검색일: 2020. 9. 14).

34 Foreign and Commonwealth Office (FCO) 7 769, 영국의 주미 대사 패트릭 딘이 윌슨 내각 외무장관 브라운 G. Brown에게 보낸 보고서, on 23 Jan 1967.

3. 소결

이처럼 영국의 유럽 공동체 가입에 대한 논의가 미국과의 관계를 고려하여 시작하였지만 점차 영연방과의 관계가 영국의 유럽과의 관계에 중요한 변수로 떠올랐음을 알 수 있다. 이 같은 유럽주의와 대서양주의 그리고 영연방주의 사이에서 영국이 겪은 정체성 혼란은 영국에 끊임없는 정책적 딜레마를 안겨주었고 내부와 외부 모두에 혼란을 가져왔다. 흥미롭게도, 영국은 이를 상대(미국)가 원하는 바를 내재화하여 영국이 원하는 바와 일치시킴으로써 돌파구를 찾은 것을 발견할 수 있다. 즉, 영미의 ‘특별한 관계’는 영국-유럽 관계의 대안이 될 수 없듯이 유럽주의 또한 대서양주의를 대신할 수 없다는 것이 궁극적인 결론이었다. 미국이 영국을 중요한 전략적 파트너라고 여긴 중요한 이유 한 가지는 유럽공동체가 점점 독립적인 지역 기구로 성장하면서 영국의 유럽 정체성이 미국을 유럽공동체로부터 소외시키지 않을 끈이라고 생각하고 있기 때문이었다. 미국의 이러한 인식은 대서양 양안의 어느 쪽도 소홀히 할 수 없는 영국의 운명을 영국 지도부가 수용하는데 지대한 영향을 미쳤다(예: 대처 총리의 1988년 브뤼지/브뤼헤 연설).³⁵ 외부의 요구와 내적 필요간의 균형을 유지하려는 영국의 노력은 영국이 자신의 전략적 가치를 극대화하기 위해서는 대서양주의와 유럽주의 중 어느 것도 포기해서는 안 된다는 결론에까지 이르렀다. 이러한 태도는 블레어의 1997년 선언에서도 확

인 된다: “영국은 유럽의 강자로 남을 것인지 미국의 2인자로 남을 것인지 고민할 필요가 없다.”³⁶ 왜냐하면 오히려 영국이 유럽에서의 위치가 확고해질수록 미국의 관계는 더욱 견고해질 것이기 때문이다. 결국, 영국이 미국과의 친분을 과시하면 할수록 유럽은 영국으로부터 멀어진다 고 믿었던 ‘이분법적 접근’에 종말을 고하고 그 창의적인 해결안으로서 영국이 실질적으로 이중 멤버십을 고수하고자 하였다고 볼 수 있다. 다시 말하면, 영국이 유럽인 혹은 앵글로 색슨 중 어느 하나로 편중된 정체성 보다는 이 둘 모두에 걸친 ‘중복 정체성’이야말로 대서양주의와 유럽주의를 보다 현실적으로 풀어나갈 수 있는 해법임을 영국 정치전통 안에서 찾을 수 있었다. 그러나 이처럼 축적된 영국의 균형적 입장은 이번 브렉시트로 귀결된 영국의 유럽회의주의 재부상과 정책적 공백을 메꾸기 위한 대안으로 영연방을 중심으로 한 제 3지대—인도·태평양 지역에서 기회를 모색함으로써 무너지게 된다. 이어지는 장에서는 과거 영국 역사에서 전우 혹은 교전국, 전장, 식민지로 점철되어 온 미국, 유럽, 영연방, 동아시아와의 관계가 미래 포스트 브렉시트 시대에 어떻게 발현될 것인지 영국의 이들에 대한 정책들을 중심으로 탐색하기로 한다.

35 Anthony Barber, *Taking the Tide: A Memoir* (Norwich: Michael Russell, 1996) p. 77; Giles Radice, *Offshore: Britain and the European Idea* (London: I.B. Tauris, 1992) p. 30; R. Denman, *Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century* (London: Cassell, 1996) p. 292; Margaret Thatcher, *Speech in Bruges*, 1988: <http://www.margaretthatcher.org/document/107332> (검색일: 2020. 9. 20).

36 Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, 1997, vol 1, Washington D.C: US Government Printing Office, 1998, p.672; Statement by Tony Blair and Gordon Brown, *The Independent*, 14 October 1999.

III

영국의 포스트 브렉시트 외교전략 : "Global Britain"

1. 영국의 세계 전략 구상
2. 주요 외교 관계
3. 소결

1. 영국의 세계전략 구상

2018년 영국은 상원에서 펴낸 'UK Foreign Policy in a Shifting World Order(2018)'에서 포퓰리즘과 민족주의, 고립주의, 보호무역주의 등의 등장으로 2차 세계 대전 이후 경험하지 못한 방법으로 권력의 세계적 균형이 무너지고, 또한 국제 규범에 기초한 국제질서가 훼손되고 있다고 비판하였다. 그 원인으로 다음 세 국가들의 최근 행보를 꼽았다.

첫째, 트럼프 행정부의 일방주의적 외교 행태는 대서양동맹의 근간인 다자주의 원칙에 위배될 뿐만 아니라 영국의 이익을 심각하게 침해하고 있다고 보고 있다.³⁷ 이란과의 핵합의 파기와 이란 제재의 복원, 미국의 유럽과 중국 수입물품에 대한 관세 인상 등이 대표적이다. 이에 따라 상원 보고서에서는 향후 주요 이슈에서 미국에 대한 의존도를 줄일 필요가 있다고 보고 있다. 동시에 보고서는 다자체제에 대한 미국의 도전에 저항하기 위한 방안으로 유엔(UN), 북대서양조약기구(NATO), 브레튼우즈 체제 및 세계무역기구(WTO) 등 주요 기관들의 강화를 꼽고 있으며 이를 위해서는 영국이 중요한 역할을 수행할 필요가 있다고 본다. 즉, 영국은 국제규범의 수호자로서 오늘날 새로운 시대 요구에 걸맞도록 국제기구 쇄신을 추진해야 하는 임무를 수행하는 것이 곧 영국의 국익을 보호하는 지름길이라고 이해한다.

37 클린턴, 샌더스, 트럼프 세 대선 후보가 유일하게 동의한 부분이 대서양 동맹이 미국의 이익에 그리 도움이 되지 않는다는 것이었다고 President of Council on Foreign Relations Richard Haass가 밝힘. 또한 당시 워싱턴에서 만난 민주당 의원들이 공화당 의원들보다 자유무역주의 질서에 더욱 강력히 반대했다고 증언함. 이는 지난 대선에서 트럼프가 아니라 어느 누가 대통령으로 당선되었더라도 미국의 대외정책이 대동소이했을 것이라는 짐작을 가능하게 한다.<UK Foreign Policy in a Shifting World Order, 2018>

둘째, 중국의 경제적, 지정학적 영향력과 기술력의 성장을 중요한 변동 요인으로 꼽고 있다. 영국 하원에서 작성한 보고서 <영국의 대중국정책(UK Policy towards China, 2019)>에 따르면 영국-중국간 관계에서 주요 쟁점은 다음 다섯 가지로 요약될 수 있다.

- 중국의 거대 기술업체인 화웨이가 영국의 5G 통신망에 어떻게 관여해야 하는지에 대한 계속되는 논란
- 이전 국방장관 개빈 윌리엄슨이 영국 항공모함 남중국해 파견 언급 직후인 2019년 2월 필립 해먼드 재무상의 중국 방문 연기
- 영국이 과거 식민지였던 홍콩에서 인권과 민주주의를 지지하기에 충분하지 않다는 지속적인 우려
- 전체 비자 발급 건수의 4분의 1에 육박할 정도로 2018년 중국인에게 발급된 영국 비자 발급 건수의 압도적 증가
- 중국의 '개발자금을 위한 다자협력센터(multilateral cooperation centre for development finance)' 설립 제안과 양국의 대외원조 부문에서 협력 강화

영국의 영향력 확대에 대한 효과적인 대응은 미국처럼 중국을 국가 차원에서 일괄적으로 적대국 취급하고 고립시키는 것 보다는 중국을 책임 있는 국제 사회의 일원으로 이끌어내도록 협력을 확대하는 것이 보다 바람직하다고 본다. 미국의 '트럼프즘'에 대한 대응법과 달리 중국의 '시진핑즘'에 대해서는 더욱 긴밀한 협력을 주문하고 있는 점은 대조적이다.

마지막으로 러시아에 의한 하이브리드 위협 및 최근 영국 치안을 어지럽히는 테러리즘을 중대한 도전으로 제기하고 있다. 러시아의 도발에 영

국은 계속 대응책을 적극적으로 모색해야 하지만, 동시에 대테러, 비확산 등의 문제 해결을 위해 러시아와의 대화 창구가 열려 있어야 함을 강조하고 있다.

그러나 제 3자로서 우리가 간과하지 말아야 할 것은 영국 미래 외교 정책의 가장 큰 도전은 해외가 아니라 다름 아닌 영국 국내로부터 비롯되고 있다는 사실이다. 브렉시트야 말로 미래 영국의 대외 정책에서 가장 큰 변화 요인이 될 것이기 때문이다. 이 점에서 영국은 미국과 유럽 시장에서 인도, 아프리카, 아시아, 라틴 아메리카 등지의 지역 강국들과의 유대 강화를 통한 외교 다변화가 급선무임을 강조하고 있다. 기존의 국제기구와 네트워크를 유지하는데 그칠 것이 아니라 미래 안보에 직접적인 영향을 미칠 많은 새로운 다자기구들과 네트워크와의 연계 필요성을 강조한다. 가령 영국은 중국의 일대일로 프로젝트, 러시아의 유라시아 전략처럼 다른 지역에서 벌어지고 있는 지역 발전과 연계하는 한편, 세계 인구의 3분의 1을 포용하는 영연방 네트워크를 활용하는 방안을 고민해야 한다. 다만, 지리적으로 흩어져 있는 영연방을 효과적인 단일체로 조직하려면 인공지능(AI)을 비롯한 기술 혁신이 필요하다.

영국의 영향력이 더 이상 당연하게 여겨질 수 없고 경제 및 정치권력 관계의 변화가 영국에 유리하게 작용하지 않는 세계에서 보다 민첩하고 적극적이며 유연한 접근 방안 개발이 우선적으로 필요할 것이다. 그 일환으로 영국 정부가 포스트 브렉시트 이후의 대외 정책 구상으로 제시한 바 있는 '글로벌 브리튼(Global Britain)' 개념은 하원의 비판처럼 아직 구체화가 필요하다. 가령 2018년 아시아연구센터에서 펴낸 정책 보고서 <인도태평양에서 글로벌 영국 (Global Britain in the Indo-Pacific, 2018)>는 구체화의 일환으로 브렉시트 이후 영국이 '해양세

력'으로 거듭나야 하며 이는 인도·태평양으로 진출을 통해 실현될 수 있다고 강조한다. 이에 반해, <UK Foreign Policy in a Shifting World Order, 2018>에서는 21세기 영국이 브렉시트 이후 유럽 지역 권력에서 세계 권력으로 다시 자리매김하기 위해 필요한 것은 다름 아닌 '기술 혁신'이라고 강조한다. 그리고 이러한 구상은 본 장의 "유럽 너머로 (Go Global/Global Britain)" 외교 전략 구상과 다음 장의 "통합(Integration)" 안보 전략 구상으로 나타난다.

2. 주요 외교 관계

(1) 영국-유럽

『INSS 2020 정세전망』에서 전망한 바와 같이 2020년 한해 강경한 태도를 취하고 있는 미셸 바르니에(Michel Barnier) EU 브렉시트 협상 대표와 하드 브렉시터인 보리스 존슨(Boris Johnson) 영국 총리 사이에 팽팽한 긴장 국면이 계속되었다.³⁸ 영국 국내적으로는 지난 '브렉시트' 총선에서 보듯이 서둘러 유럽연합으로부터 탈퇴하고 영국의 길을 모색해야 한다는 영국 유권자들의 요구가 거세다. 이러한 임무를 부여 받고 기사화생한 존슨 총리가 대중영합적(populist) 분위기에 편승하여 그동안 초국가기구인 EU에 양여했던 영국의 국가주권 회복을 명시적으로 추

구할 가능성은 높아 보인다. 이처럼 브렉시트 정국이 계속되는 한 단기적으로 영국과 유럽연합 및 親유럽성향의 회원국들과의 마찰은 피할 수 없으리라 예상된다.

실제로 지난 2월 3일, EU 바르니에 대표와 영국 존슨 총리가 브렉시트 이후 가진 첫 공식 발표 자리에서 브뤼셀과 런던은 극명한 온도 차이를 보였다. 바르니에 대표는 통상 협상시 유럽단일시장에 영국에 "무쿼터, 무관세(zero quota, zero tariff)"라는 "특례(exceptional offer)"를 제공할 의사가 있지만, 이는 오직 영국이 EU 규정을 준수할 때만 가능하다는 조건을 달았다. 만일 영국이 이를 수용하지 않는 경우 "노딜" 가능성도 열어두고 있다고 덧붙여 강경한 자세를 취했다. 이에 입각 전부터 "노딜 브렉시트"를 주장해 온 존슨 총리는 즉각적으로 동물복지와 사회보장제도 환경규제 등에 있어 영국이 EU보다 훨씬 높은 기준을 적용하고 있는 만큼 영국과 교역을 계속하기 위해서는 오히려 EU가 영국의 기준(UK standard)을 수용해야 할 것이라고 맞받아쳤다. 존슨은 제네바 WTO 본부로 영국 대표를 이미 파견하였으며, 이는 영국이 자유무역주의에 입각한 세계 시장질서로 복귀를 의미한다며 유럽 단일시장을 보호무역주의로 에둘러 비판하였다. 이처럼 강경한 양측의 태도를 봤을 때 2020년 한 해도 브렉시트 노이즈(Brexit noise)로 인한 피로감은 지속될 것으로 보인다.³⁹

영국 하원이 지난 1월 24일 밝힌 영국의 포스트 브렉시트 시간표에 따라, 영국은 유럽연합과 이별 이후의 관계를 조율하는 데 이번 1년을 보

38 조은정, '유럽주의의 강화와 독자적 외연의 확대,' 『INSS 2020 정세 전망 보고서』 국가안보전략연구원, 2019, 160-172.

39 Ibid.

났다.⁴⁰ 이 '전환기간(transition period)' 동안 영국은 유럽단일시장의 일원으로서 누렸던 시민들의 국경간 통행(travel)과 무역 거래(trade and business)에 관한 권리를 그대로 인정받았다.⁴¹ 브렉시트 이후 1년의 유예기간 동안 영국인들뿐만 아니라 유럽연합 회원국 구성원들도 변화에 순조롭게 적응할 수 있는 시간을 주기 위한 것이었다. 지난 2월 EU와의 교섭 내용을 바탕으로 3월 영국 재무장관은 브렉시트 연착륙을 준비하는 데 필요한 예산안을 의회에 전달했으며 하원은 이를 심사하고 최종 승인하였다. 지금까지의 진행상황을 토대로 전환기의 연장 여부를 결정할 수 있도록 되어 있지만, 6월 영국 정부는 연장하지 않기로 결정하고 이는 의회에서 승인되었다. 즉, 존슨 내각이 유럽연합과의 교섭이 순조롭게 풀리지 않는 경우 하드 브렉시트도 불사하겠다는 의지를 피력한 것으로 볼 수 있다. 2020년 1월 31일을 브렉시트 데이라고는 하지만 EU-영국간 무역 협상 결과의 유럽의회 발표일이야 말로 실질적인 브렉시트 데이라고 볼 수 있다. 이때까지 양측이 합의에 도달하여 올해 12월 31일까지 이 합의안을 비준하면 전환기는 끝이 난다. 그러나 합의가 도출되지 못하면 영국은 세계무역기구(WTO) 체제로 복귀하게 된다. 이 전환기 동안 해결을 기다리는 주요 쟁점을 살펴보면 다음과 같다.

40 House of Commons, Commons Library Briefing-Brexit Timetable (24 Jan. 2020)

41 UK Government, "Transition Period," https://www.gov.uk/transition?gclid=Cj0KCQiAmsrxBRDaARIsANYiD1qPx9EKpzj-EQdmAxMKjcERs-HvZthXwOloajsf_577-8Obt3ZIPUsaAnPmEALw_wcB&gclid=aw.ds (검색일: 2020. 1. 30)

포스트 브렉시트 쟁점 1: UK-EU 통상관계의 재설정⁴²

일 년으로 예정된 전환기 동안 우선적으로 풀어야 할 숙제는 영국-EU간 통상 관계이다. 영국은 현재 EU에 'EU-캐나다 자유무역협정관계(FTA: Free Trade Agreement)'와 유사한 형태의 통상 모델을 제안할 것으로 알려지고 있다. 캐나다는 2016년 EU와 '포괄적경제무역협정(CETA: Comprehensive Economic and Trade Agreement)'을 체결한 바 있다. 과연 캐나다 모델을 브렉시트 경우에도 적용할 수 있을까? EU-캐나다와 EU-영국 무역 관계에는 큰 차이가 있어 적용이 어려울 것이라는 예측이 우세하다. 우선, 거래되는 상품과 서비스의 가치에 차이가 있다. EU는 캐나다 전체 무역량에서 10%(약 50억 파운드)에 그치는데 반해, 영국의 교역량에서 EU는 약 43%(약 318억 파운드)나 차지하는 1위 교역국이다.⁴³ 게다가 거래의 성격도 매우 다르다. 캐나다가 EU와 거래하는 물품은 주로 금속, 기계, 광물광석, 광물 연료와 석유와 같은 원자재와 항공기, 항공기 부품, 의약품이다. 이와 대조적으로 영국-EU간 교역에서는 서비스 부문이 90억 파운드로 가장 큰 부분을 차지하며 그 중 금융 서비스가 약 1/3에 해당할 정도로 핵심적이다.⁴⁴ 농산물의 경우 캐나다-EU 교역에서 5억 파운드에 불과하지만, 영국-EU 교역에서는 약 30억 파운드를 차지할 정도로 큰 비중을 차지한다.⁴⁵ 요

42 쟁점 1, 2의 내용은 저자의 '포스트 브렉시트 협상의 주요 쟁점과 전망,' 「이슈 브리프」 통권 171호, INSS (2020. 2.7)에서 발췌, 보완한 것임을 밝혀둡니다.

43 Jamie Robertson, "What is a 'Canada-style' trade deal?" BBC (25 Sep. 2018). <https://www.bbc.com/news/business-45633592> (검색일: 2020. 2. 3)

44 ibid.

45 ibid.

약하면 캐나다 모델은 위에서 언급한 공산품과 천연자원에 대해서 무관세인 반면, 가공류를 포함한 농산물에 대해서는 관세를 부과하고 있으며, 금융 서비스 부문에 대해서는 높은 시장 진입 장벽을 유지하고 있다. 이는 금융 및 서비스 부문이 높은 비중을 차지하는 영국에 오히려 불리한 모델처럼 보인다. 영국도 이 같은 현실과 모델과의 괴리를 알았기에 전임 브렉시트 장관이었던 데이비드 데이비스(David Davis, Brexit Secretary)는 2017년 캐나다 모델에 일본과 한국처럼 서비스 부분이 개선된("Canada plus plus plus") 형태를 선호하였던 것으로 보인다.⁴⁶

2월 3일 존슨 총리의 발표에서는 캐나다 모델에 이어 호주 모델도 언급되었다. 캐나다-EU 관계와 달리 호주-EU 관계는 FTA협정은 고사하고 아직 가능성만 타진 중이라 하나의 시나리오에 불과하다.⁴⁷ 그럼에도 불구하고 호주 모델이 언급된 것은 통상관계에서 EU 규범이 아니라 WTO 규범을 따르는 느슨한 관계로 설정되어 있기 때문으로 풀이된다. 즉, 이 방식에 따르면 영국이 EU와의 통상관계에서 EU의 규정이 아니라 WTO의 규정을 적용받게 된다. 그러나 영국-EU는 교역량이나 범위 면에서 호주-EU관계와 비교가 불가능할 정도로 긴밀한 관계를 유지하고 있으므로 호주 모델은 성립되지 않는다는 것이 전문가들의 의견이다.⁴⁸ 바르니에 브렉시트 대표는 발표에서 EU는 이미 세계 60여 국과 다

46 Tom Peck, "David Davis says UK can have 'Canada plus plus plus' trade deal with the EU after the Brexit," *Independent* (10 Dec 2017). <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-davis-brexit-eu-canada-plus-plus-plus-andrew-marr-show-a8101876.html> (검색일: 2020. 2. 3).

47 Katy Balls, "Why Australia-style deal is the new Brexit buzzword in government," *The Spectator* (2 Feb. 2020). <https://blogs.spectator.co.uk/2020/02/why-australia-is-the-new-brexit-buzzword-in-government/> (검색일: 2020. 2. 3).

48 Oliver Wright, "What would an Australian-style Brexit deal mean for the UK?" *The Times* (3 Feb. 2020),

양한 형태로 FTA를 맺고 있는 바, 브렉시트에 보다 적합한 모델을 찾아 보자고 제안한 바 있다. 양측이 도버해협을 사이에 두고 양보 없는 팽팽한 기 싸움을 예고한 가운데, 남은 11개월의 협상기간 동안 상생을 모색할 '영국 모델'이 창출될 수 있을지 귀추가 주목된다.

포스트 브렉시트 쟁점 2: 아일랜드 국경

또 다른 포스트 브렉시트 협상의 난관으로는 아일랜드 국경 처리 문제가 남아있다. 만일 2020년 12월 31일 브렉시트가 예정대로 완료되면, 북아일랜드는 EU 밖에, 아일랜드 공화국은 EU 안에 남게 된다. 원칙대로라면 EU를 탈퇴하는 영국에 속한 북아일랜드와 아일랜드 공화국 사이에 국경 통제 부활은 불가피하다. 그러나 영국과 아일랜드는 브렉시트 이후에도 아일랜드 섬 남북을 가로지르는 상품의 이동에 대해서만큼은 별도의 검사나 통제를 하지 않기로 합의했다.⁴⁹ 즉, 북아일랜드는 영국의 나머지 지역과 달리 농산물과 공산품에 대해 EU 규정을 계속 따르게 된다. 그 결과, 북아일랜드는 정작 영국 본섬과의 교역 시에 한 나라 안에서 통관 절차를 밟아야 하는 모순적 상황에 처할 위험이 높아졌다. 이 같은 난제를 11개월이라는 짧은 기간 동안 해결하기 위해 브렉시트 부 아래 아일랜드 문제만을 전담하는 전문위원회를 신설하였다. 또한 아일랜드 사안에 관해서는 영국 측에서는 북아일랜드 자치행정부의 장관(Stormont ministers)을, EU 측에서는 아일랜드 공화국 총리를 포함하

<https://www.thetimes.co.uk/article/what-would-an-australian-style-brexit-deal-mean-for-the-uk-kxd-2j9dqw> (검색일: 2020. 2. 4).

49 "Memorandum of Understanding between the UK and Ireland on the CTA"(8 May 2019).

는 확대회의를 개최할 계획이다.

그러나 이 같은 노력에도 불구하고 영국이 유럽연합 탈퇴를 결정하면 서 아일랜드 섬에서 다시 분리주의 운동이 재개될 조짐이 감지되고 있다. 그동안 남북 아일랜드인들은 EU라는 한 지붕 아래서 지내는 동안 물리적인 통일을 이루지 않고도 실질적으로 한 국가나 다를 바 없이 지낼 수 있었다. 따라서 IRA와 같은 급진무장단체들에 의한 폭력적 투쟁의 필요성이 사라졌다. 그러나 브렉시트로 그 공동의 지붕이 벗겨지고 남북 아일랜드를 가로 지르는 310마일에 이르는 국경선에 물리적 경계(hard border)가 복원될 위험에 처하자 아일랜드 주민들은 벨파스트 평화협정 이전의 상황으로 돌아가는 것은 아닌지 불안에 떨고 있다.

이 같은 브렉시트 이후 영국에서 분리주의 운동이 격화되는 것은 북아일랜드 지역뿐만 아니다. 2016년 브렉시트 국민투표에서 과반수(62%)가 EU 잔류를 선택했던 스코틀랜드 역시 영국으로부터 분리·독립 추진안을 다시 추진하고 있다. 스코틀랜드인들은 자신들의 의사가 반영되지 않은 브렉시트 결정에 분노하고 있다. 2014년 분리·독립을 묻는 투표에서 과반수에 조금 못 미치는 45%가 찬성을 했던 전적으로 봤을 때, 다시 분리·독립 여부를 묻는 투표가 시행된다면 이번에는 과반수의 지지를 받을 가능성이 높게 점쳐지고 있다.

2월 3일 양측의 입장 발표에서 명확히 드러났듯이 영국과 유럽은 각각 '자유무역주의 대 보호무역주의', '다자주의 대 기회주의'의 프레임으로 담론에서 우위를 장악하기 위해 안간힘을 쓰고 있다. 이에 따라 2020년 을 한해도 포스트 브렉시트 협상으로 유럽과 영국의 신경전은 계속될 것으로 보인다. 유럽과의 결별 이후 유럽과의 새로운 길을 모색하는 과정에서 영국은 캐나다나 호주 모델과 같은 느슨한 형태의 FTA 모델을 선

호하고 있다. 브렉시트를 그동안 유럽에 양여했던 영국 주권의 완전한 회복으로 규정하여 '노딜 브렉시트'도 불사하겠다는 존슨 총리와 보수당 내각의 일관된 입장을 반영하는 것이라 볼 수 있다.

더욱이 지난 9월 9일 영국 비즈니스·에너지·산업전략부(UK BEIS)는 기존의 EU 탈퇴협정의 일부 조항과 충돌하는 '국내시장법안(The Internal Market Bill)'을 하원에 상정하여 영국-EU 간의 긴장이 높아지고 있다. 법안이 통과되면 북아일랜드를 정치적으로는 영국의 주권 아래, 경제적으로는 EU의 시장 규제 아래 두기로 한 EU 탈퇴협정 조항이 영국 국내법에 의해 무력화된다. 또한 국가보조금과 관련해 영국이 EU와 합의한 내용을 무시할 수 있게 된다. 이 같은 조치는 사실상 EU와 협정을 파기하고 노딜 브렉시트로 수순을 밟는 것이라 보아도 과언이 아니다. 그러나 '국내시장법' 도입시 영국 정부에 득보다 실이 클 것으로 분석된다. 국제법 위반으로 영국의 대외적 신뢰도가 크게 훼손될 뿐만 아니라 브렉시트 전환 비용이 증가하는 것은 명약관화이다. 그럼에도 불구하고, 9월 27일 기준 2차 독회를 마치고 3차 독회도 무난히 통과할 것으로 예상됨에 따라 '노딜 브렉시트'의 가능성은 더욱 높아지고 있다. 이처럼 브렉시트 화두가 단순히 관세와 비자의 문제에서 주권회복과 자존심의 문제로 확대되면서 유럽의 탈근대적 정치적 실험이 낡은 근대 주권경쟁체제로 회귀하는 것은 아닌지 우려의 목소리가 높다.

아이러니하게도, 이 같은 우려는 영국 국내에서 가장 먼저 현실로 드러나고 있다. 대표적으로 유럽이라는 한 지붕 아래 봉합되었던 아일랜드와 스코틀랜드의 분리·독립 문제가 재점화되고 있다. 니콜라 스테전(Nicola Sturgeon) 스코틀랜드 자치정부 수반 겸 스코틀랜드국민당(SNP) 대표는 지난 9월 1일 내년 5월 자치의회 선거 전까지 제 2의 주

민투표(referendum) 요구를 반영한 스코틀랜드 분리 독립 법안 초안 작성을 예고하였다.⁵⁰ 스코틀랜드는 2014년 분리 독립 주민투표에서 독립 반대 55.3%, 찬성 44.7%로 부결되었으나, 2016년 6월 브렉시트 주민투표에서 스코틀랜드인들의 잔류지지(62%)에도 불구하고 EU를 탈퇴해야 되는 현실에 내부적으로 줄곧 불만이 누적되어 왔다. 지난해 조기 총선(12.12)에서 SNP가 스코틀랜드 의회 의석수의 80%를 획득하면서 SNP의 분리 독립 운동이 재탄력을 받던 차에, 스텐턴 자치정부의 성공적인 코로나19 대처로 분리 독립 지지율도 동반 상승 중이다. 존슨 내각의 '국내시장법안'은 스코틀랜드인들의 분리 독립 및 EU 독자 가입 목소리에 오히려 힘을 실어줄 악재로 작용할 것으로 예상된다.

북아일랜드의 경우 문제는 더욱 심각하다. 영국-아일랜드 양국은 벨파스트 평화조약 이후 남북 아일랜드의 통일을 요구하는 극단적 무장 투쟁을 제도권으로 흡수하고 유럽연합 안에서 남북 아일랜드의 국경선을 지움으로써 아일랜드 섬에 평화체제를 정착시킨 바 있다. 그러나 아일랜드 주민들은 브렉시트 이후 다시 분쟁과 분단의 시간으로 돌아갈 수도 있다는 반동적 상황에 직면하게 되었다. 남은 시간 영국과 EU간에 별일 국가 주권과 다자주의 간 대결의 결과가 아일랜드의 평화체제 존속 여부를 결정한다는 점에서 아일랜드 주민들이야말로 브렉시트 최전선에 있다고 할 수 있다.

결과적으로 포스트 브렉시트 시대 그동안 병합되었던 아일랜드와 스코틀랜드의 분리·독립 문제가 다시 불거지면서, 영국은 EU와 미래 관계

뿐만 아니라 자신의 과거 문제와도 씨름을 해야 하는 외우내환의 상황을 맞이하는 이중고를 겪게 될 것으로 전망된다.

(2) 영국-미국

흔히들 이번 브렉시트를 계기로 영국이 유럽보다 미국과 가까워질 것이라고 예상한다. 그러나 영국의 정부 문서들을 검토했을 때 이러한 이분법적 사고와 달리 영국은 브렉시트 이후 사안별로 미국과 협력과 경쟁 관계를 변주하며 보다 다차원적인 외교 방식을 취할 것으로 전망된다.

우선 영미는 러시아의 '하이브리드 위협'과 '국방 혁신'의 측면에서 중요한 이해관계를 공유하고 있으므로, 영국은 미국과의 관계를 영국의 대외 관계의 중요한 축으로 삼을 것으로 예견된다. 미국의 북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization) 방위비 분담 증대 요구를 일정 부분 수용하고 미국과의 동맹관계를 강화함으로써 영국은 자국의 독자적 안보체계 구축도 가속화하는 일거양득의 효과를 누릴 수 있을 것으로 전망된다. 특히 이는 현재 인공지능과 로봇기술의 발전을 맞아 국방혁신을 서두르고 있는 영미 모두의 전략적 이익에도 부합한다는 측면에서 미국 역시 환영할만한 사안이다. 실제로 미국은 2014년부터 3차 상쇄전략의 일환으로 조직·경영 쇄신 및 기술혁신을 위한 투자 및 지원을 확대하여 빠른 속도로 국방 혁신을 이루고 있다.⁵¹ 이와 대조적으로 현재 유럽은 법제화 측면에서는 앞서가고 있지만, 부족한 예산이 나토군

50 제 2의 주민투표의 실시는 영국의회 승인을 거쳐야만 가능하나, 현재 영국 하원은 스코틀랜드 분리 독립을 반대하는 존슨 총리가 이끄는 보수당이 과반 이상의 의석을 확보하고 있어 당장은 투표 시행 여부도 사실상 불투명하다는 회의적인 시각도 간과할 수 없다.

51 박준혁, 「미국의 제3차 상쇄전략: 추진동향, 한반도 영향전망과 적용방안」, 『국가전략』 23(2), 2017, pp. 35-65, p. 42.

과 유럽군으로 나누어 지원되고 있는데다 개별국 수준에서도 ICT 부문에 대한 설비 및 연구 개발 투자가 미비하여 지역과 개별 국가 수준 모두 새로운 위협에 대응할 수 있는 능력의 확보가 지연되고 있는 실정이다. 따라서 영국은 향후 미국의 미래전에 대비한 국방혁신의 의지 및 NATO 동맹군으로도 확대 노력에 편승함으로써 자국의 국방 능력 향상을 꾀할 것으로 예상된다.

그렇다면 영미 관계는 21세기 2차 대전 전후처럼 협력적 관계로 지속될 것인가? 본 연구는 향후 영미 관계에서는 상대적으로 충돌 및 경쟁 양상이 두드러지게 될 것으로 전망한다. 그 이유는 현재 영국이 직면한 두 가지 중요한 구조적 취약성 때문이다. 첫째, 2차 대전 후 지속되어 온 영국의 미국에 대한 높은 안보의존성이다. 트럼프 행정부가 영국을 포함한 유럽과 동맹관계의 가치를 훼손해 온 것은 명백한 사실이나, 미국-영국/유럽 관계의 구조적 취약성은 트럼프 행정부시기에 갑자기 발생한 것이라고 보기는 어렵다. 즉, 오늘날 미국-영국/유럽 관계의 위기는 구조적으로 미국이 그동안 소위 안보의 "무임승차자"였던 영국과 유럽에 "정당한" 자기 몫을 치를 것을 요구하면서 발생한 것이기 때문이다. 그러므로 미국의 대선 결과와 상관없이 영국을 포함한 유럽은 미국과 불편한 관계에 놓일 것이라고 예상된다.

두 번째 구조적 취약성은 미중(패권) 경쟁 하 선택을 요구받을 수 밖에 없는 영국의 위치이다. '아시아로의 회귀'와 '인도·태평양 전략' 등에서도 보듯이 미국의 정책 관심이 오바마와 트럼프 행정부 공히 유럽에서 아시아·태평양 지역으로 정책 관심이 이동하고 있는 것을 발견할 수 있다. 미국이 인도·태평양 전략을 추진하게 된 주된 이유는 중국의 부상에 따른 미국의 견제이며, 이는 미국의 패권에 대한 도전으로 간주되고 있

으므로 미국이 양보할 수 없는 핵심적 이익 사안이다. 따라서 어느 당이 대선에서 승리하든 유럽과 영국으로서는 미중 패권 경쟁이라는 구조적 갈등 아래 전략적 자율성이 축소될 가능성이 농후하다. 바이든 후보의 당선 시 유럽은 대중국 정책을 미국과 일치시켜야 한다는 압박이 가중될 것으로 예상되므로 대외 정책상 유럽의 전략적 자율성이 동맹의 이름으로 상당정도 침해될 가능성이 존재한다. 트럼프 대통령의 재선 성공시에도 마찬가지로 유럽은 계속되는 트럼프의 동맹 때리기 정책으로 인해 대미관계에서 어려움을 겪을 것으로 전망된다.

물론 미국이 유럽에 중국의 부상에 대한 부담을 공유하기를 기대하고 마찬가지로 중국도 유럽에 미중 관계에서 가교 역할을 해주기를 기대하면서 유럽의 전략적 자율성이 오히려 확대될 가능성 또한 배제할 수는 없다. 그러나 영국이 유럽으로부터 나와 독자 노선을 걸으면 이 같은 유럽의 레버리지도 약화될 수밖에 없을 것이므로 미중의 구애 경쟁을 통한 유럽의 어부지리 가능성은 제한적일 것으로 보인다.

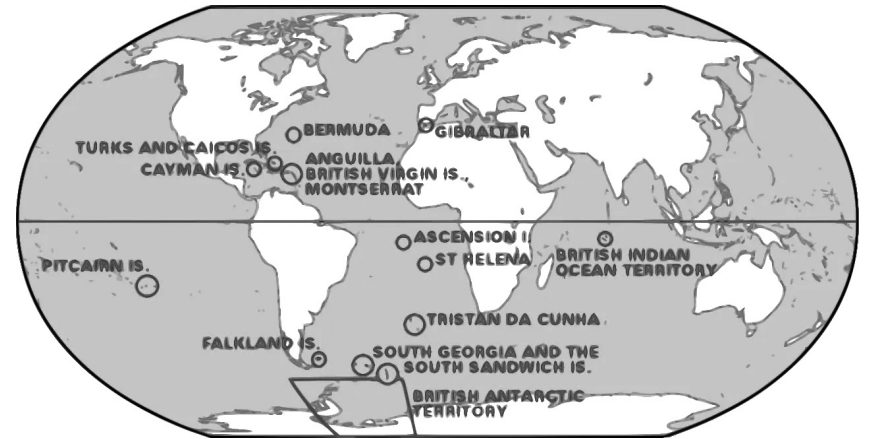
만일 유럽의 전략적 자율성이 강화되더라도 그에 따라 미국에 안보의존성이 높은 폴란드와 발틱3국 등과 유럽의 자율성을 확대하려는 프랑스와 독일 간 의견 차이로 유럽 내부 결속은 약화될 것으로 판단된다. 이 같은 균열은 영국의 입지까지 협소하게 할 것으로 전망되므로, 이 경우에도 영국은 독자적 외교·안보 노선을 구축하는 것이 보다 이롭다고 판단할 것으로 분석된다.

이 같은 영미 관계가 위치한 구조적 한계에 따라 유럽을 떠난 영국의 전략적 관심은 유럽도 미국도 아닌 다음의 제 3지대로 향할 가능성이 높게 전망된다.

(3) 영국-해외영토 및 영연방

유럽, 미국과 함께 영국 대외관계의 핵심 축 중 하나인 '해외영토(British Overseas Territory)'와 '영연방(British Commonwealth)'과의 관계는 브렉시트로 강화될 것으로 예상된다. 논의에 앞서 이들에 대한 구분이 먼저 필요하다. 영연방은 영국 식민지였다가 독립한 국가들이 대부분으로 1931년 영국과 우호선린 관계를 도모하고자 만든 (영국 포함) 53개 국가들 간 네트워크이다.⁵² 모잠비크와 르완다는 각각 포르투갈과 벨기에의 식민지였으나 인류 공통의 이익을 위한 자유로운 결합 정신에 따라 영연방의 일원이 되었다. 이와 반대로, 아일랜드는 영국 식민지였으나 1949년 영연방을 탈퇴한 경우다. 따라서 영연방은 일반적인 연방국가 개념과는 달리 느슨한 형태의 국제기구에 가깝다. 이에 반해 해외영토는 아래 지도에서 보듯이 7대양의 작은 섬들로 제국주의 시절 영국에 귀속되었으나 경제, 군사적 여건상 독립하지 않고 영국에 귀속되는 것을 선택한 경우가 대부분이다. 현재 영국은 14개 해외영토(인구 25만, 면적 1,727,522Km²)를 두고 있으며 이들은 기본적으로 자치령이나 대외 관계와 군사 안보에 있어서만 영국이 관여한다.⁵³ 지리적으로 유럽 너머에 위치한 해외영토들은 지브롤터를 제외하고는 EU 규제에 구속받지 않는다.

〈그림 1〉 영국의 해외영토



출처: Naomi Fowler, June 14, 2018.

그동안 유명무실했던 해외영토와 영연방과의 관계는 브렉시트 이후 강화될 가능성이 높아 보인다. 한동안 유럽에 의존했던 주요 농작물 수입처를 유럽에서 카리브해와 아프리카의 구 식민지 국가들로 전환함으로써 공급처를 다변화하고자 할 것이다. 2012년 통계 기준 영국은 바나나와 파인애플, 망고 등 열대 과일들은 이미 카리브해를 포함한 남아메리카 지역으로부터 수입에 의존하고 있으나, 채소는 80% 가량을 EU시장으로부터 수입에 의존하고 있는 것으로 조사되었다.⁵⁴ 이처럼 신선 식재료의 EU시장 의존도를 낮추기 위해서 캐나다 호주 등 중견국으로 성장한 영연방 국가들과 인도, 나이지리아, 케냐처럼 지역 거점국으로 발돋움한 구 식민지국가들을 포함하는 관세 동맹을 확대하여 경제 협력을

52 <https://thecommonwealth.org/member-countries> (검색일: 2020.9.28).

53 John Misachi, "British Overseas Territories by Area" World Atlas (Apr. 25, 2017).

54 ITC Trade Map, <https://www.pma.com/~media/pma-files/research-and-development/unitedkingdom.pdf?la=en> (검색일: 2020.12.11).

강화할 것으로 예상해 볼 수 있다. 이처럼 유럽 너머의 지역과 경제 협력 강화로 영국은 유럽의 일원으로 있을 때보다 오히려 국제적 영향력이 확대되는 정치적 효과도 기대된다. 특히 오늘날 영연방 관계는 영미 동맹 강화와 함께 맞물려 효과가 증폭될 가능성이 높다. 영국이 영연방 및 구 식민지 국가와의 관계를 강화하고자 하는 경우, 그 영향력은 인도, 파키스탄, 호주, 싱가포르, 홍콩 등 아시아 태평양 지역까지 미치게 되며 이는 미국의 인도·태평양 전략과 연동될 수 있기 때문이다. 영국의 해외영토와 영연방의 군사안보적 효과에 대해서는 4장 3절의 해군력 제고에서 후술하기로 한다.

영연방과 달리 영국과 해외영토의 관계는 마냥 긍정적이지만은 않다. 해결할 숙제가 남아 있기 때문이다. 이들 영국령 섬들이 조세피난처로 이용되고 있다는 것은 오늘날 잘 알려진 사실이다. 단일 금융비밀 유지 네트워크로는 사실상 세계 최대 규모로 실질적인 주 수입원이다.⁵⁵ 그러나 이곳을 통해 행해지는 돈세탁과 금융 범죄들이 영국 본토와 국제 안보에 실질적인 위협이 되고 있음을 자각하여 영국 의회는 이들 해외 자치령에 금융 투명화 조치를 요구하였다. 이에 영국령 버진 아일랜드와 버뮤다 등 8개 자치령은 내정에 대해서는 영국 의회가 간섭할 권한이 없음을 들어 저항하였다. 그러나 2014년 대법원은 영국의회가 이들 제도에 대한 입법권을 가지고 있다고 확정함으로써, 영국 정부는 이들 자치령에 2020년 말까지 기업의 실제 소유주를 등록(public registers of beneficial ownership) 하는 등 국제 투명성 표준에 따를 것을 요구하

55 Naomi Fowler, "UK overseas territories fight back against financial transparency measures" Tax Justice Network (14 June, 2018).

였다.⁵⁶ 그러자 버뮤다와 버진 아일랜드 등 카리브해의 자치령들은 영국으로부터 독립을 불사하고라도 자신들의 금융 독립을 지키겠다고 강한 의지를 표명하고 있다.⁵⁷ 이에 영국은 조세 투명성과 해외 영토에 대한 영향력 사이에서 딜레마에 빠져 있다. 영국이 만일 해외 영토에서 불건전한 금융행위를 종식시키지 못한다면 조직적인 탈세를 허용하는 것이 되고, 만일 자치령에 금융 개혁의 칼날을 빼들었다가 이들이 독립을 하면 배타적경제수역(EEZ)과 해군기지 설치 등과 같은 중요한 군사·경제적 자산을 잃게 될 수도 있기 때문이다. 더욱이 영국은 2020년 1월말까지 회원국들에 모든 기업의 소유주를 실명 등록하도록 한 EU의 권고에 따라 해외영토에 금융 및 조세 투명성 증대를 압박해 온 터라, 영국과 해외영토 사이는 결끄러울 수밖에 없었다.

브렉시트로 영국과 해외영토 양측은 적어도 EU가 제시한 시간표 내에 금융 개혁을 완수해야 한다는 부담은 덜 수 있게 되면서 보다 유화적인 분위기를 기대할 수 있게 되었다. 포스트 브렉시트 영국의 전략구상 안에서 영연방과 마찬가지로 해외영토가 가진 군사기지와 경제적 해외거점으로써 중요성이 증대될수록 조세정의를 실현하려는 노력은 지연되거나 무위로 돌아갈 가능성도 간과할 수 없을 것으로 전망된다.

56 Federico Mor, "Registers of beneficial ownership" Briefing Paper no.8259 (Aug 7, 2019), House of Commons Library.

57 The Caribbean Council, "UK territories must reveal beneficial ownership of offshore companies by 2021" <https://www.caribbean-council.org/uk-territories-must-reveal-beneficial-ownership-offshore-companies-2021/> (검색일: 2020.9.27).

(4) 영국-동아시아

가. 중국

영국-중국 관계는 미중이 영국을 두고 구애 경쟁이 심화되면서 복잡 미묘한 상황에 놓여 있다. 미중 경쟁 구도 사이에 낀 영국 앞에 놓인 현안은 크게 세 가지로 요약된다: 1) 브렉시트 후 무역 관계: 영국의 중국 '일대일로(一帶一路: 육상·해상 실크로드)' 프로젝트 참여와 영미 FTA 협상 문제, 2) 기술표준과 안보: 화웨이 장비 도입과 안보 민감성 문제, 3) 인권: 최근 불거진 홍콩 문제.

브렉시트 후 무역 관계

브렉시트를 예고한 영국은 유럽과 결별 후 통상 부문에서 새로운 활로를 찾는데 몰두하고 있다. 그 노력의 일환으로 존슨 내각은 1) 중국 일대일로 계획 참여를 통해 투자를 확보하고, 2) 미국과 FTA를 추진하여 유럽을 대신할 무역 파트너십을 모색하고 있다. 또한 영국의 3) 최대 10개 자유무역항 지정을 통해 영국 내 무역 인프라를 구축하는 등 독자적 경제 성장 역량을 키우려는 정책도 계획 중이다.

우선 존슨은 중국과의 무역 파트너십 확대를 기회라고 여기고 있다. 그는 피닉스 TV와의 인터뷰에서 "우리 정부는 매우 '친중국' 성향이 될 것"이라며 "우리는 일대일로에 매우 열광하며, 시진핑 중국 국가주석의 하는 일에 큰 관심이 있다"고 밝혔다.⁵⁸ '현대판 실크로드'로 불리는 일

58 안승섭, '영존슨 신임 총리 "중일대일로에 열광...중국투자도 환영"' 『연합뉴스』 (2019. 7. 24) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724184500074?section=search> (검색일: 2020. 4. 24).

대일로는 중국 주도로 아시아, 유럽, 아프리카 등 전 세계의 무역·교통망을 연결해 경제 벨트를 구축하려는 구상이다. 시진핑 중국 주석의 대표적인 외교 정책으로 꼽힌다. 유럽에서 일대일로 참여국은 동유럽과 그리스, 포르투갈 등 비주류 국가에 국한됐으나, 지난 3월 이탈리아가 주요 7개국(G7) 가운데 처음으로 일대일로 참여를 공식화한 바 있다.⁵⁹ 앞서 영국은 유럽 국가 중 처음으로 중국 주도의 '아시아인프라투자은행(AIIB)'에 참여 결정을 내려 미국과의 불화설로 비화된 적도 있다. AIIB는 미국과 일본이 주도하는 '세계은행(World Bank)'과 '아시아개발은행(ADB)'에 대항하기 위해 중국 주도로 설립된 은행이다. 2016년 1월 중국을 비롯해 한국, 영국, 인도, 독일, 러시아 등 57개 회원국으로 공식 출범했다. 또한 중국 최대 국영 원전기업인 '중국광핵집단(CGN)'이 영국이 추진하는 '헝클리 포인트 C' 원전 현대화 프로젝트에 참여하고 있을 정도로 이웃국가인 프랑스나 독일, EU와 달리 영국은 중국의 영국진출에 호의적이다.⁶⁰ 현재 영국에는 15만 5천 명 가량의 중국인 유학생이 체류하고 있을 정도로 인적 교류도 활발히 이루어지고 있다.

둘째, 다자무역보다는 양자무역을 선호하고 자국 우선주의를 추구하는 도널드 트럼프 미국 대통령과 유럽과의 결별을 준비하고 있는 보리스 존슨 신임 영국 총리 사이에 공유될 수 있는 이익의 폭이 영미 FTA 계획

[co.kr/view/AKR20190724184500074?section=search](https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724184500074?section=search) (검색일: 2020. 4. 24).

59 보다 자세한 내용은 다음을 참조: 조은정, 유현정, 'EU-China 정상회담 결과와 정책적 시사점' 『이슈브리프』 통권 121호, INSS (2020. 4. 24).

60 안승섭, '영존슨 신임 총리 "중일대일로에 열광...중국투자도 환영"' 『연합뉴스』 (2019. 7. 24) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724184500074?section=search> (검색일: 2020. 4. 24).

에서 더욱 증폭되고 있다.⁶¹ 8월 12일 영국을 방문한 볼턴 백악관 국가안보보좌관은 “양국에 합의가 어려운 분야는 잠시 미뤄두고 개별 분야별로 무역협상에 합의할 수 있다”고 양보하는 등 하드 브렉시트를 예고한 존슨 내각에 영국의 브렉시트 충격을 영미 FTA를 통해 완화할 수 있다는 점을 피력하였다. 이는 소프트 브렉시트 안을 추진했던 메이 전 총리 내각에서 영미 FTA 협상이 미국측이 원하는 대로 진척이 되지 않자, 트럼프가 영국을 비롯한 유럽을 “적”으로 돌리고 메이 총리를 힐난했던 것과 대조적이다. 브렉시트 연착륙을 통해 영국이 유럽 대륙과의 통상 관계를 브렉시트 이전 수준으로 유지한다면, 미국과의 FTA는 매력에 반감할 것이기 때문에 트럼프가 압력을 행사한 것으로 볼 수 있다.⁶²

마지막으로 존슨은 당대표 경선 중 내건 공약대로 브렉시트 리스크에 대한 해징 전략으로 무역 교두보가 될 10개의 자유무역항(free ports) 구축 역시 추진하고 있다.⁶³ 자유무역지대(free trade zones)로도 불리는 자유무역항에 지정되면 일반적인 조세 및 관세제도를 적용받지 않는다.⁶⁴ 원자재 등을 수입해 가공한 뒤 재수출하는 경우에는 별도 통관이나

61 송수경, ‘트럼프-영 존슨총리 통화 “국제적 도전과제, 파트너십 감사” 『연합뉴스』 (2019. 8. 13) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190813001600071?section=search> (검색일: 2020. 4. 24).

62 Thomas Wright, ‘How Trump undermined Theresa May: The president has repeatedly interfered in the UK’S domestic politics, undercut its national security, and bullied its prime minister’ The Atlantic (May 31, 2019) <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/05/trump-undermines-uk-and-bullies-theresa-may/590758/> (검색일: 2020. 5. 2).

63 박대한, ‘英, 브렉시트 이후 자유무역항 10개 구축한다’ 『연합뉴스』 (2019. 8. 2) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190802145200085?section=search> (검색일: 2020. 5. 2).

64 2013년 미국 하원 보고서에 따르면 전 세계 135개국에 3천500여개의 자유무역항이 지정돼 있는 것으로 나타났다. EU 회원국 내에는 80여개의 자유무역항이 있는데, 대부분 2004년 이후 EU에 합류한 국가에 위치하고 있다. 다만 EU는 국가보조, 제조업에 대한 재정지원과 관련해 엄격한 규정을 적용하고 있는데, 자유무역항이 공정한 경쟁을 저해할 수 있어 이를 장려하지 않는다. 영국 내에서도 자유무역항 구축이 돈세탁이나 탈세, 위조품 제조 등에 악용될 수 있다는 지적이 나온다. 또한 세금 우대 조치 등을 활용하기 위해 자유무역지대로 상업 활동이 이전되면

서류작업, 수입관세 등이 부과되지 않는다. 리즈 트러스 국제통상부 장관은 브렉시트 이후 영국이 독자적인 무역정책을 가질 것이라고 강조하면서, “자유무역항은 미래 번영을 위한 관문으로, 역내 기업과 제조업 등이 합류해 수천개의 일자리를 창출할 것”이라고 밝혔다.⁶⁵ 과거 영국은 1984~2012년 리버풀과 사우스 햄프턴 등 7개 자유무역항을 지정해 운영하였으나 관련 법안이 갱신되지 않아 폐기된 바 있다.

전술한 바와 같이 미국과 중국 모두 영국의 브렉시트를 계기로 영국과의 무역 및 교류 폭을 확대하려 하고 있다. 미국은 특히 유럽대륙(EU)과도 영국 시장을 두고 경쟁하고 있는 것을 발견할 수 있다. 영국을 미국의 대서양 동맹 안에 가둬두려는 시도는 소프트 브렉시트로 미국과의 관계 못지않게 유럽과의 관계도 중요시 여긴 메이 총리 재임 시절에는 미국의 뜻대로 원활히 이루어지지 않았다. 그에 반해, 하드 브렉시트로 대서양 동맹 편향적인 성향을 지닌 존슨 총리는 트럼프의 이익구조에 더욱 부합하는 파트너로 이해되었다. 이 점에서 트럼프가 메이 총리를 비판한 것과 달리 존슨 총리를 당선 전부터 추켜세운 것은 단순히 개인적인 선호도 때문이기 보다는 미국의 국익에 부합하는 인물이었기 때문이라고 볼 수 있다.

영국의 다른 지역 상권이 상대적으로 위축될 가능성도 적지 않다.

65 박대한, ‘英, 브렉시트 이후 자유무역항 10개 구축한다’ 『연합뉴스』 (2020. 8. 2) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190802145200085?section=search> (검색일: 2020. 5. 2).

기술표준과 안보

중국의 일대일로 프로젝트가 향하는 서쪽 끝에 영국이 있고, 그 너머에는 사사건건 대결 중인 미국이 있다. 이러한 지정학적 사정을 고려할 때 영국에서 미국과 중국이 충돌하는 것은 불가피한 일일지도 모른다. 영국에서 미중의 충돌이 가장 격렬히 일어나고 있는 부분은 다른 아닌 “화웨이 문제”로 지칭되는 기술 경쟁 영역이다. 지난 4월 메이 내각은 비공식 회의에서 5G 네트워크 구축에 화웨이 참여를 일부 허용하기로 결정한 것으로 알려진 바 있다. 그러나 이 소식은 유출한 것으로 의심된 국방장관의 경질로 이어졌을 만큼 높은 보안 사항이었다. 미국은 화웨이가 통신 보안을 해친다며 동맹국들을 대상으로 화웨이 퇴출을 종용해왔고 영국은 그 압력에 놓여있었다. 화웨이가 중국 공산당과 밀접한 관계에 있다는 의심은 화웨이 장비의 백도어 기술에 대한 불신으로 이어졌다. 반면 중국 정부는 영국이 화웨이 참여를 배제하면 중국 기업의 영국 투자가 중단될 수 있다고 경고했다. 따라서 화웨이 장비의 도입 문제는 단순히 중국과의 교역/무역의 문제가 아니라 미국과의 동맹관계까지 걸린 중요한 안보 문제로 비화될 수밖에 없었다. 메이 내각에서 제러미 라이트 영국 문화부 장관은 22일(현지시간) 하원에 출석, 화웨이에 대한 미국의 입장이 명확할 때까지 5세대 이동통신망 구축에 중국 통신장비 업체 화웨이의 참여 여부 결정을 미루기로 했다.⁶⁶

존슨은 중국 기업들을 환영하지만, 미국을 의식한 듯 영국은 영어권 5개국 기밀정보 동맹체인 ‘파이브 아이즈’(Five Eyes)의 정보공유에 문제

를 일으킬 수 있는 중국의 어떤 기술도 허용하지 않을 것이라고 강조했다. 독일은 화웨이 장비 사용을 금지하면 유럽에 5G기술 상용화되기까지 2년이 뒤쳐지게 된다고 우려를 표하고 있다. 벨기에도 화웨이 기술이 특별히 심각한 보안 문제를 야기할만한 증거를 찾지 못했다며 미국의 화웨이 장비 도입 금지에 의문을 표시했다. IT강국이라고 불리는 에스토니아를 비롯한 발틱 3국은 이미 화웨이 장비를 사용하고 있다. 이처럼 유럽에서 미국의 화웨이 장비 도입 금지령이 큰 호응을 받고 있지 못한 가운데 영국의 이에 대한 결정이 현재로서는 주목받고 있다.

미중 무역 분쟁이 화웨이 5G 장비의 보안성 문제로 비화된 것은 앞서 지적한 바와 같이 단순히 안보의 심각성 때문이 아니라 경제 문제와 밀접히 관련 되어 있는 복합적인 문제이기 때문이라고 보는 것이 보다 정확할 것 같다. 차세대 인터넷 통신망에서 기술 표준은 곧 시장에서 영향력(market share)을 의미한다. 중국의 ‘제조 2025’가 미국의 제조업 육성을 꾀하는 ‘리쇼어링 정책(reshoring policy)’에 위협이라고 인식하고 있는 트럼프 행정부로서는 새로운 시장이 열리는 기술 영역에서 중국에 주도권을 빼앗길 수 없기 때문에 더욱 화웨이 문제에 천착하고 있는 것으로 보인다. 중국도 마찬가지로 일대일로 프로젝트 일환으로 지금까지 투자한 금액을 고려한다면 절대 물러설 수 없다. 따라서 미중 관계에서 화웨이 문제는 4차 산업혁명 시대 도래와 함께 끝이 아니라 양국 간 갈등의 시작이 될 가능성이 매우 높다고 보인다. 그렇다면, 향후 영국의 4차 산업혁명 성공 여부에 영향력을 미칠 영국의 화웨이 장비 도입여부에 대한 결정은 더욱 신중을 기할 수밖에 없을 것으로 보인다.

66 박대한, ‘英, 5G 화웨이 허용 여부 “美 결정 때까지 보류” 『연합뉴스』(2019. 7. 23) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190723006500085?section=search> (검색일: 2020. 7. 23).

인권-홍콩 문제

지난해 홍콩에서 발생한 시위와 관련해 메이 총리, 헛트 외무장관 등 주요 인사들이 지지 의사를 밝히자 중국은 홍콩은 더이상 영국의 식민지가 아니라며 내부 문제에 간섭하지 말 것을 요구해 왔다. 이에 대해 존슨은 로이터 통신과의 인터뷰에서 “홍콩 시민들은 임의적이고 정치적인 목적으로 인권을 제한할 수 있는 중국 본토 송환 제안에 대해 회의적이고 불안해할 권리가 있다”며 중국 정부에 ‘일국양제(一國兩制·한 국가 두 체제)’ 준수를 촉구했다.⁶⁷ 올 5월 중국이 홍콩 국가보안법(홍콩보안법) 제정을 강행하자 영국 주도로 미국, 캐나다, 호주 4국은 1997년 반환 이후 50년간 ‘일국양제’를 유지하기로 한 1984년의 ‘영중공동선언(홍콩반환협정)’ 합의에 위배됨을 들어 중국에 홍콩의 자유와 자치권을 침해하는 홍콩보안법 철회를 강력히 요구하였다.⁶⁸ 영국 내무부와 외무부는 또한 홍콩보안법이 강행될 경우 홍콩의 ‘영국해외시민(BNO)’용 여권소지자들에 영국 내 거주와 노동의 권리를 복원한 시민권 부여 방안 검토를 시사한 데 이어, 지난 10월 22일 영국 정부는 내년 1월 31일 부터 BNO 여권 소지 홍콩인들의 이민 신청을 접수하기로 계획을 발표하였다. 지금까지 중국 비판에 조심스러웠던 영국이 적극적으로 중국에 책임있는 행동을 요구하는 것은 이 같은 원칙과 규범을 강조하는 행보가 아태지역에서 영미 중심의 국제질서를 강화하고, 포스트 브렉시트 전략의 일환으로 동진 전략의 교두보를 마련하려는 영국의 다중 이익에 부합한다는 판단

67 박대환, ‘이란과 충돌에 美·中과도 불편...英 신임 총리 과제 산적’ 「연합뉴스」(2019. 7. 23) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190722001400085?section=search> (검색일: 2020. 5. 23).

68 “NPC: China moves to impose controversial Hong Kong security law” BBC (22 May 2020) <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52762291>(검색일: 2020. 5. 26).

이 섰기 때문으로 분석된다.

포스트 코로나 시대의 영중관계

그러나 이번 코로나19 확산을 계기로 영중관계가 급변하고 있다. 영국의 한 설문 조사 결과, 응답자 74%가 코로나19 확산의 책임은 중국에 있다, 80%가 국제조사가 필요하다, 71%가 중국을 상대로 책임을 묻는 소송을 제기해야 한다고 응답할 정도로 영국인들의 대중인식에 큰 변화가 발생하였다.⁶⁹ 올 초 중국 당국의 코로나19 은폐 의혹이 커지자 하원 외교위원장 톰 투젠타트 의원을 필두로 영국 집권 보수당 내 강경파 의원들이 ‘중국 연구 그룹(CRG: China Research Group)’을 조직하는 등 영국 정계에서는 중국 다시 보기 움직임이 일어났다.⁷⁰ 반중 그룹이 아니라고 선을 그었지만, 이들의 목표는 영국의 대중 정책 재점검 및 중국과의 관계에서 전략적 리셋(strategic reset)임은 분명하다. CRG는 다음과 같은 질문을 던지고 있기 때문이다. 중국은 이번 위기를 오히려 그들의 영향력을 세계에 확대하는데 이용하고 있지는 않은지, 중국 정부가 이번 위기에 책임이 있지는 않은지, 중국 공산당이 코로나19와 관련하여 충분한 정보가 없었던 것이 아니라 의도적으로 정보를 조작한 것은 아닌지, 그렇다면 영국은 무엇을 해야 하는지 등이 이들의 주요 질문이다.

이처럼 코로나19의 중국 책임론이 확산되는 가운데 무역 분쟁에 홍콩보안법 문제와 신장위구르 지역의 인권 문제까지 불거지면서 미중 갈

69 박대환, “영국민 74%, 코로나19 확산은 중국 책임” 「연합뉴스」(2020. 4. 20) (검색일: 2020. 5. 23).

70 박대환, “중국제대로 알자...영국 보수당 의원들, 연구그룹 만들어” 「연합뉴스」(2020. 4. 25) (검색일: 2020. 5. 23).

등도 한층 격화되었다. 그 결과, 중국이 사활을 걸고 있는 5G 통신망 구축 사업과 관련 영국이 결정을 번복하였다. 지난 1월 코로나19 확산 이전 존슨 내각은 5G 통신망 구축 사업과 관련해 비핵심 부문에서 점유율이 35%를 넘지 않는 조건 하에 화웨이 장비 허용하기로 하였다.⁷¹ 그러나 4월 헨리잭슨소사이어티 설문 조사 결과, 응답자의 40%가 화웨이 장비 사용에 반대, 찬성은 27%, 무응답이 26%이었다.⁷² 한 달 뒤, 존슨 영국 총리는 2023년까지 영국 인프라 구축사업에서 중국 기업을 완전히 배제하도록 지시하였다. 7월 15일 공식적으로 화웨이는 영국 5세대 이동통신(5G) 구축사업에서 배제되었다.⁷³

정리하면 지난해까지만 해도 포스트 브렉시트 시대 영중관계는 이전과 크게 달라지지 않을 것으로 분석되었다. 유럽을 떠난 영국이 중국 시장의 매력을 뿌리치기 어렵기 때문에 미국과의 특별한 관계에도 불구하고 민감한 사안은 되도록 피해가면서 중국으로부터 실리를 챙길 것으로 전망되었다. 그러나 코로나19의 세계적 확산이라는 전혀 뜻밖의 변수가 추가되면서 영중관계는 새로운 국면으로 접어들고 있는 듯이 보인다. 현재로서는 브렉시트보다 감염병 문제가 영중 관계에 더 중요한 요인으로 작용하고 있는 것으로 판단된다.

71 오시영, '존슨 꺾총리 "5G 산업서 화웨이 배제하라"' 『조선일보』(2020.5.24) http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/24/2020052400747.html (검색일: 2020. 5. 26).

72 The Times (20 Apr. 2020)

73 "Boris Johnson to reduce Huawei's role in Britain's 5G network in the wake of coronavirus outbreak: The Prime Minister has instructed officials to draw up plans that would see China's involvement in the UK's 5G network reduced to zero," Camilla Tominey, Daily Telegraph (23 May 20), <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/05/22/boris-johnson-reduce-huaweis-role-britains-5g-network-wake-coronavirus/> (검색일: 2020. 5. 26).

나. 일본

전술한 바와 같이 영국은 5G, WTO, 홍콩보안법, 신장·위구르 지역 인권문제, 코로나19 백신·치료제 등 주요 사안들마다 미중 사이에서 선택을 강요받는 '제로섬 게임' 중이다. 이에 반해 일본과의 관계에서 영국은 상호 호혜적인 '협력 게임' 중이다. 양국 관계는 2012년 시진핑 주석이 취임하던 해에 영일 정상이 '전략적 파트너십' 체결을 통해 안보 협력 강화를 약속하면서 본격화되었다. 2014년 다오위다오/셴카쿠 열도를 두고 중일간 긴장이 고조되던 시기에 영·일은 정상회담에서 매년 국방·외교장관회의 (2+2) 회의를 개최하기로 합의하고 이듬해 1월 런던에서 첫 2+2 회의를 개최하였다. 영국이 2015년 '국가안전보장정책목표'에서 일본을 "아시아에서 가장 가까운 안보 파트너"로 규정한 지 2년이 채 안되어 2017년 2+2 회의에서 영일은 양국관계를 '글로벌 전략 파트너' 관계로 격상하였다. 이들은 2016년 2+2 회의에서 남중국해 영유권에 대한 중국 자제 촉구를 위한 공동 성명서를 발표하고, 일본이 신형 정규항모로 프랑스 샤를드골 함(4만2천 톤 급)에서 영국의 퀴엘리자베스 함(7만 톤 급)으로 선회하면서 주변국들과 소원한 관계가 아쉽지 않을 정도로 가까워졌다.⁷⁴ 모테기 도시미쓰(茂木敏充) 외무상은 올 초 세 번째로 큰 교역 상대인 EU는 제쳐두고 EU를 탈퇴한 영국에 축하 전문을 보낼 정도로 영일 관계를 거리낌 없이 과시하였다. 지난 9월 11일 영국

74 오동룡, "일본 차기 항공모함, 7만톤급 영국 항모 퀴엘리자베스 선정 가능성" 월간조선 뉴스룸 (2020.8.10) http://m.monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?id=10462&Newsnum=20200810462#_eniple (검색일: 2020. 9. 28).

은 브렉시트 이후 처음 맺은 FTA를 일본과 체결하는 등 영일 양국은 '제 2의 영일 동맹'이라고 일컬어질 만큼 경제와 안보 등 전방위적으로 공조를 강화하고 있는 추세이다.⁷⁵

최근 영일 관계가 이처럼 미일관계에 버금갈 정도로 긴밀해진 데에는 양국의 이해관계가 맞아 떨어진 결과라고 볼 수 있다. 먼저 현 정세 상 양국의 전략적 필요가 합치하였다. 브렉시트 이후 유럽 너머의 세계 전략이 필요한 영국과 중국, 러시아, 한국 등 주변국과 모두 갈등을 빚고 있는 상황에서 아시아 너머의 세계 전략이 필요한 일본의 만남은 필연이었다. 두 번째 합치점은 양국의 지리적 유사성으로부터 찾을 수 있다. 양국 모두 미국과 특별한 관계를 맺고 있으면서도, 이로 인한 기회비용을 상쇄해야만 하는 지리적 환경에 놓여있다. 영국과 일본은 유라시아 양 극단에 위치한 섬나라로서 미국과의 관계에만 올인하다가 의도치 않게 주변국으로부터 고립될 위험부담을 안고 있기 때문이다. 양국 모두 미국과 동맹 관계를 맺고 있고 시장경제와 자유민주주의를 공유하는 바, '영·미·일 관계'는 '영·미·중 관계'에 비해 훨씬 동질적일 수밖에 없다. 즉, 미국을 축으로 '영·미·일 삼각동맹/간접동맹' 관계가 형성되었다고 볼 수 있다. 실질적으로 영일이 동맹을 선포한 것으로 평가될 수 있는 지점이다.

그렇다면 이들의 시선은 중국엔 어디를 향하고 있는가? 본 보고에서는 양국의 해군력 증강과 인도·태평양에서 영향력 확대 움직임에 주목한다. 미국과도 '자유롭고 열린 인도·태평양전략' 구상에도 참여하고 있는

75 1902년의 영일 동맹에 대한 기억이 소환된 것은 2018년 12월 일본의 이즈모급 항모 운용 계획이 발표되면서이다. 초대 이즈모 항모는 영국에서 건조되어 러일 전쟁에 투입, 승리한 항수가 있어 영일 동맹의 상징이기도 하다. "한국과 척지고 영국과 손잡는 日 ... 열강의 추억인가?" KBS (2019. 1. 4).

일본은 영국 주도의 '5개국방위협정'에 적극적으로 참여 의사를 밝히는 점이다. 2012년 2차 아베 내각은 2007년 태평양과 인도양을 잇는 '두 바다 교류' 구상을 발전시킨 '아시아의 민주적 안보 다이아몬드(Asia's Democratic Security Diamond)' 구상에서 영국과 프랑스의 참여를 독려하는가 하면, 5개국방위협정에도 참가 의사를 개진하는 등 유럽과 안보 협력 가능성을 모색하였다.⁷⁶ '민주적 안보 다이아몬드'란 인도양과 호주, 인도 일본, 미국을 연결하는 다이아몬드 형태의 전략공간을 뜻한다. 2차 대전 후 최초로 발표한 '국가안보전략(2013)'에서는 유럽을 규범 형성과 여론 주도를 통해 국제질서를 만드는 힘을 가진 중요한 경제블록으로 규정하고 영국과 프랑스와의 동반자 관계 구축의 중요성을 강조하였다.⁷⁷ 2018년 '외교청서'에서도 아베 정부는 일본 외교의 6대 중점 분야 중 하나로 '근린 제국과의 관계 강화'를 꼽고, 이를 위해 EU와 NATO와 같은 다자기구 활용뿐만 아니라 영국과 프랑스 등 핵심국가들과의 안보 협력 또한 주요 의제로 삼고 있다.⁷⁸ 2010년 중국과 센카쿠열도/다오위다오 갈등을 경험한 일본은 국제법상 보장되는 자유로운 항행과 비행을 보장한다는 명목 하에 서구(영국, 프랑스, 미국, 호주 등)의 해양세력들과 공조를 통해 중국의 대양(인도양과 남중국해 및 태평양) 진출을 봉쇄하려는 의도가 다분해 보인다.

공동의 이익구조를 공유하고 있는 영일 관계는 브렉시트를 계기로 주권의 발휘라는 측면에서 더욱 강화될 것으로 전망된다. 영국은 EU의 규

76 이기태, "아베 정부의 대영국-대프랑스 안보 협력," 『정치·정보연구』 22(3), 2019, pp.243-269.

77 일본 외무성, '국가안보전략,' 2013, p. 23.

78 일본 외무성, '외교청서,' 2018, pp. 6-8.

제나 간섭을 벗어나 자유로워지는 동시에 군사안보적 외연을 강화하기 위해 글로벌 전략 파트너인 일본과의 교분을 더욱 돈독히 하려할 것이다. 영국의 이러한 행보는 또한 군사 주권을 회복하여 '정상국가'를 꿈꾸는 일본의 꿈에도 부합하므로 브렉시트 이후에도 양국 관계는 순항할 것으로 전망된다.

다. 한반도-북한 문제

英하원 국방위원회는 2017년 11월 29일 화성-15형 대륙간탄도미사일(ICBM) 실험 발사로 추정하건데 북한 미사일이 영국까지 도달할 수 있다고 판단하였다. 2018년 3월에 나온 보고서에서 영국 전문가들은 북한이 핵이나 미사일 등으로 자국의 안보를 위협할 동기는 부족하지만, 남북 관계 개선에도 불구하고 김정은이 핵무기를 생존을 위한 보험으로 생각하는 한 북한이 핵을 포기할 가능성은 적다고 평가하였다.⁷⁹ 이에 따라 위원회에서는 북한이 실제로 핵/미사일 공격을 감행하여 영국과 동맹국들에 피해를 미칠 시나리오가 몇 가지 제시되었다. 가령, 우주로 미사일/로켓을 쏘아 인공위성을 격추시킬 가능성, 핵탄두를 단발이 아니라 다발로 탑재할 가능성 등이다. 북한 문제가 우려스러운 것은 단순히 북한이 핵무기를 보유하고 있다는 사실보다 북한의 다른 핵야심 국가들과 비국가 행위자들에 핵물질 및 기술을 전파하는데 거리낌 없는 태도 때문이다.

또한 북한의 상대를 가리지 않는 무차별적 사이버 공격으로 영국이 큰

⁷⁹ 'Rash or Rational?' 2018.

피해를 보고 있는 가운데, 향후에도 북한의 사이버 공격으로부터 영국이 피해를 입을 가능성을 높게 예상하고 있다. 2017년 5월 '워너크라이(Wannacry)' 랜섬웨어 감염으로 영국 NHS(National Health System)가 마비된 사건이 발생하였으며 영국 정부는 북한의 소행으로 확신하고 있다. 동시에 국방부 장관 전문가들은 이번 공격으로 가장 기초적인 사이버 안보상에서 취약점이 드러난 만큼 미래 사이버 공격에 대한 저항력을 높이기 위해서는 우선적으로 영국 사이버 안보 인프라를 향상시키는 것을 권고하였다. 이에 따라 위원회는 북한의 사이버 위협에 대응하는 신속한 조치를 취할 수 있도록 기존의 국방예산과는 별도의 예산을 마련하도록 영국 내각에 촉구하였다.⁸⁰

마지막으로 만일 이 지역에서 물리적 충돌이 발생하는 경우 영국의 참전 가능성에 대한 질의에 대해 영국 외무·영연방부(FCO: Foreign and Commonwealth Office) 장관은 영국이 참전할 법적 근거는 미약하다고 밝혔다.⁸¹ 1953년의 한국전쟁 정전협정에 따르면 영국은 단독으로 혹은 미국과 함께 한국을 수호할 법적 의무가 없을 뿐만 아니라 UN 헌장에서도 이를 용인할 직접적 근거를 찾을 수 없기 때문이다.⁸² 그러나 NATO 규약(the Washington Treaty) 5조와 6조에 명기된 '공동자위권(collective defence)'에 따라 회원국이 공격을 받을시 북대서양협의회(North Atlantic Council)는 NATO회원국들에 공동 대응을 요구할 수 있으며 이 경우 영국이 참전할 법적 근거가 발생한다. 가령, 영국은 미국

⁸⁰ Ibid., pp. 31-32.

⁸¹ Ibid., p. 25.

⁸² Ibid.

의 본토가 북한으로부터 공격 받는 경우 영국 또한 NATO의 일원으로 한반도 분쟁에 자동 개입하게 된다.⁸³ 단, 지리적 범위를 규정한 NATO 규약 6조에 따르면 섬의 경우 지중해나 북대서양 지역 중 북반구에만 해당되기 때문에 하와이나 괌은 미국의 영토이라도 5조의 집단방위의 영역에 포함되지 않는다.⁸⁴ 이 점에서 2017년 가을에 있는 북한의 6차 핵 실험과 화성-15형 발사가 가지는 국제정치적 의미가 확연히 드러난다. 그동안 한국과 일본에 주둔한 미군 기지나 괌과 사이판 등 태평양의 미국령 섬 정도가 북한 미사일의 사정거리에 있을 때만 해도 미국은 동아시아에 국한된 국지전을 염두에 두었다. 그러나 미국 본토 전역을 사정거리로 두는 화성-15형 발사로 이제 북한은 곧 서반구의 주요국들을 자동 개입시킴으로써 세계 대전으로 비화될 수 있는 폭발력 강한 도화선을 쥐게 되었고 이는 미국과 서방을 경각시키기에 충분하였다.

그러나 실제로는 이처럼 NATO의 '공동자위권'과 지역 규정을 엄격하게 적용하지 않고도 NATO군이 미션을 수행한 예는 셀 수 없이 많다. 즉, 북한이 미국의 본토를 공격을 하는 일이 벌어지지 않더라도 NATO가 동아시아 문제에 개입할 가능성은 아주 없지 않다고 보인다. 아프가니스탄이나 소말리아, 이라크 모두 6조에서 규정한 지리적 범주에서 벗어나는 지역이기 때문이다. 이처럼 원칙과 실제 간에 괴리가 존재하는 바 NATO의 일원으로 영국군이 동아시아 문제에 개입할 가능성이 전혀 없다고 보기 어려운 점이 있다.

한반도 유사시 영국이 개입할 또 다른 가능성은 1950년과 같이 UN

결의안에 따른 참전을 들 수 있다. 이처럼 영국군이 한반도 유사시 직접적으로 참전할 법적 근거는 부족하지만, 영국 의회는 제 2의 한국전처럼 한국이 북한에 의해 다급한 공격에 직면한 경우 영국은 자국민의 보호를 위해서 개입할 수밖에 없음 역시 시사하였다.⁸⁵ 이를 위해 영국 의회는 국방부에 자국민 철수 계획을 면밀히 짜도록 요청하는 한편, 해상을 통한 한반도 상륙 계획을 세우도록 요청한 바, 향후 한국도 경제뿐만 아니라 안보 분야에 있어 영국과 심도 있는 논의가 필요해 보인다.

3. 소결

지금까지 포스트 브렉시트 영국의 외교 전략을 유럽, 미국, 영국의 해외영토와 영연방 국가들, 그리고 동북아 주요국들과의 핵심 현안 및 이들에 대한 정책 논의를 중심으로 살펴보았다. 2011년 보수당 정권의 재집권 이래 영국의 대외전략은 'Global Britain' 전략 비전처럼 지속적으로 유럽 너머의 세계에서 기회를 모색하려고 하는 노력이 꾸준히 모색되어 왔음을 확인할 수 있었다. 당초 유럽을 떠나 미국과 돈독해지는 대서양주의로 회귀할 것으로 전망되었으나, 영국의 주요 외교 전략 담론을 분석한 결과 대외 관계에서 제 3의 길을 모색하고 있는 것으로 분석되었다. 표면상으로는 미국과 마찬가지로 인도·태평양 지역에서 영향력 확대를 모색하고 있다는 점에서 영미 특별 관계의 부활을 짐작할 수 있겠으나, 트럼프 행정부에 들어서 드러난 다양한 균열점에서 보듯이

83 The Washington Treaty, Art. 5.

84 Ibid, Art.6. 6조의 내용을 다시 정확히 짚어주시는 국립외교원의 전해원 교수님께 감사드립니다.

85 'Rash or Rational?' 2018, p. 26.

이 둘이 이 지역에서 경쟁할 가능성도 적지 않다고 보인다. 첫째, 이익이 이 지역에서 반드시 일치한다고만 볼 수 없으며 둘째, 해외영토와 영연방 등 엘리자베스 시대와 빅토리아 시대로부터 물려받은 영국의 전략적 자산이 미국의 그것에 비해 결코 열위에 있다고 보기 어렵기 때문이다. 물론 미국의 대선 결과에 따라 영미 관계가 영향을 받겠지만 영국의 'Global Britain' 전략에서 크게 벗어나지는 않을 것이라 생각된다. 가령, 동맹의 재건을 추진할 것으로 예상되는 바이든 후보가 당선되더라도 영국은 대서양을 등지고 유럽을 떠나 동진하고 있는 현재의 외교 정책 행보를 그만두지 않을 것으로 보이기 때문이다.

그러나 올 초 코로나19의 '세계적 대 확산(pandemic)'이라는 예기치 못한 중대 변수의 등장으로 영국의 브렉시트 이후의 대외 관계 전략에 있어 수정이 불가피할 것으로 보인다. 이미 미중 관계에서는 영국의 스탠스에 변화가 엿보인다. 코로나19가 영국 전역으로 번지던 3-4월 경 중국 책임론이 미국과 호주 등에서 주요 담론으로 등장하자 예전에 비해 중국에 대해 단호한 모습을 보이고 있다. 작년만 하더라도 영국은 중국의 홍콩 시위대에 대한 탄압에 소극적 자세로 임했으나 홍콩 보안법 제정이 공포되자(6.1) 강경한 자세로 대처하기 시작하였다. 미국, 호주, 캐나다와 함께 홍콩보안법 반대 공동성명(5.28)을 발표하고, UN 인권이사회에서도 영국은 단독으로 1984년 영중간 체결한 공동선언에 따른 중국의 국제적 의무와 직접적으로 충돌한다고 적극적으로 문제를 제기하였다(6.16). 또한 영국은 다수의 유럽 국가들과 일본 등 27개국과 함께 중국의 신장 위구르와 홍콩, 티베트 등 소수 민족들에 대한 반인권적 정책 중단을 촉구하는 포괄적 공동성명(7.1)을 내는데 주도적 역할을 자임하였다. 지난해 미국과 이견을 보였던 중국의 5G 통신업체인 화웨이 제

품도 영국 통신망에서 일체 배제하기로 존슨 내각이 전격적으로 결정하였다(7.15). 미국, 노르웨이, 네덜란드, 캐나다 등 서방 6개국들이 신장 위구르 지역 등 중국 내 소수민족에 대한 중국 정부의 인권 탄압 문제를 둘러싸고 2022년 베이징 동계 올림픽에 보이콧을 시사하자, 영국 역시 동참할 뜻을 밝혔다(10.6). 2008년 베이징 하계 올림픽 때에 티베트 사태를 규탄하며 유럽 정상들이 개막식 불참을 선언하자 마지못해 영국 브라운 총리가 마지못해 대세를 따랐던 것과는 확연히 달라진 모습이다. 즉, 미중 관계 외에도 감염병 확산으로 전통적인 인간 관계 및 국가 관계에 변화가 야기되고 있다. 영국의 미래 전략은 본고에서 논의의 대상으로 삼고 있는 브렉시트뿐만 아니라 코로나19 확산의 영향으로 말미암아 수정이 불가피할 것으로 예상된다.

IV

영국의 포스트 브렉시트 안보전략 : "Integration"

1. 위협인식과 안보전략 구상
2. 안보전략의 혁신과 전환
3. 소결

1. 위협인식과 안보전략 구상

‘영국국가안보능력(UK NSC 2018: UK National Security Capability, 2018)’은 영국의 보안 우선순위를 주도할 가능성이 있는 위협요인을 아래와 같이 여섯 가지로 구분하고 있다.

1. 테러, 극단주의 및 불안정성에 의해 야기되는 위협 증가
2. 국가 기반 위협의 부활 및 더 광범위한 주 경쟁
3. 규칙 기반 국제 질서의 침식
4. 사이버 위협 및 광범위한 기술 개발
5. 초국가적으로 조직화된 범죄
6. 질병 및 자연재해

이 중 2, 3, 4의 문제가 즉각적인 위협 가능성이 높은 것으로 점쳐지고 있다. 가령, 2, 3 사안은 러시아와 북한, 이란에 의한 위협 가능성을 거론하고 있다. 러시아가 영국에서 군사용 신경 작용제를 사용하여 민간인을 잔인하게 살해하고, 크림반도를 불법적으로 합병하고, 시리아 아사드 정권이 화학 무기 사용을 사용했을 때도 러시아는 지지를 멈추지 않았다. 유럽 국가의 국가 영공을 침범하고 주변국의 선거 개입 등을 통한 교란 행위를 지속해 오고 있다. 특히 최근 계속되고 있는 러시아의 사이버 위협은 전쟁 수준이다. 니콜라스 카터(Nicolas Carter) 영국 현 참모총장 역시 영국이 당면한 안보 위협으로 국제테러리즘, 대량난민사태와 함

께 러시아로부터 하이브리드전 위협을 받고 있다.⁸⁶ 북한 역시 핵실험과 미사일 발사를 계속하면서 국제사회에 대한 도발을 멈추지 않고 있고 이란도 중동에서 국제질서의 불안정을 야기하고 있어 위협으로 분류되었다.

4번 사안-악의적인 사이버 활동은 국제적 경계를 넘어 빠르게 증가하고 있는데 주요 선진국들의 국가 기밀 및 산업체의 지적 재산을 수집하기 위한 무차별적 사이버 공격으로 나타나고 있다. 6월의 'NotPetya' 사이버 사건, 러시아군이 2017년 우크라이나의 소프트웨어에 악성코드를 유포한 사건 등에서 보듯이 상업적 네트워크를 활용한 사이버 상에서 은밀한 군사 작전이 이루어지고 있다. 이러한 사이버 안보 위협의 증대는 그동안의 사이버 보안을 사이버 안보의 수준으로 격상시키고 있다. 특별히 영국은 자국의 안보를 위협할 수 있는 가능성을 사이버와 물리적 세계 사이의 취약성에 주목하고 있다.

이 같은 문제 해결을 위해 국가 및 비국가 주체에 의한 다양한 위협에 대한 대응을 준비하기 위해 기술에 투자하는 한편, 정보 보호를 위한 강력한 법안을 보유하고 있다. 장기적으로 생체기술, 범죄과학기술 등을 통해 자율기술, 로봇, 데이터분석 등의 기술발전을 위해 집중투자를 위한 재원을 마련 중이다. 이러한 기술 개발을 위한 연구혁신예산으로 2020-21년까지 4.7billion 파운드를 증액하였다.⁸⁷ 또한 사이버보안 역량 강화를 위한 후속세대 교육을 위해 12-18세 청소년을 대상으로 하는 학교 교육프로그램을 확대할 계획에 있다. 브렉시트 이후에도 EU와 사

이버 협력을 지속할 계획 역시 수립하고 있다.⁸⁸

나아가 영국은 사이버사령부와 국가통신본부를 중심으로 선제공격용 첨단 사이버 무기를 독자개발 추진하고 있는데, 특히 북한의 사이버공격에 대해서도 주목하고 있다. 2017년 북한이 영국의 보건시스템(NHS: National Health System)을 공격하는 일이 있었는데, 이는 북한이 전 세계를 상대로 사이버공격을 할 능력과 의도가 있음을 보여주는 사건이었다. 영국은 사이버공격에 대한 방어범위를 국가 주체에 의한 사이버공격 뿐 아니라, 사이버범죄자, 테러리스트, 해커들과 같은 비국가 행위자들에 의한 공격으로 확대하였다. 이를 위해 2015년 국방백서에서 향후 5년간 사이버방어를 위한 예산으로 19억 파운드가 할당되었다. '군 현대화 사업(Modernising Defense Programme)'을 통해 영국 국방부 조직의 쇄신과 전략효율성추구, 방위 산업의 현대화를 추구하고 있다.

영국은 빠르게 변화하는 국제 환경 속에서 자국의 위상을 유지하기 위해 위치를 재조정 중이며, 그 전략적 재조정을 위해 영국의 소프트파워 자산과 기구를 강화하고 효율적으로 재조직 중이라고 요약할 수 있다. 이와 같은 위협인식의 발로로 영국은 기술과 조직 그리고 운영 모두에서 혁신을 이루는 것을 목표로 하는 군사혁신 프로그램을 가동 중이다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

86 Nicholas Carter, "Dynamic Security Threats and the British Army" RUSI (Jan 22, 2018).

87 UK NSC 2018, pp.12-13.

88 Ibid, pp.21-22

2. 안보전략의 혁신과 전환

(1) 4차 산업혁명과 군사 혁신

영국을 비롯한 NATO 유럽회원국들은 미국의 '3차 상쇄전략(Offset Strategy)'에 기초, 미국의 신무기체계에 연동하는 다수 자율무기의 융합(Swarming/Teaming) 및 인간 지능과의 결합하는 방식을 고민하고 있다. 이는 영국과 대서양동맹이 '효율적 분업을 통한 통합전'의 형태로 미래의 전쟁에 대비하고 있음을 뜻한다. 그렇다면 이들이 전망 혹은 견인하는 미래 무력 분쟁의 모습이란 무엇인가? 영국과 NATO는 "하이브리드 위협"에 주목하고 있다. 최근 2-3년 사이 미국과 유럽에서는 새로운 종류의 위협에 노출되어 왔다. 2014년 9월 NATO 정상회담에서 하이브리드 전쟁(Hybrid War)이라 규정하였다. "고도로 통합된 구상 속에서 노골적이고 은밀한 수단(overt and covert), 군사, 준군사 및 민간 수단(civilian measures)들이 광범위하게 운영되는 현상"으로 정의하였다.⁸⁹ 프랭크 호프만에 의하면 하이브리드 전쟁이란 "정치적 목적의 달성을 위해 정규전의 재래식 무기와 비정규전의 전술, 테러리즘 등을 전장 내에서 유연하게 사용하는 무력 투쟁"⁹⁰ 으로 규정된다. 다양한 전쟁 양상의 전 영역을 통합한 전쟁, 국가와 비국가 행위자들에 의한 다중적 활동이 수행되는 전쟁, 그러나 전술 조율과 작전 지휘는 주(主) 전장에서

통합적으로 이루어져야만 시너지 효과를 거둘 수 있는 전쟁이라는 것이 그의 주장의 핵심이다. 즉, 전쟁의 수행 주체와 수단이 복합적인 구조로 이루어지는 복합전의 가능성이 처음으로 학계에서 제기되었다.⁹¹ 존 맥큐언은 하이브리드 전의 성패가 다음의 세 가지 결정적 전장에서 동시적 성공 여부에 달려 있다고 설명하였다: 1) 재래식 전장, 2) 침략받은 국가의 주민, 3) 개입국의 국내 주민과 국제사회.⁹² NATO가 2018년 연례보고서에서도 밝혔듯이 하이브리드 위협은 전시와 평시의 경계를 모호하게 하고 있다.⁹³ 심리전 의도로 살포되는 가짜뉴스와 사이버 공격은 어느새 일상 속의 전투로 자리 잡았다. 주요 정치 일정을 앞두고 소셜 미디어를 통해 전파되는 가짜뉴스로 국내 혼란이 가중되는 등 적이 내재화되는 경향이 발견된다. 2016년 미국 대선, 2017년 독일 총선, 프랑스 대선, 영국 브렉시트 국민투표, 스페인 카탈로니아 독립투표, 2018년 이탈리아 총선, 2019년 유럽의회 선거 등이 대표적 사례이다.

이 같은 정보전 혹은 심리전이 종래의 사이버 공격과 구별되는 점은 피해가 단순히 사이버 공간에만 머무르지 않는다는 것이다. 사이버상의 공격이 실제 군사적 위협으로 나타나거나 이로 인해 무력 충돌로 비화되기 때문이다. 지금까지 사이버 공격은 실제 물리적 충돌을 대신하는 경우가 많았다. 인도-파키스탄의 사이버 공격 사례나 북한의 사이버 공격 사례 등이 그러하다.⁹⁴ 그러나 러시아의 정보심리전은 물리적 피해를 동

89 NATO Wales Summit Declaration (2014).

90 Frank Hoffman, 'Hybrid Threats: Neither Omnipotent Nor Unbeatable,' *Orbis* 54(3), 2010, pp.441-455, p.443.

91 Frank Hoffman, 'Neo-Classical Counterinsurgency?' *Parameters*, summer 2007, pp. 7-28.

92 John J. McCuen, 'Hybrid Wars,' *Military Review*, 88(2), 2008, pp.107-113, p.108.

93 NATO Annual Report(2018), p.26.

94 오일석·조은정, '인도-파키스탄 사이버 공격의 패턴과 한국에 대한 함의' 『전략보고』 국가안보전략연구원, (2019. 9. 10).

반하는 것을 전제로 계획된 사이버 공격이라는 점에서 종래의 수법과는 피해의 양상과 강도가 일반적인 사이버 공격과 차이를 보인다. 일례로 러시아는 2014년 크림반도에 대한 통제권을 가져오기 위해 공개적으로 침공을 감행하는 대신, 소속을 알 수 없도록 사복차림의 군인들을 투입시켜 우크라이나 언론을 통제하고 주요 정치인을 암살하는 등 사회 혼란을 조장한 뒤 이 모든 것이 우크라이나 정부군과 반군 간의 대치 상태의 결과인 것처럼 교묘하게 위장하였다. 이 같은 수법으로 러시아는 우크라이나군이나 나토군과 전면전 수행 시 입을 수 있는 군사적 비용은 회피하면서 작전의 수행 목적은 달성하였다. 이 같은 새로운 안보 위협에 효과적으로 대응하기 위해 '전략방위안보검토(SDSR: Strategic Defense and Security Review, 2015)'는 최후의 돌파구로 국방 혁신을 강조하고 있다.⁹⁵

이 같은 혁신 드라이브는 이번 코로나19의 세계적 대확산 사태를 맞아 감염병 확산과 방역이 중대 국가 안보 사안으로 각인되면서 더욱 가속화되고 있는 것으로 보인다. 영국 국방부는 최근 발표한 '국방부 과학기술 전략 2020 (STS 2020: The MOD Science and Technology Strategy 2020)'(2020.10.19)에 종래 국가 안보 전략 수립 단계에서 관심 밖이었던 '보건 안보'와 '기후 변화'를 중요한 미래 안보 도전 요인으로 분류하였다. STS 2020에서는 동시에 감염병과 재난재해와 관련 가짜 뉴스를 유포함으로써 사회 질서 교란을 일으키려는 여론전 및 하이브리드 위협, 백신 개발 정보 등 보건 안보 관련 핵심 자료를 탈취하고자 하는 사이버 공격도 심각한 안보 위협으로 격상되었다. 취약한 부분을

통해 국가 질서 전체를 교란함으로써 이 같은 비가시적이면서 상시적인 위협이 주요 국가 위협으로 등장함에 따라 영국 정부는 국방 부문에서 과학기술의 역할을 확대하려는 것으로 분석된다. 특히 영국 정부는 과학기술이 1)미래를 정확히 예견하고 2)중요한 기회를 적시에 포착하여 3)적합한 결정을 내리는 능력을 향상시킴으로써 영국의 국방력 강화를 위해 기여할 수 있을 것으로 판단하고 있다.⁹⁶

위의 세 가지 과제는 공통적으로 과학적인 정보력(Scientific Intelligence Power)을 통한 완수를 목표로 하고 있다는 점에서 앞서 英 국방부가 비슷한 시기 발표한 '통합작전개념 2025 (IOpC25: The Integrated Operating Concept 2025)'(2020.9.30)과도 일맥상통한다. 영국의 통합작전개념은 탈냉전과 자생적 테러리즘을 겪으면서 전통적인 틀에 박힌 전쟁과 전투 수행의 과정을 과감히 뿌리치고 상시적이고 비가시적 위협 감소를 위해 보다 유연하면서도 효율적인 작전 수행을 위해 마련되었다. IOpC25에서는 "모든 단계에서 통합(Integration [beyond 'jointery'] is now needed at every level)" 작전 개념으로 각각의 취약부분을 묶음으로써 전체 전력을 강화하고자 하는 기존의 목표를 재확인하고 있다.⁹⁷

95 보다 자세한 내용은 차년도에 출간 예정인 저자의 연구 "4차 산업혁명과 영국의 국방혁신(가제)" 참조.

96 MOD, STS 2020: The MOD Science and Technology Strategy 2020, 2020, p.6.

97 MOD, IOpC25: The Integrated Operating Concept 2025, 2020, p.9, 14.

(2) 핵전력의 현대화

영국은 1969년 이래 해군에서 핵 억지력을 전담해왔으며, 현재는 해군력으로만 핵 억지력을 보유한 유일한 국가(HM Naval Base Clyde)이다. 영국 방위성(Ministry of Defence)에 따르면, 오늘날 영국의 핵능력 보유의 의미는 크게 세 가지로 이해된다.⁹⁸ 첫째, 핵무기는 미래에 직면할 수 있는 가장 극단적인 위협을 저지할 전략 무기이므로 비국가 단체들에 의한 테러리즘 대응에 무용지물이라는 비판에도 보유가 필요하다.⁹⁹ 다시 말해, 활성화된 핵전력이 아니라 휴면 핵전력의 보존을 통해 상시적으로 위협으로부터 충분한 억지력을 보유하는 것이 최소 핵무기 보유를 주장하는 중요한 이유이다. 둘째, 무인자율통제기술이 고도화되면 미래 (수중) 드론이나 사이버 공격에 의해 고가의 전략무기가 무력화될 것이라는 전망이 있지만, 아직까지 핵무장 잠수함이 보유한 장점을 상쇄할 만큼 위협적이지는 않다. 영국 방위성은 GPS 없이 운용되는 뱅가드급 핵무장 잠수함 4척과 트라이던트II D5 미사일 보다 현재의 위협을 돌파할 효과적인 핵전력 돌파구는 없을 것이라 자신하고 있다. 현재 영국 해상에서 적어도 한 대의 핵무장 잠수함이 지속적으로 순찰하고 있으며, 이는 영국의 해상 핵 억지력의 유용성을 입증한다고 판단한다. 특히 섬나라 특성상 영국은 육상 기반 미사일이나 항모에서 발사되는 항공기도 잠정적 적에 대한 사정거리 기준을 충족시키지 못하는 한계가 있

98 UK Defence Nuclear Organisation and Ministry of Defence, 'The UK's nuclear deterrent: what you need to know' Policy Paper (19 Feb 2018)<https://www.gov.uk/government/publications/uk-nuclear-deterrence-factsheet/uk-nuclear-deterrence-what-you-need-to-know> (검색일: 2020. 9. 24).

99 Ibid.

다. 더욱이 이러한 옵션은 공중에서 선제공격이나 방공시스템에 의한 가로채기에 취약하므로 핵잠수함이야말로 비용대비 고효율의 가장 안정적인 핵전력 플랫폼으로 이해된다. 셋째, 최소한의 핵억지력을 유지하는 것은 NPT에 규정된 핵국으로서 권리이자 비핵국에 대한 의무이므로 핵전력 포기는 있을 수 없다는 입장이다.¹⁰⁰

탈냉전기 영국은 잠시 핵정책의 정지기 혹은 퇴보기를 맞았다. 우선 탈냉전기 세계적인 핵감축 및 핵비확산의 기류가 확산되는 가운데 영국의 핵무기 개발은 정당화되기 어려웠다. 또한, 비국가 행위자들과의 국지전이나 자국 내에서 발생하는 테러리즘이 확산하는 새로운 형태의 전쟁에서 핵무기는 부적당한 도구로 인식되었다. 영국은 국제사회의 핵무기 감축 움직임에도 적극적으로 호응하여 NPT핵무기 보유국 중 가장 적은 수의 핵무기를 보유하고 있다. 각 잠수함의 탄두 수는 48개에서 40개로 운용 가능한 핵탄두 요구량은 160개에서 120개로 축소하였다. 또한 각 잠수함의 작전 미사일 수도 8기 이하로 축소하였다.¹⁰¹

100 House of Commons Library, "Replacing the UK's nuclear deterrent"(Dec 20, 2019).

101 UK Defence Nuclear Organisation and Ministry of Defence, 'The UK's nuclear deterrent: what you need to know' Policy Paper (19 Feb 2018)<https://www.gov.uk/government/publications/uk-nuclear-deterrence-factsheet/uk-nuclear-deterrence-what-you-need-to-know> (검색일: 2020. 9. 24).

〈그림 2〉 영국의 핵억지력 현황



출처: www.gov.uk.

그러다가 2006년 이후에는 실제 전투 사용 목적으로 핵무기를 저강도 경량화 방향으로 현대화 추진하기 시작하였다. 국제 사회의 핵비확산 노력에도 불구하고 핵능력 보유 국가 수가 증가하고 인도, 파키스탄 등 신흥 핵보유국들의 후원을 통한 비국가 무장조직의 핵무기 획득이 의심되었다. 북한이 사실상 핵보유에 성공하고, 중국과 러시아가 꾸준히 핵전력을 증대 및 현대화할 계획을 내놓음에 따라 향후 20-50년 사이에 영국과 나토 동맹국들에 중대한 핵 위협 발생 가능성이 높게 접쳐졌다. 또한 미국의 핵정책 선회도 영국의 핵무기 현대화를 가속화하였다. 트럼프 행정부는 오바마 행정부의 ‘핵 없는 세상(nuclear free world)’에서 핵무기 현대화 정책으로 급선회하는가 하면, 그동안 러시아와 체결했던 ‘중거리핵전력조약(INF)’과 ‘제 2차 전략무기감축조약(START II)’ 등 그간의 핵감축 노력을 차례로 좌초시키고 있다.

이 같은 미중러의 핵무기 현대화 움직임에 따라 영국은 4척의 신형 드

레드노트급 잠수함을 35년간에 걸쳐 건조, 시험, 운임하는데 310억에서 410억 파운드 소요될 것으로 추정하며, 일단 완성되면 영국의 핵억지력은 국방 예산의 약 6%로 오늘날과 비슷한 수준으로 유지될 것으로 예상된다.¹⁰²

2013년의 검토를 통해 기존의 트라이던트 기반의 핵 억지력 유지가 가장 효율적인 시스템이라고 결론을 내었다. 영국은 미국과 맺은 1958년 상호방위협정과 1963년 폴라리스 판매협정을 통해 영미 핵방위협력이 뒷받침되고 있다. 그 결과, 영국은 완전한 작전상 자율성을 유지하면서도 미국으로부터 트라이던트 미사일과 기타 부품을 조달함으로써 비용을 절감할 수 있었다. 새로운 순항 미사일을 개발하고 제조하기 위한 어떤 프로그램도 트라이던트 미사일을 보유하는 것보다 훨씬 더 많은 비용이 들 것이므로 현재로서는 비용과 능력 면에서 트라이던트 미사일 시스템을 보유하는 것을 최상책으로 판단하고 있다.

(3) 해군력 제고와 인도·태평양 전략

앞서 소개한 영국의 외교안보 전통에서 보듯이 영국은 섬이라는 지리적 특성을 살려 중립책과 개입책을 적절히 배합하여 대외관계에서 균형을 유지해 왔다. 그러나 제 2차 중동전쟁(1956-1957)에서 패배한 후 1971년까지 아덴, 말레이시아, 싱가포르에서 차례로 철수하면서 해양 제국으로서의 면모가 축소되고 1973년 유럽공동체(EC) 가입이 성사되

102 SDSR 2015.

면서 유럽의 일부로 돌아갔다.¹⁰³

40여 년이 흐른 뒤, 브렉시트 국민투표(2016)를 앞두고 EU 탈퇴와 잔류를 저울질하던 영국은 21세기에 걸맞는 해양세력으로 전환 가능성을 재타진하였다. 대서양과 지중해, 걸프만에서 인도양과 태평양으로 국제사회의 관심이 이동하는 것을 보면서, 영국은 국제적 활동 반경의 축소에 따른 원하지 않는 고립 가능성에 대해 우려하기 시작하였다. 유라시아 대륙의 서단에 위치한 영국은 인도양과 태평양으로 진출하는데 물리적 한계가 큰 것이 사실이다. 특히 21세기 초연결 사회에서 '섬'은 세계화에 장애물이 되지도 않지만 예전의 '영광스런 고립(Glorious isolation)'과 같은 전략적 유용성과는 더더욱 거리가 멀다. 영국은 지정학적 전략의 일환으로 다음과 같이 인도양과 태평양 연안에 대한 영국의 영향력을 복구하는 방안을 모색 중이다.

가장 먼저 내부 조직 및 전략의 재편이 이루어졌다. 2014년 5월 13일 영국은 외무부(Foreign and Commonwealth Office)¹⁰⁴, 방위성(Ministry of Defence), 내무부(Home Office), 교통성(Department for Transport) 4개 부처 합동으로 '국가해양안보전략(NSMS: National Strategy for Maritime Security)'을 발표하였다. NSMS의 전략 목표로 다음 다섯 가지를 제시하였다.

- 국제 항해의 자유와 안전을 보호하고 국제 해양 규범을 준수
- 영국의 해상 전략 능력과 역량 개발
- 영국 본토와 해외 영토, 항구 및 연안 설비 및 여객 및 화물선의 안전을 지원함으로써 영국 및 해외 영토와 시민, 경제를 보호
- 영국군이 포괄하는 역내의 중요한 해상 무역 및 에너지 운송 경로의 안전 보장
- 국제조직범죄와 테러리즘을 포함한 불법적이고 위협한 활동으로부터 영국과 해외 영토의 자원과 인구를 보호

이를 통해 영국이 미국과 마찬가지로 자유롭고 안전한 항행의 보장을 영국의 이익 증진과 동일시하고 있음을 알 수 있다. 이 같은 해상에서 영국의 역할 강화 필요성은 'SDSR 2015'에서 국가 안보 전략의 일부로 구체화되었다. 'SDSR 2015'에 따르면, 인도·태평양 지역은 젊은 고학력 인구가 폭발적으로 늘어나는 지역으로 경제와 안보 모두에서 기회의 땅이다.

둘째, 그동안 명목상에 불과했던 인도·태평양 연안 기지들의 재정비를 서두르고 있다. 영국은 제국주의 시절 인도양 연안의 케냐, 걸프만의 카타르, 바레인에 영국군 훈련 센터와 해공군 기지 등을 구축하여 지금까지 유지해 왔다. 표면상으로는 미국을 도와 중동에서 발생하는 무력 분쟁과 해적 및 해상테러리즘에 대응하는 것을 목적으로 잔류해왔으나 영국군 기지들은 미군 해외 기지들과 달리 인적 교류 혹은 점유 수준에 그쳤다. 영국의 해외 기지에 대한 정책 변화는 일련의 기지 재건에서 명확히 드러났다. 영국 해군은 2014년 12월 바레인 미나 살만(Mina Salman) 항구에 HMS Jusfair 기지 재건을 선언하고 2018년 항모가 정

103 영국은 소위 '수에즈 운하 동쪽으로 부터 후퇴' 이후에도 여전히 산재해 있는 해외영토로부터 국가 영토의 25배에 가까운 규모의 배타적경제수역(EEZ)을 누리고 있다.

104 외무부라는 명칭은 Foreign Office(FO)에서 기인한 것으로 본 보고에서는 이후 확대된 조직까지 통칭한다. 1968년 Foreign and Commonwealth Office (FCO)으로 변경되어 2020년 9월까지 사용되다가 현재는 Foreign, Commonwealth and Development Office (FCDO)로 변경되었다.

박할 수 있는 규모로 완공하였다. 2016년에는 오만의 두쿰(Duqm) 항구에 ‘합동군수지원기지(UK Joint Logistics Support Base)’를 신설하고 군사훈련 시설 및 원자력 잠수함이나 7만 톤 급의 퀸 엘리자베스 항공모함도 수용 가능한 드라이 도크(dry dock)를 설치하였다.¹⁰⁵

셋째, 호주와 뉴질랜드, 태평양과 인도양 연안의 영연방 국가들 및 해외영토를 동원한 공동해상훈련의 재개 및 확대를 통해 영국의 해상 네트워크 강화를 꾀하고 있다. 영국은 말레이시아, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드와 맺은 ‘5개국방위협정(FPDA: Five Power Defense Arrangement, 1971)’에 기반, 2004년 이래 정기적으로 Bersama Lima와 같은 합동 해상 군사 훈련을 실시하고 5개국 군 최고위직이 참석하는 FPDA참모총장회의(FDCC)를 개최하고 있다.¹⁰⁶ 임무 성격 면에서도 FPDA는 1971년 냉전기 말레이시아와 싱가포르에서 발생할 수 있는 재래식 전쟁 지원을 위해 만들어졌으나 탈냉전기에는 해양 대 테러와 인도적 지원 및 재난 구호에도 초점을 맞추어 그 역할을 확대하고 있다. 영국은 태평양과 인도양 사이에 위치한 이들 5개국과 군사훈련을 통해 영연방 회원국 군대 간의 상호 운용성을 강화하는 한편, 이 지역의 안보 강화에 적극적으로 가담함으로써 인도·태평양 진출을 위한 성공적인 교두보를 마련하려는 의도로 해석된다.

3. 소결

영국은 니콜라스 카터 영국 참모총장의 지휘 아래 2010년대 후반부터 본격적으로 군사 혁신을 추진하고 있으며 이를 한마디로 요약하자면, 그의 말대로 “통합(Integration)”이라 할 수 있다. 적/위협과 전장의 성격이 이전의 전통적인 전쟁과 달라졌기에 이에 대한 대응책이 달라지는 것은 당연한 수순이었다. 영국의 이 같은 통합적 국방 혁신이 이전의 국방 개혁과 구별되는 점은, 근본적인 위협인식의 변화에 따라 추동되고 있으며, 그에 따라 단순히 무기체계만 사이버공격/방호체계나 무인자율체계로 전환되는 것이 아니라 가용한 모든 자원을 가장 효율적으로 조직하는 전략에 이르기 까지 국방에 대한 총체적인 혁신을 요구하고 있다는 데 있다. 그리고 이러한 안보 도전에 대한 영국군의 응전(국방 혁신)은 브렉시트로 가속화되면서 어느 국가보다 신속하게 이루어지고 있다. 무기체계에 있어서는 기존의 핵전력과 재래식 전략을 스마트 전력으로 현대화하고, 전략에 있어서는 영연방 국가들과 해외영토와의 관계를 재설정함으로써 인도·태평양 지역에서 해군력의 회복을 꾀하려는 노력이 두드러지고 있다.

105 도크에는 드라이 도크와 부유식 도크(floating dock)로 구분되며 일반적으로 도크라 함은 드라이 도크를 지칭한다. 특히 드라이 도크는 1495년 해군력 확충을 위해 영국 헨리 7세가 포츠머스에서 최초로 건설한 이래 영국 해군의 중요한 성공 요인으로 꼽히고 있다. 권홍우, “최초의 드라이 도크,” 『서울경제』 (2020. 7. 13).

106 주 싱가포르 한국 대사관, “싱가포르 정세: 제19차 5개국 방위협정(FPDA) 참모총장 회의 개최,” (2019. 10. 17) http://overseas.mofa.go.kr/sg-ko/brd/m_2510/view.do?seq=1327180&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=19 (검색일: 2020. 9. 25).

V

결론

“Leave Europe, take back control”

2016년 6월 브렉시트 국민투표에서 승리한 EU 탈퇴 진영의 슬로건이다. 유럽을 떠나 다시 영국의 통제권, 주권, 저력을 되찾자는 이 슬로건은 침묵해 온 다수 영국 유권자들의 마음을 움직였다. 그 후로도 지루한 브렉시트 찬반 공방은 지속되었고, 결국 2019년 12월 조기 총선에서 하드 브렉시터인 존슨 내각이 압승을 거두면서 유럽을 떠나고 싶어하는 유권자들의 마음을 재확인했다. 그리고 그들의 뜻에 따라 현재 존슨 내각은 노딜 브렉시트에 근접해 가고 있다. 이제, 유럽을 떠난 영국은 어디로 향할 것인가?

이 질문에 대답하기 위해 본고에서는 영국의 과거 외교안보 전통과 브렉시트 이후 미래 외교안보 비전을 함께 살펴보았다. 현재 시점에서 영국의 EU탈퇴 동기에 대한 의견이 내부 문건을 통해 확인할 길 없는 가운데 선택한 차선택이었다. 또한 2020년 한 해 코로나19의 세계적 대확산이라는 초유의 사태로 포스트 브렉시트 시대 국제정치와 영국의 전략을 논하는 것의 의미가 반감된 것도 사실이다. 이처럼 많은 한계에도 불구하고 이번 탐색과정에서는 다음과 같이 브렉시트에 대해 유의미한 퍼즐 조각들을 몇 가지 발견할 수 있었다.

우선 영국의 외교 정책은 영연방주의, 유럽주의, 그리고 대서양주의와 같은 다양한 정책 기조들이 시대와 상황에 따라 변주되어 왔으며, 이들 간의 균형점 찾기는 여전히 다우닝가에서 계속되고 있다는 점이다. 이 점에서 영국의 이번 EU탈퇴 결정도 국제정치의 변동성이 높아진 가운데 그에 걸맞는 균형 잡기의 일환으로 이루어졌다고 이해된다. 영국의 안보전략은 군사 혁신과 핵전력의 현대화, 해군력의 제고 등 다방면에 걸

쳐 변화가 감지되고 있으며, 이는 공교롭게도 영국의 EU탈퇴 논의가 가시화된 2010년대 초중반에 뚜렷하게 나타나고 있다. 이 점에서 영국의 EU탈퇴를 포퓰리즘과 민족주의에 근간한 우중 정치의 산물이거나 정교하게 설계된 정치 선거술의 승리라고 치부하는 기존의 주장은 무리가 있어 보인다. 이는 자구책으로서 브렉시트의 설명에 보다 무게가 실리는 대목이다. 그러나 비슷한 시기에 'Go Global/Global Britain' 전략과 'Integration' 안보전략이 발현되었다고 해서 브렉시트가 반드시 영국의 대전략 변화에 따라 계획된 것이었다고 확정짓기도 어려운 것도 사실이다. 브렉시트는 2016년 6월 국민투표를 통해서 비로소 결정되었고 이후에도 탈퇴와 잔류 사이에서 혼전을 거듭했기 때문이다. 결국 지금까지의 단초들로 미루어 짐작컨대, 영국은 포화상태의 유럽시장과 인도·태평양 시장의 성장, 복잡한 규제에 발이 묶인 기술혁신, 미중 패권 경쟁처럼 더 이상 영향력이 미치지 않는 구조적 변수 아래서 그들의 성장 동력을 일으킬 수 없을 것이라 판단한 것으로 보인다. 그리고 시작과 끝을 알 수 없이 영킨 실타래를 풀기 위해 브렉시트처럼 극단적인 관계의 절단이라는 방법을 선택한 것으로 생각된다.

한계와 전망

물론 미래 영국의 외교안보 정책은 브렉시트만으로 추동되지는 않을 것이다. 가령, 2020년 미국 대선 결과를 고려해 볼 수 있다. 본 연구는 앞서 설명한 두 가지 구조적 취약성(전후 질서 아래 지속되어 온 영국의 미국에 대한 높은 안보의존성과 미중 경쟁 하 선택을 요구받을 수밖에 없는 영국의 딜레마)으로 인해 이번 미국의 대선 결과와 상관없이 영국을 포함한 유럽은 미국과 불편한 관계에 놓일 수밖에 없을 것이라고 전

망하였다. 이 같은 구조적 딜레마에 의한 제약을 줄이기 위해서라도 영국은 독자적 외교·안보 노선을 구축하는 것이 보다 이롭다고 판단할 것으로 분석된다. 따라서 이번 미국 대선 결과에 영국의 포스트 브렉시트 전략이 크게 좌우되지 않을 것이라 전망한다.

미 대선이 본 논의에서 의도적으로 배제되었다면 불가항력에 의해 논의에 적극적으로 반영되지 못한 요인도 있다. 이 연구가 기획되었던 지난해 말 코로나19가 브렉시트를 능가할 정도로 국제정치와 영국의 미래 전략에 영향을 미칠 것이라 미처 예상하지 못했다. 그러나 감염병 요소가 세계화의 퇴조, 전통적 방식의 대면 사회의 종식과 본격적인 비대면 기술 사회로의 진입을 논할 만큼 지대한 영향을 미칠 것으로 예상되는 바, 향후 영국의 대외 전략에서 유럽 공동체 탈퇴 이상으로 영향을 미칠 것은 분명해 보인다. 최근까지 영국 국방 관련 문서에서 가장 문제적 안보 위협은 전쟁을 선포하지도 않고 침투하여 정보를 탈취하거나 대상의 기능을 마비시키며 뚜렷한 흔적도 남기지 않아 책임도 물을 수 없는 모호한 형태의 '하이브리드 위협'이었다. 그러나 코로나19의 세계적 대유행을 계기로 비가시적이면서 언제든 공격 태세를 갖추고 기회를 보다 가 취약한 곳으로 침투하는 가장 영리한 적은 다름 아닌 바이러스, 감염병 임이 판명되었다.¹⁰⁷ UK NSC 2018에서도 나타난 전쟁과 평화의 경계가 모호한 상태의 위협이 지속적으로 타겟 국가의 취약점을 파고드는 형식의 위협은 감염병 시대 더 이상 메타포가 아니라 현실이 되어가고 있다고 보인다. 이에 따라 향후 영국의 미래 외교·안보 전략은 마치 바이러스가 면역이 약한 개체에 침투하여 그 개체가 속한 공동체 전체

107 조은정, '국제안보 개념의 21세기적 변용', 7인 공저, 『세계정치』 26호, 2017, pp. 179-216.

로 전파시키는 유형(one-for-all)의 국제 분쟁 및 갈등을 염두에 두고 ‘Integration’과 ‘Go Global’ 전략을 융합한 형태로 발전될 것으로 전망된다. 결국, 영국의 미래 전략은 포스트 브렉시트뿐만 아니라 포스트 코로나19 고려 사항까지 포함하는 방향으로 수정될 수밖에 없을 것이며, 이는 지금까지 영국이 추진해 온 포스트 브렉시트 외교·안보 전략을 더욱 강화하는 방향으로 추동될 것으로 예상된다,

기대한다.

시사점

가장 함의가 클 것으로 보이는 부분이 바로 브렉시트 이후 영미 동맹이다. 한미 동맹에 비추어보자면 다음 두 가지 점에서 주의를 기울일 필요가 있다고 생각된다. 첫째, 앞서 언급한 바와 같이 브렉시트 이후 영국의 영연방 정책은 공교롭게도 미국의 인도·태평양 전략과 지리적으로 겹친다. 브렉시트가 영국의 동진 정책을 추진했건 혹은 그 반대이건, 결과적으로 중요한 것은 대표적인 대서양 국가인 영국이 태평양으로 시선을 돌렸다는 점, 그리고 이를 통해 21세기 영미 동맹의 전략 공간이 대서양에서 멈추지 않고 태평양으로까지 확대될 가능성이 높아졌다는 사실이다. 둘째, 3차 상쇄전략에서 ‘효율적 협력을 이용한 통합전’을 추구하는 미국의 미래전 대비 노력에 적극적으로 지지 혹은 편승함으로써, 영국이 NATO내 입지를 굳히고 21세기 영미동맹 강화를 위한 중요한 발판으로 삼으려 하고 있다는 사실 역시 간과해서는 안 된다.

이처럼 브렉시트가 미국의 세계 전략에도 부합된다는 사실은 한국이 결코 영국의 브렉시트 결정을 우리와 무관한 사안으로 치부할 수 없음을 시사한다. 이점에서 영국의 포스트 브렉시트 정책 구상의 검토는 우리의 대미전략과 중장기 외교안보 전략 구상에 중요한 참고자료가 될 것으로

Abstract

The UK's Post-Brexit Strategies in Foreign and Security Policy and Their Implications

E.J.R. Cho

(Institute for National Security Strategy)

In January 2020, the United Kingdom declared its official separation from the European Union ('Brexit') and has been in negotiations with the EU regarding 'future relations'. Where is the UK heading after leaving Europe? To answer this question, this study explores British foreign and security policies currently being devised to address problems which Britain faces at domestic, regional, and global levels. It assumes that Brexit is not a 'cause' but rather a 'phenomenon' of British national vision and future strategy. In other words, in light of the three cores of British foreign policy, namely 'Atlanticism-Europeanism-British Commonwealth', Brexit can be interpreted as Britain's self-rescue plan to rebalance its vulnerable status in a volatile international environment in which China emerged as G2 comparable to the US after the global economic downturn following the subprime

mortgage crisis in 2007. To adapt to such a rapidly changing environment, Britain has introduced innovations in its post-Brexit foreign and security policies, including defence innovations in alignment with the US Third Offset Strategy (2014) and the UK Defence Innovation Initiative (2016), and the enhancement of naval power along this line with its recent foreign policy toward the Indo-Pacific area. Accordingly, this study dismisses the widespread assumption that Brexit is merely a product of populist politics or a victory in elaborately designed elections to argue instead that Brexit has been driven by the modification of Britain's future policy direction and trajectory.

Keywords

Brexit, Global Britain, Military Integration, Future Strategy, Indo-Pacific Strategy, Naval Forces

참고문헌

1차 문헌

의회

House of Commons. UK Foreign Policy Towards China (2019).

House of Commons. Defence Committee. “Rash or Rational?: North Korea and the threat it poses.” (5 Apr 2018).

House of Commons. Foreign Affairs Committee. “Global Britain” (12 Mar 2018).

House of Commons. *The Report of the Iraq Inquiry-Executive Summary* (a.k.a. The Chilcot Report) (6 July 2016).

House of Commons Library. “Replacing the UK’s nuclear deterrent”(20 Dec 2019).

House of Commons. “Commons Library Briefing-Brexit Timetable” (24 Jan 2020).

House of Lords. UK Foreign Policy in a Shifting World (2018).

February 2018 memorandum for the International Relations Committee: “How UK foreign policy responds to an ever more challenging global environment” (2018).

March 2018 memorandum for the Foreign Affairs Select Committee: “The government’s vision of Global Britain and the role of the Foreign and Commonwealth Office in supporting and enabling government departments to deliver this vision” (2018).

내각 Cabinet/The National Security Council

‘National Security Capability Review(NSCR)’ (13 June 2018).

‘SDSR: Annual Report 2016’ (7 Dec 2016).

‘National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review(SDSR)’ (2015).

UK Government. “Transition Period,” https://www.gov.uk/transition?gclid=Cj0KCQiAmsrxBRDaARIsANyiD1qPx9EKpzj-EQdmAxMKjcERs-HvZ-thXwOloajsF_577-8Obt3ZIPUsaAnPmEALw_wcB&gclid=aw.ds (검색일: 2020. 1. 30)

외무부 Foreign and Commonwealth Office

Foreign Secretary Hunt’s Speech:

Lord Mayor’s Banquet 2019: Foreign Secretary’s speech (14 May 2019).

Britain and Germany: an alliance of values (20 February 2019).

Britain’s Role in a post-Brexit World (2 Jan 2019).

An Invisible Chain: speech by the Foreign Secretary (31 October 2018).

“Foreign Secretary expands UK Commonwealth diplomatic network”, (19 Apr 2018).

“Foreign Secretary announces 250 new diplomatic roles and ten new sovereign missions overseas” (21 Mar 2018).

Foreign and Commonwealth Office (FCO) 7 769.

국방부 Ministry of Defence

‘과학기술 전략’(STS 2020: The MOD Science and Technology Strategy 2020)’.
 ‘통합작전개념 2025 (The Integrated Operating Concept 2025)’.

UK Defence Nuclear Organisation and Ministry of Defence, ‘The UK’s nuclear deterrent: what you need to know’ Policy Paper (19 Feb 2018).

UK Defence Nuclear Organisation and Ministry of Defence, ‘The UK’s nuclear deterrent: what you need to know’ Policy Paper (19 Feb 2018).

‘전략방위안보검토(SDSR: Strategic Defense and Security Review, 2015)’.

‘영국국가안보능력(UK National Security Capability, 2018)’.

기타

일본 외무성. ‘국가안보전략’ (2013).

일본 외무성. ‘외교청서’ (2018).

The Washington Treaty (1948).

NATO Annual Report (2018).

Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, 1997, vol 1, Washington D.C: US Government Printing Office, 1998.

2차 문헌

강유덕. “브렉시트 이후 Global Britain 추진을 위한 영국 통상정책의 세부과제와 전망,” 『유럽연구』 35(2), 2017, pp. 51-88.

권홍우. “‘최초’의 드라이 도크,” 『서울경제』 (2020. 7. 13).

김상수. “영연방을 중심으로 한 영국 내 유럽회의주의 담론의 강화: 1960년대와 2010년대의 보수당의 유럽연합에 대한 태도 비교,” 『영국연구』 28호, 2012. 12, pp.261-290.

박준혁. ‘미국의 제3차 상쇄전략: 추진동향, 한반도 영향전망과 적용방안,’ 『국가전략』 23(2), 2017, pp. 35-65.

박대한. ‘英, 브렉시트 이후 자유무역항 10개 구축한다’ 『연합뉴스』 (2019. 8. 2) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190802145200085?section=search> (검색일: 2020. 5. 2).

----- ‘英, 5G 화웨이 허용 여부 "美 결정 때까지 보류"' 『연합뉴스』(2019. 7. 23) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190723006500085?section=search> (검색일: 2020. 7. 23).

----- ‘이란과 충돌에 美·中과도 불편...英 신임 총리 과제 산적’ 『연합뉴스』(2019.

7. 23) (검색일: 2020. 5. 2).

----- ‘영국민 74%, 코로나19 확산은 중국 책임’ 『연합뉴스』(2020. 4. 20) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190722001400085?section=search> (검색일: 2020. 5. 23).

----- ‘중국제대로 알자...영국 보수당 의원들, 연구그룹 만들어’ 『연합뉴스』 (2020. 4. 25) (검색일: 2020. 5. 2).

송수경. ‘트럼프-英 존슨총리 통화 “국제적 도전과제, 파트너십 감사”’ 『연합뉴스』 (2019. 8. 13) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190813001600071?-section=search> (검색일: 2020. 4. 24).

안병역. “양면게임으로 분석한 브렉시트 협상,” 『통합유럽연구』 8(1), 2017, pp. 1-31.

안승섭. ‘英존슨 신임 총리 “中일대일로에 열광...중국투자도 환영”’ 『연합뉴스』 (2019. 7. 24) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190724184500074?-section=search> (검색일: 2020. 4. 24).

오동룡. “일본 차기 항공모함, 7만톤급 영국 함모 퀴엘리자베스 선정 가능성” 월간조선 뉴스룸 (2020. 8. 10) http://m.monthly.chosun.com/client/mdaily/daily_view.asp?idx=10462&Newsnumb=20200810462#_enliple (검색일: 2020. 9. 28).

오시영. ‘존슨 英총리 “5G 산업서 화웨이 배제하라”’ 『조선일보』(2020. 5. 24) http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2020/05/24/2020052400747.html (검색일: 2020. 5. 26).

오일석·조은정. ‘인도-파키스탄 사이버 공격의 패턴과 한국에 대한 함의’ 『전략보고』 국가안보전략연구원, (2019. 9. 10).

이기태. ‘아베 정부의 대영국-대프랑스 안보 협력,’ 『정치·정보연구』 22(3), 2019, pp. 243-269.

조동희·윤형준. “브렉시트 개시: 의미와 쟁점,” 『오늘의 세계경제』 대외경제정책연구원 (2020. 1. 31).

정재원. “브렉시트가 한국 경제에 미치는 영향 및 시사점,” 『KERI Insight』 한국경제

- 연구원 (2019. 8. 7).
- 조은정. ‘국제안보 개념의 21세기적 변용,’ 7인 공저, 『세계정치』 26호, 2017, pp. 179~216.
- 조은정·유현정. ‘EU-China 정상회담 결과와 정책적 시사점,’ 『이슈브리프』 통권 121호, INSS (2020. 4. 24).
- 조은정. ‘포스트 브렉시트 협상의 주요 쟁점과 전망,’ 『이슈브리프』 통권 171호, INSS (2020. 2.7).
- 조홍식. 『유럽통합과 ‘민족’의 미래』 서울: 푸른길, 2006.
- 주 싱가포르 한국 대사관. “싱가포르 정세: 제19차 5개국 방위협정(FPDA) 참모총장 회의 개최,” (2019.10.17) http://overseas.mofa.go.kr/sg-ko/brd/m_2510/view.do?seq=1327180&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm=&page=19 (검색일: 2020.9.25).
- “한국과 척지고 영국과 손잡는 日 ... 열강의 추억인가?” KBS (2019. 1. 4).
- Barber, A. *Taking the Tide: A Memoir*, Norwich: Michael Russell, 1996.
- Balls, K. “Why Australia-style deal is the new Brexit buzzword in government,” *The Spectator* (2 Feb. 2020). <https://blogs.spectator.co.uk/2020/02/why-australia-is-the-new-brexite-buzzword-in-government/> (검색일: 2020.2.3.)
- BBC Interview with Irish Taoiseach Leo Varadkar(27 Jan 2020) <https://www.bbc.co.uk/programmes/m000f878> (검색일: 2020.1.30)
- The Caribbean Council. “UK territories must reveal beneficial ownership of offshore companies by 2021” <https://www.caribbean-council.org/uk-territories-must-reveal-beneficial-ownership-offshore-companies-2021/> (검색일: 2020.9.27).
- Carter, N. “Dynamic Security Threats and the British Army” RUSI (Jan 22,

- 2018).
- Denman, R. *Missed Chances: Britain and Europe in the Twentieth Century*, London: Cassell, 1996.
- Fowler, N. “UK overseas territories fight back against financial transparency measures” Tax Justice Network (14 June, 2018).
- 13 April 1961, FRUS, 1961-63, Washington D.C: US Government Printing Office, 1972.
- George, S. *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (3rd edn), Oxford University Press, 1998.
- Goodwin, M. J. and O. Heath. “Brexit vote explained: poverty, low skills and lack of opportunities,” 2016.
- Hansard (Official Report of the Proceedings of the House of Commons and Lords, 이하 Hansard), HC Deb. (August 3, 1965): <http://www.theyworkforyou.com> (검색일: 2020.9.14).
- Hansard, HC Deb. (July 12, 1971), vol 821, c. 14. <http://www.theyworkforyou.com> (검색일: 2020.9.14).
- Henderson A. and et al., “England, Englishness and Brexit,” *The Political Quarterly*, 87(2), 187-199.
- Hoffman, F. ‘Hybrid Threats: Neither Omnipotent Nor Unbeatable,’ *Orbis*, 54(3), 2010, pp.441-455,
- Hoffman, F. ‘Neo-Classical Counterinsurgency?’ *Parameters*, summer 2007, pp. 7-28.
- Heys, P. *Modern British Foreign Policy: The 19th Century 1814-80*, 1975.
- Jensen, M. D. and H. Snaith. “When politics prevails: the political economy of a Brexit,” *Journal of European Public Policy*, 23(9), 2016, pp. 1302-1310.
- Lundestad, G. *The United States and Western Europe Since 1945: From Empire by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford University Press,

- 2003.
- McCuen, J. J. 'Hybrid Wars,' *Military Review*, 88(2), 2008, pp.107-113.
- Misachi, J. "British Overseas Territories by Area" *World Atlas* (Apr. 25, 2017).
- Mor, F. "Registers of beneficial ownership" Briefing Paper no.8259 (Aug 7, 2019), House of Commons Library.
- Norris P. and R. Inglehart, *Cultural backlash: Trump, Brexit, and authoritarian populism*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019.
- Peck, T. "David Davis says UK can have 'Canada plus plus plus' trade deal with the EU after the Brexit," *Independent* (10 Dec 2017). <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-davis-brexiteu-canada-plus-plus-plus-andrew-marr-show-a8101876.html> (검색일: 2020. 2. 3.)
- Radice, G. *Offshore: Britain and the European Idea* (London: I.B. Tauris, 1992)
- Robertson, J. "What is a 'Canada-style' trade deal?" *BBC* (25 Sep. 2018). <https://www.bbc.com/news/business-45633592> (검색일: 2020. 2. 3).
- Thatcher, T. Speech in Bruges, 1988: <http://www.margarethatatcher.org/document/107332> (검색일: 2020. 9. 20).
- Tominey, C. *Daily Telegraph* (23 May 20), <https://www.telegraph.co.uk/politics/2020/05/22/boris-johnson-reduce-huaweis-role-britains-5g-network-wake-coronavirus/> (검색일: 2020. 5. 26).
- Wilkes G. and D. Wring. "The British Press and European Integration: 1948 to 1996" in D. Baker and D. Seawright eds., *Britain For and Against Europe: British Politics and the Question of European Integration*, Oxford: Clarendon Press, 1998, pp. 185-205.
- Wright, O. "What would an Australian-style Brexit deal mean for the UK?" *The Times* (3 Feb. 2020), <https://www.thetimes.co.uk/article/what-would-an-australian-style-brexiteu-deal-mean-for-the-uk-kxd2j9dqw> (검색일: 2020. 2. 4).
- Wright, T. 'How Trump undermined Theresa May: The president has repeatedly interfered in the UK'S domestic politics, undercut its national security, and bullied its prime minister' *The Atlantic* (May 31, 2019) <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2019/05/trump-undermines-uk-and-bullies-theresa-may/590758/> (검색일: 2020.5.2).
- Ziegler, P. *Wilson: The Authorised Life*, London: Weidenfeld & Nicolson, 1993.
- "Memorandum of Understanding between the UK and Ireland on the CTA"(8 May 2019) <https://thecommonwealth.org/member-countries> (검색일: 2020. 9. 28).
- "NPC: China moves to impose controversial Hong Kong security law" *BBC* (22 May 2020) <https://www.bbc.com/news/world-asia-china-52762291> (검색일: 2020. 5. 26).

Appendix 1

The Atlantic Charter (Aug 14, 1941)

The President of the United States of America and the Prime Minister, Mr. Churchill, representing His Majesty's Government in the United Kingdom, being met together, deem it right to make known certain common principles in the national policies of their respective countries on which they base their hopes for a better future for the world.

First, their countries seek no aggrandizement, territorial or other;

Second, they desire to see no territorial changes that do not accord with the freely expressed wishes of the peoples concerned;

Third, they respect the right of all peoples to choose the form of government under which they will live; and they wish to see sovereign rights and self government restored to those who have been forcibly deprived of them;

Fourth, they will endeavor, with due respect for their existing obligations, to further the enjoyment by all States, great or small, victor or vanquished, of access, on equal terms, to the trade and to the raw materials of the world which are needed for their economic prosperity;

Fifth, they desire to bring about the fullest collaboration between all nations in the economic field with the object of securing, for all, improved labor standards, economic advancement and social security;

Sixth, after the final destruction of the Nazi tyranny, they hope to see established a peace which will afford to all nations the means of dwelling in safety within their own boundaries, and which will afford assurance that all the men in all the lands may live out their lives in freedom from fear and want;

Seventh, such a peace should enable all men to traverse the high seas and oceans without hindrance;

Eighth, they believe that all of the nations of the world, for realistic as well as spiritual reasons must come to the abandonment of the use of force. Since no future peace can be maintained if land, sea or air armaments continue to be employed by nations which threaten, or may threaten, aggression outside of their frontiers, they believe, pending the establishment of a wider and permanent system of general security, that the disarmament of such nations is essential. They will likewise aid and encourage all other practicable measures which will lighten for peace-loving peoples the crushing burden of armaments.

국문 번역

대서양헌장(1941. 8. 14)

미국 대통령과 영국 여왕의 정부를 대표하는 처칠 총리는 회합 후 양국 국가정책상 보다 나은 미래를 향한 그들의 꿈의 기초를 이루게 될 몇 가지 공통적인 원칙을 천명하기로 한다.

첫째, 양국은 어떤 영토 확장이나 세력 확장을 추구하지 않는다.

둘째, 양국은 관련 국민들의 의사에 부합하지 않는 어떠한 영토변경도 바라지 않는다.

셋째, 양국은 각국의 국민들이 그들을 통치할 정부의 형태를 선택할 권리를 존중하며, 또 주권과 자치권을 강제적으로 박탈당한 국민들에게 주권과 자치권이 회복되기를 바란다.

넷째, 양국은 기존 의무를 존중하면서 강대국이나 약소국, 승전국이나 패전국에 상관없이 모든 국가가 동등한 조건으로 무역 및 경제번영에 필요한 세계 원자재에 접근할 수 있는 권리를 향유할 수 있도록 노력한다.

다섯째, 양국은 근로기준 개선, 경제 발전 및 사회보장 확보를 위해 여타 다른 국가들과 최대한 협력을 기울인다.

여섯째, 양국은 평화 정착을 통해 나치 정권의 괴멸 후 모든 국가에게 자국 국경 내에서 안전하게 살 수 있는 수단을 제공하고, 전 세계 모든 국민들이 전쟁의 공포와 경제적 빈곤으로부터 해방되어 자유로운 삶을 영위할 수 있도록 힘쓴다.

일곱째, 이 같은 평화로부터 누구나 어떤 방해 없이 공해와 대양을 자유로이 항행할 수 있어야 한다.

여덟째, 양국은 세계의 모든 국가들은 정신적 이유뿐 아니라 현실적 이유 때문에 무력 사용을 포기해야 한다고 믿는다. 만일 잠재적 적국들이 군비 증강을 계속할 경우 미래의 평화는 유지될 수 없기 때문에, 양국은 보다 광범위하고 영구적인 전반적 안보체제가 확립될 때까지 그 같은 국가들의 군축은 필수적이라고 믿는다. 양국은 이와 마찬가지로 평화를 사랑하는 모든 국민들의 군비 부담을 경감할 기타 모든 실천 가능한 조치들을 지원 및 장려할 것이다.

Appendix 2. Declaration by United Nations (1942. 1. 1)

A Joint Declaration By **The United States Of America, The United Kingdom Of Great Britain And Northern Ireland, The Union Of Soviet Socialist Republics, China, Australia, Belgium, Canada, Costa Rica, Cuba, Czechoslovakia, Dominican Republic, El Salvador, Greece, Guatemala, Haiti, Honduras, India, Luxembourg, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Poland, South Africa, Yugoslavia**

The Governments signatory hereto,

Having subscribed to a common program of purposes and principles embodied in **the Joint Declaration of the President of the United States of America and the Prime Minister of Great Britain** dated August 14, 1941, known as the Atlantic Charter,

Being convinced that complete victory over their enemies is essential to defend life, liberty, independence and religious freedom, and to preserve human rights and justice in their own lands as well as in other lands, and that they are now engaged in a common struggle against savage and brutal forces seeking to subjugate the world,

Declare:

(1) Each Government pledges itself to employ its full resources, military or economic, against those members of the Tripartite Pact and its adherents with which such government is at war.

(2) Each Government pledges itself to cooperate with the Governments signatory hereto and not to make a separate armistice or peace with the enemies.

The foregoing declaration may be adhered to by other nations which are, or which may be, rendering material assistance and contributions in the struggle for victory over Hitlerism.

국문 번역

연합국 공동 선언(1942. 1. 1)

미국, 영국, 소련, 중국, 호주, 벨기에, 캐나다, 코스타리카, 쿠바, 체코슬로바키아, 도미니카 공화국, 엘살바도르, 그리스, 과테말라, 아이티, 온두라스, 인도, 룩셈부르크, 네덜란드, 뉴질랜드, 니카라과, 노르웨이, 파나마, 폴란드, 남아프리카, 유고슬라비아

서명국 정부들은 아래와 같이 대서양 현장으로 알려진 1941년 8월 14일 **미국 대통령과 대영제국 총리의 공동선언**에 구체화된 목적과 원칙에 동의한다.

추축국들에 대한 완전한 승리는 생명과 자유, 독립과 종교의 자유를 수호하고, 인권과 정의를 다른 국가들뿐만 아니라 그들 자신의 영토에서 보존하기 위해서도 필수적임을 확인한다.¹ 추축국들은 현재 세계를 정복하려는 야만적이고 잔인한 세력에 대항하여 공동의 투쟁을 벌이고 있다고 확신하면서 다음과 같이 선언한다.

(1) 각 정부는 추축국들과 그 추종자들을 상대로 맞서 싸우기 위해 군사, 경제 분야에 걸쳐 모든 가용 자원을 동원할 것을 서약한다.

(2) 각 정부는 여기에 서명하는 정부들과 협력할 것이며, 적들과 별도의 휴전이나 평화를 맺지 않을 것을 맹세한다.

전술한 선언은 히틀러주의에 대한 투쟁에서 승리할 때까지 물질적인 원조와 공헌을 하는 다른 나라들에 의해 마찬가지로 확인될 수 있다.

¹ 추축국은 2차 대전 당시 연합국의 교전국으로 나치 독일, 이탈리아 왕국, 일본 제국을 가리킨다.

INSS 연구보고서 2020-16

영국의 포스트 브렉시트 외교·안보 전략구상과 시사점

발행처	사단법인 국가안보전략연구원
발행인	김기정
주소	06295 서울시 강남구 언주로 120 인스토피아 빌딩
전화	02-6191-1000 (Fax. 02-6191-1111)
홈페이지	http://www.inss.re.kr
인쇄일	2020년 12월
발행일	2020년 12월
편집	굿플러스커뮤니케이션즈(주)
ISBN	979-11-89781-41-5(94340) 979-11-89781-03-3(전18권)
가격	비매품

※ 본지에 실린 내용은 집필자 개인의 견해이며, 본 연구원의 공식입장이 아닙니다.