

영국의 브렉시트 협상 추진 전망과 향후 과제

양효은 구미·유라시아본부 유럽팀 전문연구원 (yhe@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1042)

차 례

1. 영국의 브렉시트 협상 추진 현황
2. 영국의 브렉시트 협상 전략 및 평가
3. 향후 과제 및 전망

주요 내용

- ▶ [현황] 영국 정부는 브렉시트 협상 개시를 위해서는 의회의 동의가 필요하다는 대법원 최종 판결에 따라 EU 탈퇴 법안에 대한 의회 승인 절차를 진행 중이며, 2017년 3월 말 이전 탈퇴 의사를 고지할 것임을 재확인함.
 - 당초 예상과 달리 EU 탈퇴 법안이 원안 그대로 하원을 무난히 통과하였음.
 - 상원의 1차 투표에서 수정안이 가결되었으나 하원에서 이에 대해 거부권을 행사할 가능성이 있으며, 하원의 최종 결정에 따라 법안 수정 및 최종 통과 여부가 결정됨.
 - 메이 총리는 EU와의 최종 브렉시트 협상안에 대해 의회의 승인을 받을 것을 약속하였으며, 정부의 EU 탈퇴 협상 원칙을 담은 백서를 통해 주요 협상전략을 발표함.
- ▶ [주요 전략 및 평가] 메이 총리는 단일시장과 관세동맹 탈퇴를 수반하는 하드 브렉시트(Hard Brexit)를 예고하고, 이민통제와 사법주권의 회복을 우선순위로 천명함.
 - 백서를 통해 12가지 브렉시트 협상 원칙을 제시하고, EU 탈퇴 이후 유럽 및 제3국과의 자유무역을 확대함으로써 글로벌 리더로서의 입지를 강화하고자 함.
 - EU 탈퇴 협상에서 단일시장 지위의 일부 유지를 추구하지 않을 것이며, EU와의 협상을 통해 새로운 형태의 무역협정을 체결할 것이라는 입장을 분명히 함.
 - 최근 10여 년간 EU와의 무역은 지속적으로 적자를 기록한 반면 비EU권 국가들과의 무역은 흑자를 기록해온바, 탈퇴 이후 EU 외 국가들과의 교역을 더욱 확대하고자 함.
 - 단 군사·안보 측면에서는 EU와의 협상을 통해 기존 EU 기구의 회원 자격을 유지하고자 함으로서 유럽 내 안보정책에 지속적인 영향을 미치고자 함.
- ▶ [향후 과제 및 전망] EU 집행위는 영국이 탈퇴 협상을 시작하기에 앞서 EU 탈퇴에 수반되는 채무(Brexit bill)를 납부해야 한다는 입장을 밝힘에 따라 영국의 EU 탈퇴 채무를 둘러싼 양측간 공방이 심화될 것으로 보임.
 - EU 집행위는 영국이 기존에 약정한 예산 분담금을 포함해 약 600억 유로의 채무를 납부해야 한다고 주장
 - EU의 입장에서는 영국의 EU 탈퇴에 따른 예산 공백을 메워야 하는 반면, 영국은 탈퇴에 수반되는 비용을 최소화해야 하므로 논의가 복잡하게 전개될 전망
 - 영국 정부는 브렉시트 국민투표 이후 민주적 의사결정을 대변하는 국민투표 결과를 수용하고 대법원 판결에 따라 초기 입장에서 선화함으로서 전반적인 국내 경제의 안정성 회복과 사회적 통합을 추진하고 있음.
 - 다만 여전히 현실적이고 구체적인 협상 전략이 제시되지 않고 있다는 지적이 제기됨에 따라 실제 협상이 개시될 경우 브렉시트 협상을 둘러싼 갈등이 재 점화될 가능성도 있음.

1. 영국의 브렉시트 협상 추진 현황

■ 영국 정부는 브렉시트 협상 개시를 위해서는 의회의 승인이 필요하다는 대법원의 판결에 따라 브렉시트 협상 개시를 위한 의회의 승인 절차를 추진 중에 있으며, 2017년 3월 말 이전 협상을 시작할 예정임.

- 테레사 메이 영국 총리는 정부의 고유 권한으로 브렉시트 협상 개시를 위한 리스본 조약 50조(Article 50 TEU)를 발동하겠다는 입장을 견지했으나, 대법원에서 사전에 의회의 승인을 받아야 한다는 판결을 내림.¹⁾
- 메이 총리는 정부의 리스본 조약 50조 발동 권한 여부를 두고 이루어진 고등법원(High Court)의 판결에서 패소하고, 이후 대법원(Supreme Court) 판결 역시 의회의 승인을 요구할 것으로 예상되자 기존 입장에서 선회하여 의회의 승인 절차를 거치겠다는 입장을 밝히고 정부의 브렉시트 협상 원칙을 표명함.²⁾
- 기존에 메이 총리는 EU와의 협상력을 강화하기 위해서는 정부의 협상안을 사전에 공개하기 어렵다는 입장을 고수해왔음.
- 대법원 판결에 따라 영국 정부는 리스본 50조 발동을 위한 의회의 승인을 받기 위해 「유럽연합법안(European Union(Notifcation for Withdrawal) Bill)」을 의회에 제출함.
- 정부가 제출한 유럽연합법안(EU Bill)은 총 137개 단어로 총리에게 영국의 EU 탈퇴를 위한 리스본 조약 50조 발동 권한을 부여한다는 조항과 동 법안의 제목을 명시하는 조항으로 매우 간결하게 구성되어 있음.
- 브렉시트 국민투표 직후까지만 해도 의회에서는 잔류파가 지배적이었으나, 당초 예상과 달리 동 법안이 하원(House of Commons)을 압도적인 표 차이로 무난히 통과하면서 예정대로 3월 말 이전에 EU와의 브렉시트 협상 개시가 가능할 것이라는 의견이 지배적임.
- 제1야당인 노동당(Labour party)의 제러미 코빈(Jeremy Corbyn) 당수는 노동당 소속 의원들에게 동 법안에 찬성할 것을 요청하고 법안에 대한 수정을 추진할 계획이었으나 결과적으로 수정 없이 원안 그대로 통과됨.
- 브렉시트 이후 영국 내 EU 시민권자들의 권리를 보장하는 내용을 포함하여 9건 중 단 한 건의 수정안도 받아들여지지 않은 데 대한 반발로 노동당 지도부 일부가 그림자 내각(shadow cabinet)에서 사퇴함.
- 초기에 의회에서 잔류파가 우세라는 점에서 정부가 리스본 조약 50조 발동을 위해 의회의 승인을 거칠 경우 영국의 EU 탈퇴 추진에 걸림돌이 될 것이라는 우려가 높았으나, 국민투표 결과에 대한 수용은 민주주의 정신에 대한 존중을 의미한다는 점이 지속적으로 강조됨에 따라 실제 의원들이 국민투표 결과에 반하는 결정을 내리기는 어려웠을 것으로 평가됨.
- 동 법안은 2017년 2월 20일부터 상원(House of Lords)에서 논의 되었으며 1차 투표에서 영국내 EU 시민권자들의 권리를 보호하는 내용을 추가하는 수정안이 가결됨에 따라 하원에서 재 논의될 예정임.
- 안젤라 스미스(Angela Smith) 노동당 상원 대표는 법안에 대해 일부 수정을 요구할 가능성은 있지만, 국민투표 결과 및 선출직 의원들로 구성된 하원의 표결 결과에 반대하는 결정을 할 의향은 없다는 입장을 밝힘.³⁾
- 최근 영국 내에서 세습 귀족 및 명예 임명직으로 구성된 상원의 정치적 정당성(political legitimacy)에 대한 논란이 점차 심화되는 가운데, 만약 상원에서 브렉시트 협상을 지연 또는 반대하는 결과가 나올 경우 상원 폐지 논란이 가중될 가능성이 높음.⁴⁾

1) Simon Kennedy(2017), "Brexit Bulletin: May Loses Court Case." (January 24)

2) Prime Minister's Office(2017), "The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM speech." (January 17)

3) Jon Stone(2016), "Brexit: Labour's Lords leader pledges not to delay triggering of Article 50," The Independent. (February 12)

- 노동당이 상원에서 제시한 수정안의 주요 내용에는 영국 내 EU 시민 및 EU 회원국 내 영국 시민의 권리를 보장하는 내용이 포함되어 있음.⁵⁾
- 하원과 달리 상원에서는 집권당인 보수당(Conservative party)이 과반수를 차지하지 않고 있어, 야당이 집결하여 수정안에 대한 찬성표를 행사한 것으로 평가됨.⁶⁾
- 상원에서 법안에 대한 수정안이 가결됨에 따라 동 수정안은 다시 하원에서 논의될 예정이며 정부의 수정안 수용 가능 여부 등을 감안하여 양원의 합의안이 도출되거나 그렇지 못할 경우 하원이 최종 결정을 내릴 수 있음.

표 1. 영국의 주요 브렉시트 협상 추진 일정

일시	주요 내용
2017. 1. 17	테레사 메이(Theresa May) 총리, 정부의 브렉시트 협상 목표 및 원칙 발표
2017. 1. 24	英 대법원(Supreme Court), 정부의 EU 탈퇴 협상 개시를 위한 리스본조약 50조 발동을 위해서는 의회의 승인이 필요하다고 판결
2017. 1. 26	英 정부, 리스본조약 50조 발동을 위한 유럽연합법안(EU Bill) 의회에 제출
2017. 1. 31	유럽연합법안(EU Bill)에 대한 의회 토론 개시
2017. 2. 1	유럽연합법안(EU Bill)에 대한 1차 하원 투표 결과, 찬성 498 대 반대 114로 통과
2017. 2. 2	英 정부, 브렉시트 협상 원칙을 담은 백서(white paper) 발간
2017. 2. 8	유럽연합법안(EU Bill)에 대한 2차 하원 표결 결과, 찬성 494 대 반대 122로 최종 통과
2017. 2. 20	유럽연합법안(EU Bill)에 대한 상원 논의 개시
2017. 3. 1	유럽연합법안(EU Bill) 1차 상원 표결 결과, 찬성 358 대 반대 256로 수정안 가결
2017. 3월 말	EU에 영국의 EU 탈퇴 의사 공식 통보 및 협상 개시 (예정)

자료: 저자 정리.

2. 영국의 브렉시트 협상 전략 및 평가

■ [협상전략] 메이 총리는 성공적인 협상을 위한 정부의 ‘12가지 브렉시트 협상 원칙’을 발표하고, 이후 발간된 백서를 통해 협상 전략에 관한 세부 내용을 밝힘.

1) 확실성 및 명확성

- [법적 확실성] EU 탈퇴에 따른 법적 불확실성을 해소하기 위해 “The Great Repeal Bill”을 의회에 상정함으로써 영국의 EU 탈퇴 시점에도 기존과 동일하게 개개인의 권한 및 의무가 유지되도록 함.
- 동 법안은 1차적으로 「유럽공동체법(The European Communities Act 1972)」을 폐기하고 현행 EU법을 국내

4) Rob Merrick(2017), “Brexit bill: Theresa May gets her way over hard Brexit as Corbyn hit by key resignation,” *Independent*. (February 9)

5) Henry Mance and Jim Pickard(2017), “UK House of Lords faces backlash over Brexit bill,” *Financial Times*. (February 9)

6) Rowena Mason(2017), “David Davis expects parliamentary ‘ping-pong’ over Brexit bill,” *The Guardian*. (February 14)

법으로 전환시킴으로서 영국의 EU 탈퇴 시점에 이전과 동일한 법과 규범이 적용되도록 함.

- 다음 단계로 EU 탈퇴 이후 의회 및 관계 부처에서 기존 법령을 유지, 수정 또는 폐기할지 여부를 결정함.
- [의회권한 보장] EU와 최종적으로 합의된 협상안에 대한 의회의 최종 의결권 보장
- 협상과정에서 포괄적 의견 수렴을 위해 총리(Prime Minister)를 위원장으로 하고 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드의 제1장관(First Ministers) 및 각료들로 구성된 공동각료위원회(Joint Ministerial Committee)를 통해 지방정부의 의견을 적극 수렴
- [기금지원 보장] 농업지원금, 구조투자기금, 과학기술 보조금 등 기존에 EU 회원국으로서 지원을 약속 받은 기금에 대해서 해당 기간 동안 지원 보장
- 2016년 추계보고서(Autumn Statement 2016) 발표 이전에 유럽구조투자기금(ESIFs: European Structural and Investment Funds)의 지원을 받기로 약속되었거나 이미 시행된 프로젝트는 동 프로젝트가 영국의 EU 탈퇴 이후까지 지속되더라도 전액 지원
- 2016년 추계보고서 발표 이후 약속된 프로젝트에 대해서는 재무부에서 국내 정책과의 연관성을 고려해 지원 여부 결정
- 영국 연구기관, 대학, 기업체 등이 EU 집행위에 직접 지원을 신청한 기금에 대해서는 재무부의 자금 지원을 통해 영국의 EU 탈퇴 이후에도 지원받을 수 있도록 조치 예정

2) 사법주권 회복

- Great Repeal Bill을 통해 유럽사법재판소(CJEU: the Court of Justice of the European Union)의 관할권에서 완전한 독립 추진
- 단 EU 사법권에서 독립하더라도 기존의 국제협약 및 국제법을 존중하겠다는 입장을 강조
- EU와 체결할 새로운 협정의 원만한 이행을 위해 영국·EU 간 분쟁조정체계(Dispute resolution mechanisms) 설립 계획
- 기존에 EU가 제3국과의 무역협정⁷⁾에 포함한 것과 유사한 형태의 분쟁조정체계를 설립할 것으로 예상하되, 새로운 영국·EU 간 협정의 형태에 따라 구체적 형태를 조율할 방침

3) 英 연방 결속 강화

- 영국의 EU 탈퇴협상을 위한 스코틀랜드, 웨일즈, 북아일랜드 정부와의 긴밀한 협의를 위해 EU 탈퇴부 장관이 주관하고 지방정부 장관들이 참여하는 월레 ‘EU 협상 공동각료위원회(JMCEN: Joint Ministerial Committee on EU Negotiations)’ 신설
- 2016년 12월, 스코틀랜드 정부는 EU 탈퇴 협상 전략에 대한 스코틀랜드의 입장을 담은 제안서⁸⁾를 발표하였으며, 스코틀랜드의 EU 단일시장 잔류 입장을 고수
- 동 제안서는 ① 영국의 유럽경제구역협정(EEA) 또는 EU 관세동맹(Customs Union)을 통한 EU 단일시장 잔류 ② 영국이 EU 단일시장을 탈퇴할 경우 스코틀랜드는 EU 단일시장 회원권을 유지할 수 있는 방안 마련 ③ 스

7) EU와 캐나다와의 자유무역협정인 CETA는 ‘CETA 공동위원회(CETA Joint Committee)’를 통해 협정의 이행 관련 분쟁을 조율하고, Chapter 8에서 투자자-국가 간 분쟁해결을 위한 분쟁해결체계를 규정하고 있음.

8) Scottish Government(2016), “Scotland’s Place in Europe.” (December)

코틀랜드 의회의 권한 강화를 협상의 우선순위로 제시

- 2017년 1월, 웨일즈 정부도 EU 탈퇴 협상에 대한 웨일즈의 입장⁹⁾을 발표하고 단일시장 접근권 보장과 웨일즈 정부의 권한 강화를 요구함.
- 웨일즈 정부는 EU 단일시장 참여, EU 탈퇴 이전 수준의 기금 지원 유지, 지방정부 권한의 근본적 강화 등을 협상의 우선순위로 제시
- 북아일랜드 정부는 EU 탈퇴 협상에 관한 별도의 백서를 발표하지는 않았으나, 2016년 8월 영국 정부에 북아일랜드의 핵심 우선순위를 담은 의견서를 제출함.¹⁰⁾

4) 영국·아일랜드 간 공동여행지역(CTA: Common Travel Area) 유지

- 영국의 EU 탈퇴 이후에도 영국과 아일랜드 간 자유로운 이동을 보장하는 공동여행지역(CTA) 유지
- 공동여행지역은 영국(UK), 아일랜드(Ireland), 맨 섬(the Isle of Man), 채널 제도(the Channel Islands) 간의 자유로운 이동이 가능하도록 하고 있으며, 이는 2차 세계대전 당시 일부 기간을 제외하고 영국의 EU 가입 이전부터 지속적으로 유지되어 왔음.
- 영국과 아일랜드 간 연간 교역량은 43억 파운드를 상회하며, 북아일랜드에서 EU로 수출하는 상품 중 60%가 아일랜드로 수출되고 있음.
- 북아일랜드와 아일랜드 간 정기적인 통근·통학 인구는 약 14,000명이며, 두 지역간 역사적 관계를 고려할 때 영국의 EU 탈퇴 이후에도 아일랜드와의 접근성 및 교역 관계를 유지하는 것이 중요함.

5) 이민통제

- 브렉시트 국민투표의 핵심 이슈였던 급격한 역내 이민 증가에 따른 사회적 우려, 교육·주택·인프라 등 공공 복지비용 증가 및 저소득층의 소득 감소를 해소하기 위해 역내 자유로운 이민을 허용하지 않을 방침
- 총 역내 이민자 수를 통제하고, 이민 신청자의 기술 및 능력에 따라 차등을 두는 새로운 이민 제도를 도입 할 입장이나 아직 구체적인 계획안은 발표되지 않음.
- 영국 정부는 영국의 EU 탈퇴 의사 통지일 이후 영국에 들어오는 역내 이민자에게 기존과 같은 거주권을 부여 하지 않을 방침이며, EU 법안에 대한 의회의 승인을 받은 후 3월 15일을 시행일로 예정하고 있음.¹¹⁾
- 단 현재 영국에서 공부하고 있거나 2017~18년도에 영국에서 새로운 학기를 시작하는 EU 회원국 국적 학생들에게는 학업 기간 동안 과거와 동일한 대치 프로그램 및 내국인 학비가 적용되도록 함.
- 2016년 12월 기준 역내에서 영국으로 이주한 이민자의 49%가 EU-15에서 들어왔으며, EU-8과 EU-2로부터의 이민자가 각각 26%와 25%로 집계됨(그림 2 참고).

9) Welsh Government(2017), "Securing Wales' Future: transition from the European Union to a new relationship with Europe." (January)

10) Prime Minister's Office(January, 2017).

11) Steven Swinford, 'Theresa May poised to announce end of free movement for new EU migrants next month,' The telegraph, 26 February 2017. 시행일 이전에 영국에 입국한 역내 이주자에게는 종전과 동일한 거주권 부여.

그림 1. 국적별 영국으로의 이민자 수

(단위: 천 명)

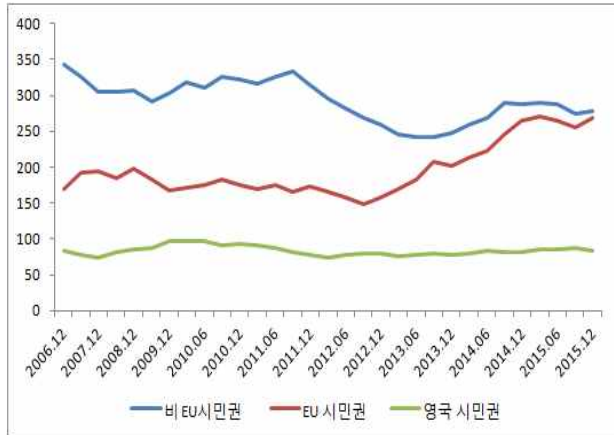
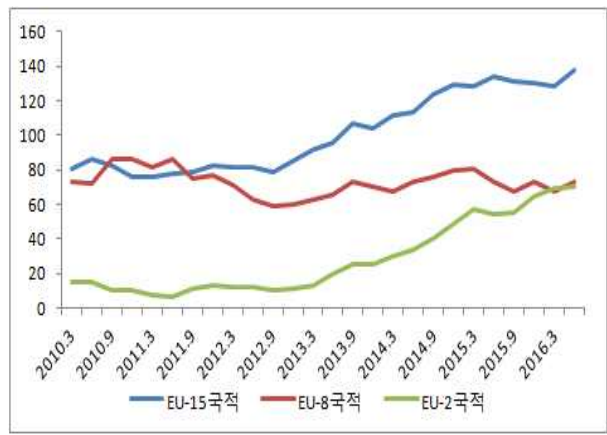


그림 2. EU 회원국 그룹별 영국으로의 이민자 수

(단위: 천 명)



주: EU-15은 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴 포함. EU-8은 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 포함(2004년 5월 EU 가입). EU-2는 불가리아, 루마니아 포함(2007년 1월 EU가입).

자료: ONS(2016).

6) 영국 내 EU 시민의 권리 및 EU 내 영국시민의 권리 보장

- EU 회원국 내에 거주하고 있는 영국 시민과 영국 내 거주하고 있는 EU 시민의 권리를 보장하기 위해 협상 초기 단계에서 상호간 권리 보호를 위한 협약 체결을 추진할 방침
- 영국과 일부 EU 회원국은 공식적인 양측의 협상 이전에 이 사안에 대한 별도의 협약 마련을 희망했으나 EU 측에서는 별도의 사전 협상은 불가하다는 입장임.
- 영국 정부는 순조롭고 질서 있는 EU 탈퇴를 위해 현재 양측에 거주하는 시민들의 권리 유지 및 보호에 중점을 두고 있다고 밝힘.
- 현재 영국에 거주하고 있는 EU 시민권자는 약 280만 명이며, EU 회원국 내에 거주하고 있는 영국 시민권자는 약 100만 명으로 집계됨.

7) 노동자의 권리 보호

- 영국의 EU 탈퇴 이후에 기존의 EU 법에 의해 보장되던 노동자의 권리를 유지하되, 국내법에 따라 연차(annual leave), 출산휴가(maternity leave), 최저임금(minimum wage) 등 노동자의 권리를 더욱 강화할 방침
- 메이 총리는 의회에서 본인이 총리로 재직하는 기간 중에는 기존 EU 회원국일 때 유지되었던 노동자의 권리를 축소하지 않을 것이라는 입장을 밝힘.¹²⁾
- 현행상 영국 국내법이 보장하는 최저 연차는 28일이며, EU 법이 보장하는 최저 연차는 20일이고, 산후유급휴가 기간은 39주로 EU가 보장하는 14주를 넘는 기간임.
- EU 회원국일 경우에는 국내 노동법을 개정하고자 할 경우에도 유럽사법재판소의 판결에 따라야 하나, EU 탈퇴 이후에는 영국 의회 결정에 따라 개정이 가능하므로 향후 노동관련 법규가 유연해질 가능성도 제기됨.¹³⁾
- 이와 함께 노동자의 권리를 강화하고 소득 분배구조를 향상하기 위해 기업지배구조 개혁을 시행할 방침
- 2016년 11월 기업지배구조 개선을 위해 임원급여, 노동자의 권리 보호 등을 포괄하는 녹색(Green paper) 발간

12) Doug Pyper(2016), "Brexit: employment law," House of Commons Library, Briefing Paper, No. CBP 7732. (November)

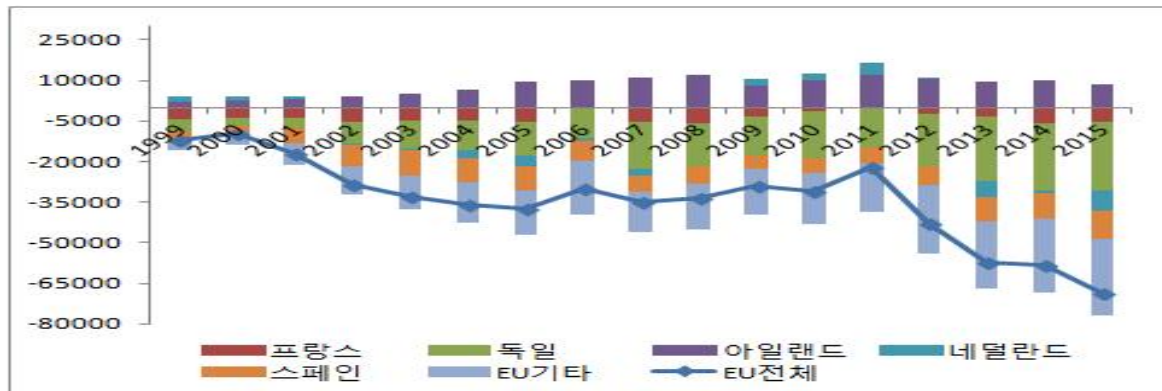
13) Trade Union Congress(2016), "UK Employment rights and the EU." (February)

8) 유럽과의 자유무역 유지

- 협상에서 EU 단일시장 접근 지위를 추구하지 않되 EU와의 새로운 전략적 파트너십 구축을 통해 포괄적이고 높은 수준의 자유무역협정 및 새로운 관세동맹협정 체결 추진
- 현재 EU와 영국 간 이루어지고 있는 무관세 상품 교역 상태를 유지하고, 기존 EU와 제3국과의 무역 관계 모델이 아닌 독자적 교역 관계 협정을 체결하고자 함.
- EU는 영국의 최대 수출시장이나 영국은 EU 27개국 전체의 가장 큰 상품 수출시장이며, 2015년 기준 영국의 대EU 상품 및 서비스 수출은 2,300억 파운드인 반면 EU 전체의 대영국 수출은 2,910파운드임.
- 영국의 아일랜드를 제외한 대부분의 EU 주요 교역국과의 무역수지는 지속적으로 적자를 기록하고 있음(그림 3 참고).

그림 3. 영국과 EU 전체 및 EU 주요국간 무역수지 현황(1999~2015)

(단위: 백만 파운드)

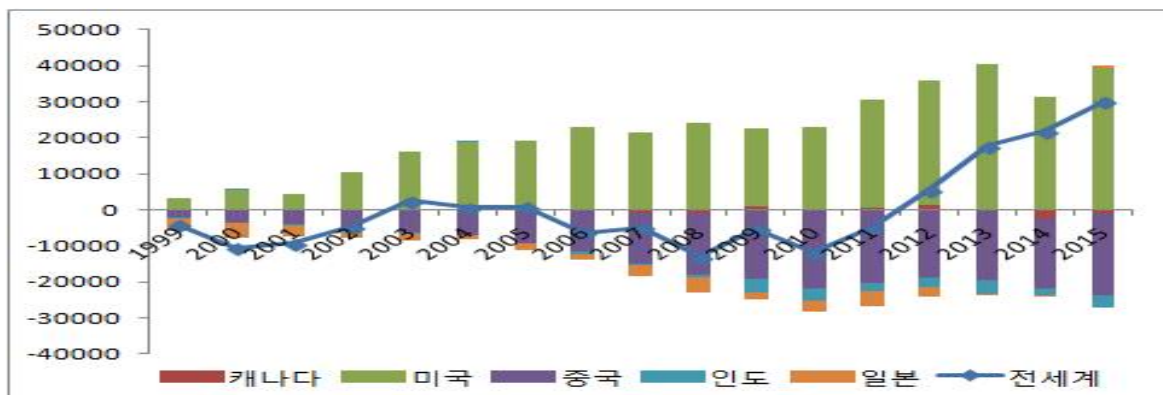


자료: ONS The Pink Book (2016)

- 반면 영국의 비EU 주요 교역국과의 무역수지는 2012년 이후 꾸준히 흑자를 기록하고 있으며, 대체로 대미 수출 흑자 증가가 대중국 적자를 상쇄하고 있음(그림 4 참고).

그림 4. 영국과 비EU권 주요국 간 무역수지 현황(1999~2015)

(단위: 백만 파운드)



자료: ONS The Pink Book(2016).

- [상품교역] EU와의 무역에서 발생할 수 있는 새로운 기술장벽에 대한 우려에 대해 많은 경우 EU 규제 및 표준이 글로벌 표준에 맞추어져 있다는 점과 유럽 내 적용되는 기준의 약 25%를 발행하는 유럽표준기구(European Standards Organizations)가 EU 산하기관이 아니라는 점 등을 들어 EU 탈퇴 이후에도 EU와의 교역에 적용되는 표준의 호환성을 유지할 수 있다는 입장이며 글로벌 표준 확립 논의에 적극적으로 참여할 방침
- [농업 · 식품 · 수산업] EU의 공동농업정책(CAP: Common Agriculture Policy) 및 공동어업정책(Common Fisheries Policy)에서 완전히 독립하여 독자적이고 효율적인 농수산업 지원정책 수립 추진
 - 2014년에 EU가 공동농업정책(CAP)에 지출한 금액은 약 580억 유로이며, 이는 EU 전체 예산의 40%에 해당됨
 - 영국은 역내 농산물 교역에서 순 수입국(net importer)으로, 2015년 기준 영국이 EU 회원국으로 수출한 농산품은 110억 파운드인 반면 EU로부터의 수입액은 280억 파운드임.¹⁴⁾
 - 2015년 영국 해역에서 EU 회원국 어선의 포획량은 68만 3천 톤(4억 8,400만 파운드)이며, EU 회원국 해역에서 영국 어선의 포획량은 11만 1천 톤(1억 1,400만 파운드)임.
 - 영국과 EU 간 높은 농수산업 교역량을 고려하여 높은 수준의 시장 접근성 유지 추진
- [서비스] 역내 서비스 교역은 상품과는 달리 완전한 형태의 단일시장을 형성하지는 못하였으며 향후 EU와의 새로운 관계 협정을 통해 최대한 자유로운 서비스 교역 관계 구축 추진
 - 그동안 EU를 통해 협상에 참여해온 복수국간 서비스협정(Trade in Services Agreement: TiSA)이 높은 수준의 합의를 이루도록 EU 탈퇴 이후에도 동 협상에 적극적으로 참여할 계획
- [금융서비스] 금융서비스 시장의 높은 상호 의존도를 감안하여 EU와 협력적인 금융감독체계를 구축하고, EU와 최대한 자유로운 금융서비스 교역이 가능하도록 협상 추진
 - 금융서비스 산업은 런던뿐 아니라 영국 경제 전체의 핵심 산업 중 하나로 금융서비스 관련 일자리의 2/3가 스코틀랜드(156,700개), 웨일즈(54,300개), 북아일랜드(32,000개) 등 런던 외 지역에 분포되어 있음.
 - 역내 자유로운 금융서비스 제공을 허용하는 패스포트(financial services passports)제도를 이용하여 EU에서 금융서비스를 제공하는 영국 기업은 5천여 개이며, 약 8천 개의 EU 기업이 동 제도에 영국에서 금융서비스를 제공하고 있음.¹⁵⁾
 - 제3국의 경우 EU 규정과 동일한 수준의 국내 규정을 준수할 경우 EU 내에서 서비스를 제공할 수 있도록 허용하고 있으므로, EU와 패스포트 권한에 관한 특별한 협의가 이루어지지 못할 경우 제3국 규정에 적용받게 됨.
- [에너지] 유럽원자력공동체(Euratom: European Atomic Energy Community)에서 탈퇴하고 EU와의 협상을 통해 원자력 에너지 산업의 효율적 발전을 위한 새로운 협력 체계 구축
 - 유럽원자력공동체협정(The Euratom Treaty)은 원자력 에너지 안전 기준, EU 회원국간 및 EU 회원국과 제3국과의 원자력 재료(nuclear materials)의 이동 및 교역 등에 관한 협정을 포괄함.
 - 영국이 EU 탈퇴 이후 기존 협정을 대체하기 위해 EU뿐 아니라 미국 등 제3국과의 양자 협정을 조속히 체결하지 못할 경우, 현재 영국이 EU 회원국 및 제3국과 공동으로 진행되고 있는 원자력 발전소 개발사업에 차질을 빚을 가능성도 제기됨.¹⁶⁾
- [관세동맹] 제3국과의 자유로운 무역관계 수립을 위해 EU 관세동맹을 탈퇴하고, 이후 EU와 새로운 관세동맹

14) 영국 총 농산물 수입의 70%가 EU 회원국에서 수입됨.

15) 금융서비스 관련 수출은 영국의 총 서비스 수출의 22.5%를 차지함(2015년 기준).

16) Alex Barker and Arthur Beesley(2017), "UK confirms it will leave European atomic energy community," *Financial Times*. (January 27)

을 체결하거나 일부 협정에 대한 가맹국의 형태로 EU와의 관세동맹을 수립할 계획¹⁷⁾

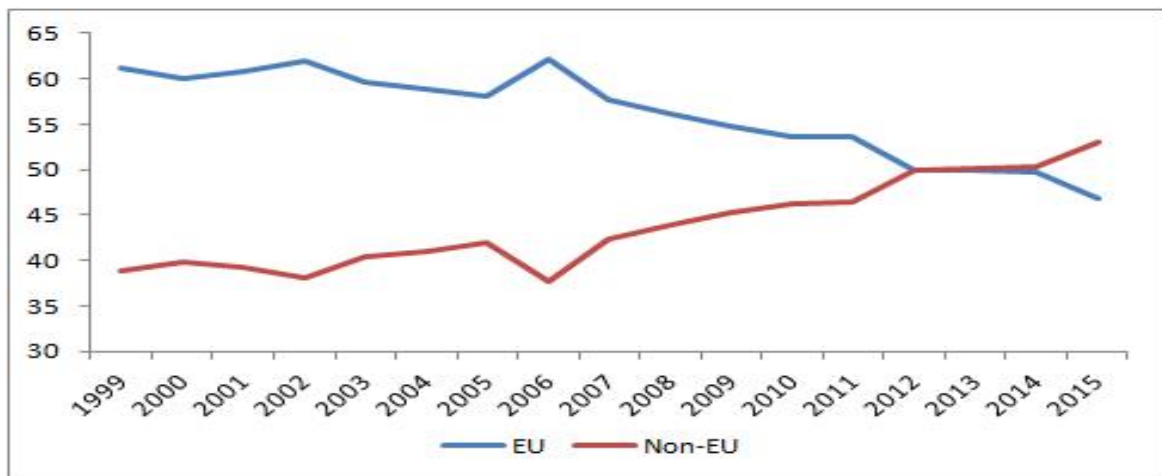
- 기존에 EU와 제3국간 체결된 모델을 그대로 채택하지 않고 EU와 협상을 통한 독자적 협력 모델 체결 예정

9) 제3국과의 자유무역협정 체결

- EU 탈퇴 이후 제3국과 적극적인 자유무역협정 체결을 적극 추진하며, 통상정책의 핵심으로 ‘글로벌 자유무역 촉진’과 ‘글로벌 통상규범 확립’을 통한 보호무역주의 방지 강조
- 지난 15년간(2000~15년) 영국의 대EU 상품 수출은 60%에서 47%로 감소한 반면, 비EU권에 대한 수출은 계속 증가해 왔음(그림 5 참고).
- 국별로 살펴보면 최근 수년간 영국의 수출 상대국 1위는 미국, 수입 상대국 1위는 독일임.

그림 5. 영국의 대EU 및 비EU 지역 상품 수출 비중 변화

(단위: %)



자료: ONS The Pink Book(2016).

- 메이 총리 취임 이후 영국의 글로벌 무역투자정책 수립 및 추진을 위해 신설된 국제통상부(Department for International Trade)를 통해 대외 수출을 촉진하고 경제성장을 견인하기 위한 새로운 무역 모델 개발 추진
- EU 탈퇴 이전까지 제3국과 공식적인 무역협정을 체결할 수는 없지만, 탈퇴 이후 조속한 무역협정 체결을 준비하기 위한 다양한 협의 채널을 가동하여 EU 회원국 및 제3국과 지속적인 무역관계를 유지하고자 함.
- 시장의 경쟁과 혁신을 촉진하기 위해 시장 개방과 무역 활성화를 강조하고, 무역정책으로 양자 무역협정(bilateral FTAs), 다자협정(multilateral agreements) 및 복수협정(plurilateral agreements) 등 다양한 정책을 사용할 방침
- 미국과의 정상회담(2017. 1. 27)에서 양국간 자유무역협정 체결 추진을 위한 논의를 시작하기로 합의함.
- 중국, 브라질, 걸프국가연합(GCC) 등이 향후 영국과의 무역협정을 체결할 의향이 있다는 점을 밝혔으며, 호주, 뉴질랜드, 인도 등 주요 교역국과 새로운 무역관계 구축을 위한 협의를 시작함.
- 독자적 무역협정을 통해 빠르게 성장하고 있는 신흥시장과의 교역을 늘리고 무역 자유화를 더욱 촉진할 방침

17) 관세동맹은 서비스 교역은 포함하지 않으며, 자본 및 인력의 자유로운 이동도 관세동맹에 해당되지 않음.

- 지난 10여 년간 영국의 아시아 및 중남미 신흥시장으로의 수출이 급격히 증가해왔으며, 2005년부터 2014년 기간 신흥지역으로의 연간 수출 증가율은 중국(17%), 한국(13%), 브라질(12%), 멕시코(9%) 순으로 높게 나타남.
- EU 회원국의 입장에 관계없이 독자적인 무역정책을 수립함으로써, 신속하고 효율적으로 새로운 무역협정 체결을 추진하고자 함.

10) 과학기술 개발 및 혁신을 위한 정책적 지원

- EU 탈퇴 시에도 기존에 EU를 통해 약정된 과학기술개발 관련 기금을 영국 내 대학 및 기관들이 예정대로 지원 받도록 하고, 새로운 과학기술 지원기금 마련을 통해 EU 탈퇴 이후에도 동일한 수준의 기술 개발비 지원이 가능하도록 함.
- EU 탈퇴 이전까지 영국 내 대학 및 연구자들이 EU의 과학기술지원 프로그램(예: Horizon 2020)에 지원할 수 있으며, 해당 프로그램에 대한 지원금을 재무부가 보증하는 형태로 탈퇴 이후 시점까지 지원 받도록 약속함.
- 2021년까지 연간 약 20억 파운드를 투자하는 산업전략기금(Industrial Strategy Challenge Fund)을 설립하여 로봇공학, 바이오공학 등 핵심 기술산업에 투자하도록 함.
- 글로벌 과학기술 개발의 선두를 유지하기 위해 기술 개발 및 혁신을 강조하는 정책 기조를 유지하고, 다국적 협업이 가능하도록 EU 탈퇴 이후에도 협상을 통해 기술개발을 위한 협력관계를 유지하고자 함.
- 영국은 2016년 글로벌혁신지수(Global Innovation Index)에서 스위스(1위), 스웨덴(2위)에 이어 3위를 차지함.

표 2. 글로벌혁신지수 2016

순위	국가	순위	국가
1	스위스	14	홍콩
2	스웨덴	15	캐나다
3	영국	16	일본
4	미국	17	뉴질랜드
5	핀란드	18	프랑스
6	싱가포르	19	호주
7	아일랜드	20	오스트리아
8	덴마크	21	이스라엘
9	네덜란드	22	노르웨이
10	독일	23	벨기에
11	대한민국	24	에스토니아
12	룩셈부르크	25	중국
13	아이슬란드		

자료: WIPO(2016).

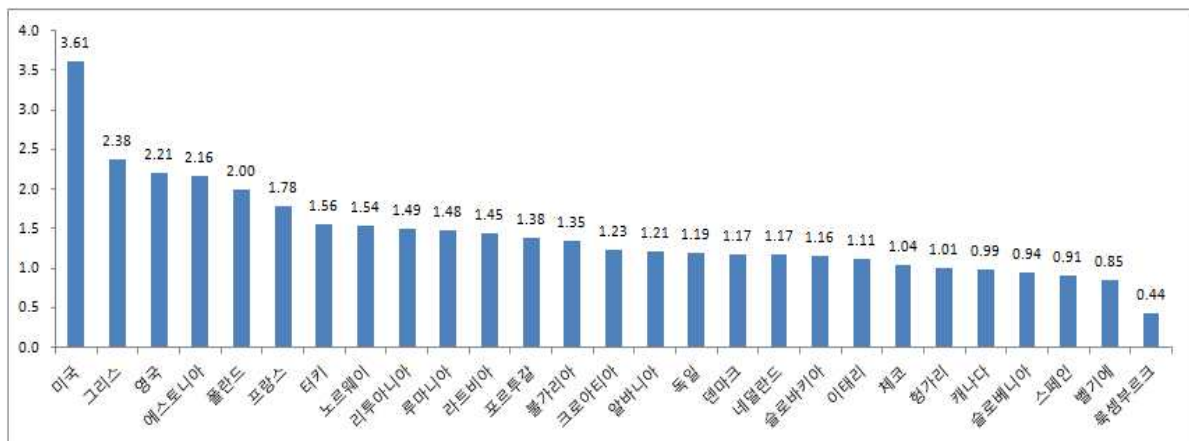
11) 범죄 및 테러 차단을 위한 협력

- EU 탈퇴 이후에도 EU와 긴밀한 안보협력을 지속할 수 있도록 협상을 통해 긴밀한 공조방안을 마련하고자 함.
- EU 탈퇴에도 불구하고 유럽의 방위·안보 강화를 위한 협력을 그대로 유지할 것이며, 영국의 우수한 안보 및 정보력을 토대로 사이버테러, 조직적 범죄 등 공통의 안보위협에 적극 대응하기 위한 협력방안 마련

- 유로폴(Europol)의 창설 멤버이자 핵심 운용국으로서 EU 탈퇴 이후에도 유로폴 회원자격을 유지하면서 주도적 역할을 지속하고자 함.¹⁸⁾
- 글로벌 안보정책을 선도하기 위해 EU 외의 국제기구 및 협력채널을 통해 더욱 적극적 역할을 수행할 방침
- 북대서양조약기구(NATO)¹⁹⁾를 통해 합의된 방위비 지출 수준(GDP의 2%)을 유지하고, 보스니아·폴란드 등 군사력 지원이 필요한 지역에 예정대로 지원 시행
- 유엔안전보장이사회, G20 등 EU외 국제기구에서의 역할을 통해 국제사회의 안보정책 수립에 주도적으로 참여

그림 6. NATO 회원국 별 GDP 대비 국방비 지출 비중

(단위: %)



자료: NATO(2016).

12) 순조롭고 질서 있는 EU 탈퇴 진행

- EU 탈퇴에 따른 급격한 변화를 방지하기 위해 탈퇴협상이 종료되는 시점에 새로운 관계 협정을 체결할 수 있도록 할 방침
- 필요한 경우 임시협정(interim agreement)을 통해 이민통제, 관세제도, 사법협력 등 주요 시스템이 중단되지 않고 새로운 협정으로 이어질 수 있도록 추진하고자 하나, 이는 EU 측과의 합의 여부에 달린 것으로 기능 여부는 불투명
- 또한 영국에 불리한 조건으로 협상을 체결하는 것보다는 아예 협상을 안 하는 것이 낫다는 강경한 입장 표명
- 협상 일정에 차질이 생길 경우 특별세제지원 등 추가적 법령 개정을 통해서 국내 기업의 원활한 영업을 지원하겠다는 입장을 밝힘.

■ [평가] 메이 총리는 정부의 브렉시트 협상 전략을 통해 이민통제와 사법주권의 회복을 우선순위로 천명하고, 단일시장 및 관세동맹 탈퇴를 수반하는 하드 브렉시트(Hard Brexit)를 예고함.²⁰⁾

- EU는 회원국 내 자유로운 인력, 상품, 자본 및 서비스의 이동 원칙에 대해서는 협상이 불가하다는 입장을 고

18) Kate McCann(2016), "Exclusive: Britain will demand a leading role in Europol after Brexit," *The Telegraph*. (December 29)

19) North Atlantic Treaty Organization. 북미와 유럽의 총 28개 국가로 구성된 안보 및 국방 관련 협의기구임.

20) Prime Minister's Office(January 17, 2017).

수해온 만큼 이에 대한 통제는 EU로부터의 완전한 분리를 의미함.²¹⁾

- 메이 총리는 연설에서 영국이 EU 단일시장에 남아 있기 위해 노력하지 않을 것이며, EU와 새로운 무역협정 체결을 추진할 것이라는 입장을 분명히 함.
- 특히 EU 회원국 지위의 일부 유지 또는 기존의 EU와 제3국과의 모델을 추구하지 않을 것이며, EU와의 협상을 통해 EU로부터 완전한 분리를 추진할 계획임을 밝힘.
- 또한 유럽사법재판소(European Court of Justice)의 관할권에서 완전히 독립할 것이며, EU와의 최종 협상안에 대해 의회의 승인 절차를 거칠 계획임을 밝힘.
- 메이 총리는 영국의 EU 탈퇴에도 불구하고 EU와의 지속적인 우호 관계 유지 의사를 표명하고, 브렉시트를 통해 영국이 글로벌 시장에 더욱 적극적으로 진출하고자 하는 의지를 표명함.
- 영국의 EU 탈퇴가 고립주의 노선으로의 회귀로 인식되는 데 대한 우려를 불식시키기 위한 노력으로 평가되며, EU뿐 아니라 미국 등 주요 무역 상대국과의 새로운 자유무역협정 체결을 적극적으로 추진할 것으로 보임.
- EU 탈퇴 이후에도 EU와의 안보 협력을 강화하고, 에스토니아, 폴란드, 루마니아 등 유럽 지역에 배치되어 있는 영국 군사력을 그대로 유지할 것임을 밝힘.
- 제3국과 자유로운 무역협정을 체결하기 위해서는 EU 관세동맹 탈퇴가 필수적인 반면, EU 회원국간 무역에서 최저 수준의 관세를 유지하기 위해 노력할 것이라는 입장을 밝힘에 따라 협상을 통해 양측이 적정선에서 합의를 이루고자 노력할 것으로 보임.
- 일각에서는 영국이 EU 상품시장에 대해서는 높은 수준의 접근성을 유지하되, 서비스 시장에 대해서는 제한적 수준의 접근성을 갖는 선에서 합의할 것이라는 관측도 제기됨.²²⁾

■ 영국은 EU 탈퇴를 통해 글로벌 자유무역 확대, 안보협력 강화, 기술·혁신 개발 지원 등을 핵심 우선순위로 강조하고, EU 탈퇴 이후 독립된 국가 및 글로벌 리더로서의 입지를 강화하고자 하는 강력한 의지를 피력함.

- EU를 탈퇴하더라도 EU의 존속과 번영을 위한 협력을 계속할 것임을 강조함으로써 향후 협력관계를 유지하고 우호적 협정을 이끌어내고자 함.
- EU 탈퇴 이후 독자적인 정책 결정을 통해 과거 영국의 글로벌 리더로서의 지위를 회복하고 비EU권 국가들과의 협력을 더욱 강화하고자 함.
- 지역공동체(regional bloc)인 EU를 탈퇴한 이후 독자적 노선을 통해 글로벌 정치·경제·안보 관계 형성에 적극적으로 참여하고자 한다는 점을 강조함으로써 브렉시트가 고립주의(isolationism)로의 회귀를 의미하지 않는다는 점을 명확히 함.
- 기존의 혁신을 강조하는 정책 기조가 더욱 강화될 가능성이 높으며, 역내 이민자 수를 제한하는 대신 우수한 글로벌 인재 유입의 중요성을 강조하고 있어 과학기술 개발 등 혁신적 산업의 발전에 주력할 것으로 보임.
- 메이 총리는 최근 미국 트럼프 대통령과의 정상회담에서 영·미 간의 특수관계(special relationship)를 재확인하고 양국간 전방위적 협력을 강화하기로 합의하였으나, 자유무역·이민 문제 등 주요 글로벌 이슈에 대한 양국간 이견이 존재함에 따라 우호적 관계 유지에 한계가 있을 것이라는 관측도 제기됨.
- EU와의 탈퇴 협상을 추진하는 동시에 제3국과의 무역협정 체결을 위한 논의를 시행한다는 입장이며, 이는 영

21) Stephen Castle and Steven Erlanger(2017), "In 'Brexit' Speech, Theresa May Outlines Clean Break for U.K.," *The New York Times*. (January 17)

22) *Ibid.*

국 기업뿐 아니라 제3국 기업의 영국과의 교역에도 큰 영향을 미친다는 점을 감안할 때 법률적으로는 문제가 될 수 있으나 현실적으로 EU에서 제동을 걸기는 어려울 것으로 보임.

- 영국 무역통상부는 2월 24일 한국을 방문하여 제1차 한·영 무역작업반 회의를 가졌으며, 한국을 포함한 주요 무역상대국과 활발한 논의를 추진한다는 방침임.
- 영국의 브렉시트 이후 대외무역정책 수립 논의에서 미국, 캐나다, 중국, 호주 등 주요 교역국과의 무역협정을 체결하고 적극적 자유무역을 통해 경제적 성장을 일구어낸 한국 모델에 대한 관심이 높아지고 있음.

3. 향후 과제 및 전망

■ EU집행위는 영국이 EU 회원국으로 있으면서 약속했던 금액을 포함한 탈퇴세(Brexit Bill)를 낸 후에야 협상이 가능하다는 입장을 밝힘에 따라 양측 간 본격적인 협상 이전에 가장 큰 걸림돌로 작용할 전망²³⁾

- EU 집행위는 영국의 이혼 위자료(divorce settlement)로 600억 유로를 제시하였으나, 탈퇴 회원국 채무 계산에 대한 선례가 없다는 점에서 협상을 통해 양측이 치열한 공방을 벌일 것으로 예상됨.
- 논의 초기에는 탈퇴세를 둘러싸고 EU 집행위 및 회원국 간 이견이 존재했으나, 독일, 이탈리아, 프랑스, 체코 등 주요 회원국이 이에 대한 지지에 합세하면서 EU의 입장을 공고히 하고 있음.²⁴⁾
- 영국의 탈퇴세는 자산 및 채무의 포함 여부 및 영국의 기여도 책정에 따라 약 500억 유로에서 800억 유로까지 차이가 날 수 있으며, EU 탈퇴에 소요되는 비용이라는 측면에서 상징적인 의미가 크다고 볼 수 있음.
- EU 집행위가 제시한 영국의 탈퇴세 구성 항목은 크게 미지급 약정기여금(unpaid commitment), EU 공무원에 대한 연금규약(pension promises), 기타 법적 채무(other legal obligations)로 구분됨.²⁵⁾
- 영국의 탈퇴 채무는 영국의 EU 탈퇴 시점의 EU 자산 및 부채를 영국의 EU 예산 기여도(12~15%)로 나눈 금액이며, 영국이 2014~20 회계연도에 지급하기로 약정한 미지급 기여금이 가장 큰 부분을 차지함.
- 현재 EU 기구에 근무하는 영국인은 전체 인력의 약 3.8%이나, EU는 영국이 자국민뿐 아니라 EU 직원 전체에 대한 연금규약(638억 유로)에 대한 기여금을 지급할 것을 주장
- 그 외 EU 구조투자기금, 금융안정화기금 등 영국이 EU 회원국으로서 지급하기로 약정한 기금에 대한 지급 요구

표 3. 영국의 EU 탈퇴 채무 항목별 구성

(단위: 십억 유로)

	EU 전체(2018년 말)	영국 기여도(12%)	영국 기여도(15%)
채무(①)			
연금규약	63.8	7.7	9.6
미지급 약정기여금(2018년 말)	241.0	29.2	36.2
유럽구조투자기금(2019~20)	143.4	17.4	21.6

23) Alex Barker and Duncan Robinson(2016), "UK faces the Brexit bill of up to €60bn as Brussels toughens stance," *Financial Times*. (November 15)

24) Daniel Boffey(2017), "EU states back call for UK to agree €60bn exit bill before trade talks," *the guardian*. (February 24)

25) Alex Barket(2017), "The €60billion Brexit bill," CER. (February)

유럽금융안정화기금(2019~20)	16.0	1.9	2.4
기타 약정 기금	13.0	3.3	3.6
합계	477.2	59.5	73.4
우발채무(②)			
보증	23.1	2.8	3.5
EU 대출	56.1	6.8	8.4
총 합계(①+②)	559.7	69.1	85.2
영국 환수금			
자산	22.5	2.7	3.4
환급금(2018년, 추정)	-	6.0	6.0
프로젝트 기금수혜(추정)	9.0	9.0	9.0
합계	31.5	15.7	18.4

자료: CER(2017) 재구성.

- 만약 영국의 EU 탈퇴 채무금에 대한 양측간 협상이 결렬될 경우 국제사법재판소(International Court of Justice)의 판결에 따라 결정해야 하나, 궁극적으로 양측이 협상을 통해 정치적 합의에 도달할 것으로 예상됨.
- o EU의 입장에서는 현실적으로 영국의 탈퇴에 따른 2014~20년도 예산의 공백을 최소화하는 것이 필요
- o 영국에서는 브렉시트 논의 시 영국의 높은 EU 기여금이 논란이 되어온 만큼 EU 탈퇴 시 지급해야 하는 비용을 최소화하는 것이 필요함.

■ 브렉시트 국민투표 이후 정부의 탈퇴 협상 개시 권한을 둘러싼 법적 공방이 종결되었으며 상원에서 가결된 수정안에 대해 하원이 기존 거부 입장을 완전히 바꾸지 않는 한 2017년 3월 말로 예정된 EU 탈퇴 공표가 이뤄질 가능성이 있음.

- 단 영국 정부는 기존의 EU 단일시장 접근권을 확보하고자 노력하지 않겠다는 입장을 분명히 한 반면, 여전히 스코틀랜드는 이에 대해 강력한 반대의사를 표명하고 있어 향후 문제 발생의 소지는 여전히 남아 있음.
- o 스코틀랜드는 독자적 의사결정 권한이 없으므로 영국의 EU 탈퇴 협상 일정에는 큰 영향을 미치지 않을 것으로 보이나, 영국 정부와 스코틀랜드 간 정치적인 합의가 원만히 이루어지지 않을 경우 스코틀랜드 독립 논의가 가속화될 가능성도 있음.
- 브렉시트 국민투표 이후 영국 정부의 브렉시트 추진 과정은 국가적 의견 대립이 극심한 상황에서 민주주의 가치 및 법질서에 대한 존중을 보여주었다는 측면에서 주목할 만함.
- o 법적 구속력은 없으나 민주주의적 의사결정을 대변하는 국민투표에 따른 EU 탈퇴 결정을 정치권이 절대적으로 수용함으로써 국내적 혼란을 최소화한 것으로 볼 수 있음.
- o 메이 총리를 포함하여 집권 보수당 의원 대다수가 브렉시트에 반대했음에도 불구하고 국민투표 결과 및 내각 구성 이후 성공적인 탈퇴를 목표로 정치적 결집력을 강화함.
- o 2017년 2월 22일 보궐선거에서 전통적으로 노동당 우세 지역인 코프랜드(Copeland)에서 1935년 이후 최초로 보수당 후보가 당선되면서 정부의 브렉시트 추진에 대한 높은 지지도를 나타낸 것으로 해석됨.

■ 다만 토니 블레어(Tony Blair) 전 총리를 중심으로 브렉시트에 대한 반대 의견이 고조되는 가운데 최근 존 메이어(John Major) 전 총리 역시 메이(May) 정부가 백서를 통해 지나치게 긍정적인 전망을 제시하고 있다고 비판하면서 브렉시트에 대한 반대 운동이 재점화될 가능성도 제기됨.

- 토니 블레어 전 총리는 브렉시트 캠페인 과정에서 유권자들이 잘못된 정보의 영향을 받았다고 강조하고, 선택을 돌이킬 수 있는 기회를 가져야 하므로 국민들이 브렉시트 결정을 재고하도록 노력하겠다는 입장을 밝힘.²⁶⁾
- 존 메이어 전 총리는 백서를 통해 제시된 내용이 지나치게 긍정적이며 현실적인 비용과 문제를 반영하지 못하고 있다고 비판하고, 브렉시트에 반대하는 다수의 의견을 강력히 제기할 필요가 있다고 주장함.²⁷⁾ KIEP

26) Rowena Mason(2017), "Tony Blair calls on remainers to 'rise up in defence of our beliefs,'" *the guardian*. (February 16)

27) Joe Watts(2017), "Brexit: John Major accuses Theresa May's Government of misleading the British people," *Independent*. (February 28)