

영국의 EU 탈퇴법안(the Withdrawal Bill)의 성격과 그 함의

조의행

서울신학대학교 교양학부 교수

I. 들어가는 글

지난 2017년 7월 13일, 영국 정부는 유럽연합 탈퇴로 야기될 법률 및 제도의 혼란을 방지하기 위해 ‘탈퇴법안(the Withdrawal Bill)’을 하원에 제출했다. 테레사 메이 영국총리에 의해 ‘위대한 폐지법안(the Great Repeal Bill)’으로도 불리는 이 법안은 이른바 ‘하드 브렉시트(Hard Brexit)’를 표방해 온 영국 보수당 정부가 유럽연합과의 완전한 결별을 위한 수순을 착실하게 밟고 있다는 정치적 의지의 표현으로 읽혀질 수 있다.

이와 동시에 이 법안은 영국이 유럽연합을 탈퇴하는 날부터 발생할 수 있는 법률 및 제도적 공백을 방지하기 위한 현실적인 조치이기도 하다. 1972년, 영국정부는 유럽공동체법(European Community Act 1972)을 통과시켜 유럽연합(당시 유럽공동체)의 법률 및 제도가 영국 국내법보다 상위에 둘 근거를 마련했고, 이를 근거로 유럽 사법재판소(the European Court of Justice)는 영국의 법원보다 우위에 있게 되었다.⁰¹ 이러한 법제도의 변화와 더불어 유럽공동체법이 통과된 이래 약 12,000건의 유럽연합 법제와 규정이 영국에 이식되어 뿌리를 내려 오늘날에 이른 것 역시 사실이다. 유럽연합과 정치적 결별을 준비하는 영국 정부에게 본 법안은 탈퇴로 인해 법률적 효력이 정지될 유럽연합 법률 및 제도를 대체하기 위해 가장 시급하게 마련해야 될 법률 및 제도적 장치인 것이다.

⁰¹ 유럽공동체법이 통과된 이래 유럽 사법재판소가 내렸던 일부 판결은 종종 영국 보수당 정부를 강한 불만을 야기시키기도 했으며, 브렉시트 지지자들의 주요 논리이기도 했다. James Rothwell and Laura Hughes, "What is the EU Withdrawal Bill? The only explanation you need to read", the Telegraph, 2018. 2. 12.: <https://www.telegraph.co.uk/politics/0/eu-withdrawal-bill-explanation-need-read/> (2018년 2월 20일 검색)

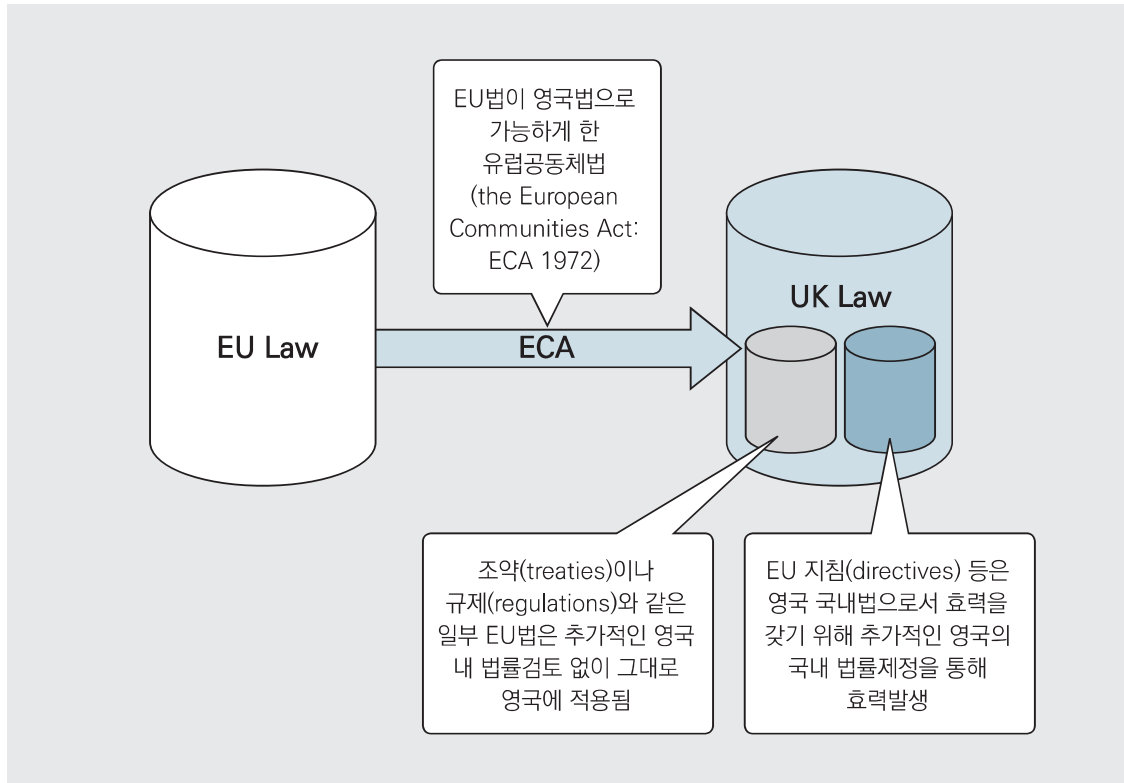
이런 맥락에서 본 글은 ‘탈퇴법안’이 제출되기까지의 경위를 보다 구체적으로 살펴보고, 이후 법안의 주요 조항을 통해 본 법안이 갖는 성격과 그 내용을 정리하고자 한다. 하지만 이 법안이 갖는 법률적 문제점이 없는 것은 아니기 때문에 이 법이 갖는 한계 역시 살펴봄과 동시에 법안이 가져올 한국의 대영 무역에 있어서의 함의 역시 검토해 보고자 한다.

II. 법안 발의 경위

1973년 1월 1일, 영국 정부는 오늘날 유럽연합의 모체가 되는 유럽 경제 공동체(the European Community)의 회원이 공식화되었고, 이에 따라 유럽 경제 공동체의 법은 영국의 국내법으로서의 효력을 발휘하게 됨과 동시에 영국 국내법보다 우위에 놓이게 되었다. 이후 2013년 1월 23일, 당시 유럽연합과 다양한 문제를 놓고 힘겨루기를 하던 영국 보수당 정부의 데이빗 카메론 총리는 영국이 유럽연합 잔류 여부를 놓고 국민투표를 통해 묻겠다고 선언했다. 2016년 6월 23일에 실시된 국민투표 결과 약 52%의 찬성으로 영국은 유럽연합을 탈퇴하는 것으로 방침이 정해졌고, 이 결정을 마무리 짓기 위해 테레사 메이 이끄는 새로운 보수당 정부가 출범했다.

하드 브렉시트를 표방한 영국 정부는 2017년 두 차례에 걸쳐 백서를 발행했다. 하나는 유럽연합 탈퇴와 그로 인한 유럽연합과의 관계 정립에 관한 것 (*The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union White Paper*)이며, 다른 하나는 본 주제와 관련된 유럽연합으로의 탈퇴 관련 법률 제정(*Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*)에 관한 것으로, 영국이 유럽연합을 탈퇴하면서 발생할 법률 및 제도를 중점적으로 다루었다. 영국 정부가 브렉시트로 인해 야기될 법률 및 제도적 공백을 차단하여 법치국가로서의 확실성(certainty) 영속성(continuity) 및 통제력(control)을 유지해야 할 필요가 있기 때문이다. 따라서 이 ‘탈퇴법안’은 1972년 유럽공동체법이 통과한 이래 영국법의 상위법으로서 기능을 해 왔던 유럽연합의 법률 및 제도 등을 국내법으로 전환 - 혹은 수정 및 폐지 등을 - 시키는 한편, 아래 [그림 1]에서 볼 수 있는 유럽연합과 영국의 법률적 관계를 단절, 즉 1972년 이전으로 되돌릴 필요에 의해 발의된 것이다.

[그림 1] 유럽공동체법(1972년)으로 근거, 영국법에 대한 유럽연합법의 우위⁰²



Ⅲ. 주요 내용

‘탈퇴법안’은 2018년 3월 현재, 19개의 조항(clauses)과 9개의 부칙(schedule)로 이루어져 있다. 19개 조항은 그 내용에 따라 6개, 즉 ‘유럽공동체법 폐지(Repeal of the ECA)’, ‘유럽연합법의 존속(Retention of existing EU law)’, ‘탈퇴와 관련된 주요 권한(Main powers in connection with withdrawal)’, ‘권력이양(Devolution)’, ‘재정 및 기타(Financial and other matters)’, ‘종합 및 최종 규정(General and final provision)’으로 분류하고 있다. 따라서 위와 같은 분류에 따라 본 ‘탈퇴법안’의 주요 내용을 검토해 보도록 하겠다.

⁰² “European Union (Withdrawal) Bill Explanatory Notes,” 2018. 1. 18. Parliament: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/en/18005en.pdf> (2018년 3월 1일 검색)

1. 유럽연합법(1972)의 폐지

1조(Clause 1)는 영국이 유럽연합을 탈퇴하는 그 날 유럽공동체법의 영국 내 법적 효력이 소멸할 것을 규정한다. 아울러 영국 의회가 발행한 제1조에 대한 주석(explanatory note)은 추가적으로 이 법에 의해 유럽연합법의 영국법에 대한 우위가 종식됨과 동시에 양측 법체계의 메카니즘[그림 1.참조] 역시 제거된다.

2. 유럽연합법의 존속

이어서 2조부터 6조는 유럽연합법의 영국 내 존속에 관한 내용이다. 우선 2조의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 2조(1)은 영국 국내법이 된 유럽연합의 법률로서 영국 내 국내법으로 효력을 발생해 온 법령(EU-derived domestic legislation)은 영국의 유럽연합 탈퇴 당일에도 국내법으로서 효력을 발휘한다고 보장한다. 2조(2)(a)는 과거 유럽공동체법(ECA)의 2절(2)과 부칙 1A에 근거하여 영국에서 제정된 보조입법(secondary legislation) 역시 영국의 법률로서 존속시킨다. 2조(2)(a)는 비록 유럽공동체법에 의거하지 않았다고 하더라도 유럽연합의 일원으로서의 의무 이행을 위해 만들어진 법률 또한 탈퇴 이후에도 법적 효력을 갖는다.

3조는 영국 내에서 별도의 입법과정(secondary legislation) 없이 직접적(directive)으로 영국 국내법으로서의 법적 효력을 이어온 유럽연합의 법령(legislation)의 편입(incorporation)에 관한 내용이 담겨 있다. 3조(1)은 유럽연합 탈퇴에도 영국은 유럽연합의 조약(treaties)상 권리와 법령을 영국법으로 전환하여 유지하도록 보장한다. 다만 3조(4)는 위와 같은 조약과 법령 등의 영국법으로의 편입은 단지 영어로 작성된 것만 적용한다고 했다. 이어지는 4조는 조약 및 법령 외에 중요한 권리(rights), 권한(powers), 법적책임(liabilities), 의무(obligations), 규제(restriction), 구제방법(remedies) 등에 관한 내용이 담겨 있으며, 역시 영국이 유럽연합을 탈퇴하더라도 이전과 동일하게 영국법으로서 그 효력이 유지된다(4조(2)(b)).

5조는 유럽연합법이 영국법으로 전환되지 않는 예외 조항이다. 영국의 유럽연합의 탈퇴로 유럽연합의 법률은 영국법의 상위법으로서 효력을 상실하므로 이와 연관된 법령은 탈퇴 이전 변경 혹은 파기(quashing)를 해야 한다((5조(2)). 또 하나의 중요한 예외가 '기본

권 헌장(the Charter of Fundamental Rights)'으로,⁰³ 탈퇴 후에 영국 법의 일부가 되지 않는다(5조(4)). 이 헌장은 유럽연합의 회원국들에게만 적용되어야 하므로 관련 국내법으로 대체할 것이다.

아울러 6조는 존속되는 유럽연합 법률의 해석에 관한 내용이다. 6조(1)(a)와 (b)는 영국이 탈퇴한 이후 유럽 법원의 원칙 혹은 결정은 영국 법원의 판결을 기속하지 못한다고 규정했지만, 이어지는 6조(2)를 통해 영국 법원에게 유럽 법원의 판결이 적절하다고 여겨질 때 고려할 수 있도록 재량을 허용한다. 다만 잉글랜드 대법원(the Supreme Court)과 스코틀랜드 대법원(the High Court of Justiciary)의 판결에서 유럽 사법재판소의 판례를 기속하지는 않는다(6조(4)).

3. 탈퇴와 관련된 주요 권한

7조(1)은 영국의 유럽연합 탈퇴 후 존속된 유럽연합법이 효과적으로 작동되지 않는 등의 문제 소지가 있다고 판단할 경우에 이에 대한 대응으로 중앙정부의 장관(ministers)에게 보조입법을 할 권한을 부여한다. 7조(2)의 (a)부터 (g)는 장관이 보조입법을 할 수 있는 상황을 보다 구체적으로 명시해 놓았다. 간략히 정리하면 다음과 같다.⁰⁴

- 영국의 유럽연합 탈퇴로 현실적으로 영국법으로 적용될 수 없을 때,
- 유럽연합 회원국이었던 영국을 대신해서 유럽연합이 기능을 해 왔던 관련 법령,
- 유럽연합 회원국의 자격으로 영국과 유럽연합 회원국들 사이에 상호 체결 합의(arrangements)가 영국의 탈퇴로 그 효력을 상실할 때,
- 유럽연합 회원국으로서 유럽연합이 맺은 조약(treaties), 그리고
- 그 외 더 이상 유럽연합의 일원이 아닌 영국에게 부합하지 않은 유럽연합의 법령 관련 문서(references)

⁰³ 유럽연합의 기본권은 유럽사법재판소의 판결을 통해 유럽연합 법령의 주요한 원칙이 되어 왔으며, 결국 유럽연합 기본권 헌장(the Charter of Fundamental Rights)으로 명시되었다. 이 헌장은 2009년에는 유럽연합 조약(EU Treaties)과 동등한 법적 효력을 갖게 되었다.

⁰⁴ "European Union (Withdrawal) Bill Explanatory Notes," 34쪽

위의 내용을 정리하자면 내각의 장관은 영국의 유럽연합 탈퇴로 인해 작동하지 않을 수 있는 법률 공백에 대비해 보조 입법(secondary legislation) 권한을 갖게 되었다. 다만 7조(1)에도 불구하고 중앙정부의 장관의 권한이 제한되는 분야도 분명 존재한다. 이를테면 7조(7)에 의하면 장관은 (a)'세금 부과 및 증세,' (b)'법률조항의 소급적용,' ... (e)' 1999년에 제정된 인권법(the Human Rights Act 1998) 및 그 부속조항 및 (f)북 아일랜드 법(the Northern Ireland Act 1998)과 같은 법률에 행정입법은 할 수 없다.⁰⁵ 또한 7조(8)에 의거, 이들 장관은 단지 탈퇴 시점부터 2년 동안 한시적으로 위의 권리를 갖는다. 이어지는 8조와 9조는 7조와 마찬가지로 영국 중앙정부 및 자치정부의 장관은 유럽연합 탈퇴로 야기될 수 있는 국제적 의무(the international obligation: 8조) 이행과 탈퇴협약의 영국 내 이식(implementing the withdrawal agreement)과 관련⁰⁶ 장관의 권한과 한계에 대해 규정해 놓았다.

4. 권력이양(Devolution) 관련 조항

10조는 본 법안 부칙 2에 의거, 영국의 유럽연합 탈퇴로 야기될 수 있는 문제에 적절하게 대응하기 위해 자치정부 의회의 권한을 규정한다. 그리고 이어지는 11조에는 스코틀랜드(11조(1)), 웨일즈(11조(2)), 북아일랜드(11조(3))⁰⁷의 지방정부가 임의로 유럽연합법과 부합하지 않는 법률을 제정할 수 없게 규정을 해 놓았다. 가장 큰 이유는 탈퇴 이후에도 기존과 마찬가지로 권한을 유지할 수 있게 할 법적 장치로서, 각 정부가 임의로 유럽연합의 공통규범으로 공인 받아 온 것에 대한 임의적인 변경은 제한된다. 각 지방정부는 단지 기존의 권력이양 권한 범위 내에서 이를 바로잡을 권한을 갖는다.

⁰⁵ 이민과 통상과 같이 중요한 법령의 개정 혹은 폐지의 경우에는 의회의 심의에 의한다.

⁰⁶ 영국과 유럽연합 회원국들 사이의 체결된 탈퇴합의

⁰⁷ the Scotland Act 1998, the Northern Ireland Act 1998, the Government of Wales Act 2006.

IV. 논란

이미 위에서 논의한 바와 같이 ‘탈퇴법안’은 영국이 유럽연합을 탈퇴하는 그 시점에 유럽연합의 법률 및 제도를 영국의 법으로 전환—실질적으로는 보존—시켜 법적 연속성을 유지할 수 있게 하는 법률적 근거를 제공해 준다. 이미 몇 십 년에 걸쳐 영국사회에 깊게 뿌리 내린 약 12,000건의 유럽연합의 법률과 규정 등을 대체하는 새로운 법률을 새로 발의 및 제정하는 것은 현실적으로 어렵기도 하다. 물론 유럽연합 법률과 제도가 곧 영국의 것으로 기계적으로 변환되지는 않는다. ‘탈퇴법안’은 영국 국내법으로 전환되어 유지될 기존의 유럽연합 법률 및 제도에 대한 해석을 영국의 법원이 결정할 수 있도록 권한을 부여하고, 헨리 8세의 선언법(Statute of Proclamations 1539)에 근거하여 해당 장관의 명령에 의해 하위법이 상위법을 즉각적으로 수정할 수 있는 권리가 부여된다. ‘탈퇴법안’은 이 지점에서 논란의 여지를 남기고 있다. 물론 “내각의 행정명령 권한과 관련해 의회가 다른 법안을 통해 탈퇴조건 이행을 가결할 경우에만 내각의 행정명령 권한을 허용하는 수정안”이 제출되면서 하원을 통과하게 되기는 하였다.⁰⁸

하지만 헨리 8세 조항(Henry VIII clauses)로 불리는 1539년 선언법(Statute of Proclamations)에 기반을 둔 ‘탈퇴법안’은 의회 민주주의, 즉 법률의 논의, 제정, 개정 및 폐정이라는 의회의 고유한 권한이 훼손될 요인을 상당히 포함하고 있다. 물론 이민과 통상과 같이 국가의 중대사와 관련된 중요한 변경은 의회의 심의를 바탕으로 한 법률 제정이 이루어진다. 그러나 이른바 중요한 변경으로 분류되지는 않더라도 오히려 영국인의 일상생활에서 필요한 법률 혹은 제도는 ‘탈퇴법안’에 의해 단지 행정입법(statutory instruments)만으로도 변경 및 폐지될 수 있게 된다. 보다 간단히 말하면 비록 영국사회에 상당히 정착된 유럽연합의 법률이라고 하더라도 정부의 입맛에 맞지 않을 경우에는 장관 혹은 사법부의 판단만으로 변경되거나 혹은 폐지될 수도 있는 것이다.

예를 들어 유럽연합의 법률 기반으로 제정된 평등법(the Equalities Act 2010)의 경우 직장에서의 차별을 광범위하게 금지하고 있다. 문제는 현재 테레사 메이 보수당 정부가 여기에 반대하고 있기 때문에 폐지 혹은 적어도 축소될 가능성 또한 적지 않다는 것이다.

08 “브렉시트 이행 준비 ‘EU탈퇴법안’ 영국 하원 통과,” 2018. 1. 18. 연합뉴스: <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2018/01/18/0606000000AKR20180118187400085.HTML> (2018년 2월 20일 검색)

또한 유럽대륙과 마찬가지로 영국에서도 ‘오염자 부담(the polluter pays)’과 ‘사전예방 원칙(the precautionary principle)’에 근거하여 공산품은 그 안전성이 상점 내 선반위에 오르기 전에 입증되어야 했다. 그러나 다소 비용이 발생하더라도 소비자 친화적인 이러한 생산자 안전 증명제 또한 현 정부의 무역장관 리암 폭스(Liam Fox)와 같은 규제철폐 주의자에 의해 손쉽게 폐지될 수 있다.⁰⁹ 따라서 본 법안의 발효로 나타나게 될 의회 권한 약화는 보수당 내에서도 우려의 목소리가 존재한다.

V. 나가는 글 및 함의

지난 2018년 1월 16일, 유럽연합 정상회의 상임의장 도널드 투스크는 브뤼셀 유럽의회 연설에서 영국은 여전히 브렉시트를 중단할 수 있다며, 영국 정부와 국민들에게 잔류를 호소했다. 하지만 그 이튿날인 17일, 영국 하원은 진통 끝에 찬성 324표, 반대 295표로 유럽연합 ‘탈퇴법안’을 통과시켜 국민투표의 결정을 되돌릴 의사가 없음을 분명히 했다. ‘탈퇴법안’의 가결 과정과 영국과 유럽연합의 탈퇴협상 과정을 통해 알 수 있는 것은 비록 내외부로부터의 진통은 있지만 영국 보수당 정부는 착실하게 브렉시트 이행 수선을 밟아가고 있다는 것이다. 제2의 국민투표에 대한 여론 역시 존재하지만 테레사 메이 총리는 이를 일축하고 있다.

현재 상원에서 심의단계를 밟고 있는 ‘탈퇴법안’은 지금까지 정리한 바와 같이 1972년에 제정된 유럽공동체법을 폐기하여 유럽연합의 법률 및 제도가 더 이상 영국의 것으로 기능을 발휘하지 못하게 하는 한편, 그 동안 영국의 국내법의 기능을 해 온 유럽연합 법률을 영국법으로 전환하는 것이 주요 골자이다. 물론 탈퇴 이후 영국 현실에 맞지 않은 법률 및 제도는 장관에 의해 수정할 수 있는 제한적인 권한이 한시적으로 부여되었다. 그러나 과거 헨리 8세의 전례에 의거, 비록 한시적이고 제한적이기는 하지만 행정부가 입법을 확정할 수 있다는 부분은 두고두고 논란의 여지를 남기고 있다. 이 법안이 하원을 통과할 때

⁰⁹ Nick Dearden, “This is why ‘The Great Repeal Bill’ is such a big threat to British democracy,” 2017. 9. 7. Independent: <http://www.independent.co.uk/voices/great-repeal-bill-eu-withdrawal-democracy-rights-liam-fox-deregulation-a7934091.html> (2018년 2월 20일 검색)

행정부에 대한 의회의 견제 장치를 삽입할 수밖에 없었던 이유이다.

만약 영국의 유럽탈퇴가 현실화되면 한국의 대영무역도 타격을 입을 것이다. 강선구 LG 경제연구원은 보고서를 통해 “유럽연합(EU)과 영국 간 새로운 무역협정이 체결되지 못하고 한·영 자유무역협정(FTA) 협정도 준비되지 않은 상태에서 당초 일정대로 2019년 3월부터 브렉시트가 발효되면 영국 경제는 교역위축, 산업생산 감소 등의 타격을 입는다”고 밝힌 바 있으며, 대유럽 수출 전진기지 역시 영국에서 유럽으로 옮겨갈 가능성이 커졌다고 전망했다.¹⁰ 이런 맥락에서 영국과 유럽의 탈퇴협상 결과와 그에 따른 새로운 관계 정립은 한국의 대영 및 대유럽 수출전략을 수립하는 데 큰 영향을 줄 것이라고 판단된다. 다만 ‘탈퇴법안’의 내용에서 확인할 수 있듯이 비록 영국이 유럽연합을 탈퇴하더라도 법률 및 제도적 변화는 크지 않을 것으로 예상되기 때문에 그만큼 불확실성이 줄었다고는 볼 수 있다. 다만 영국이 행정명령을 통해 기존의 유럽연합의 법령과 제도를 개정 및 폐지할 것인지는 알 수 없는 만큼 불확실성이 완전히 제거되었다고 보기는 어렵다.

“영국 역사상 가장 큰 법령 프로젝트 중 하나”로¹¹ 불리는 ‘탈퇴법안’은 2018년 3월 현재 상원에서 심사 중에 있다.

10 “한영FTA 없이 브렉시트 발효 땀 영국 수출 위축,” 2017.6.30. SBS: https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004272971&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSEND (2018년 3월 3일 검색)

11 “EU Withdrawal Bill: A guide to the Brexit repeal legislation,” 2017. 11. 13. BBC: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39266723> (2018년 3월 2일 검색)

참고문헌

- 연합뉴스, “브렉시트 이행 준비 'EU탈퇴법안' 영국 하원 통과,” 2018. 1. 18. 연합뉴스: <http://www.yonhapnews.co.kr/international/2018/01/18/0606000000AKR20180118187400085.HTML> (2018년 2월 21일 검색)
- BBC, “EU Withdrawal Bill: A guide to the Brexit repeal legislation,” 2017. 11. 13. BBC: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-39266723> (2018년 3월 2일 검색)
- James Rothwell and Laura Hughes, “What is the EU Withdrawal Bill? The only explanation you need to read”, the Telegraph, 2018. 2. 12.: <https://www.telegraph.co.uk/politics/0/eu-withdrawal-bill-explanation-need-read/> (2018년 2월 20일 검색)
- Nick Dearden, “This is why 'The Great Repeal Bill' is such a big threat to British democracy,” 2017. 9. 7. Independent: <http://www.independent.co.uk/voices/great-repeal-bill-eu-withdrawal-democracy-rights-liam-fox-deregulation-a7934091.html> (2018년 2월 20일 검색)
- Parliament: "European Union (Withdrawal) Bill Explanatory Notes," 2018. 1. 18. Parliament:<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2017-2019/0005/en/18005en.pdf> (2018년 2월 20일 검색)
- Parliament, "European Union (Withdrawal) Bill (HL Bill 79), 2018. 1. 18. Parliament: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/2017-2019/0079/lbill_2017-20190079_en_1.htm (2018년 2월 20일 검색)
- SBS, “한영FTA 없이 브렉시트 발효 땀 영국 수출 위축,” 2017.6.30. SBS: https://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1004272971&plink=COPYPASTE&cooper=SBSNEWSSEND (2018년 3월 3일 검색)