



영국 : 취업비자 규제 강화 및 쟁점

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 영국

남선우 (영국 런던정치경제대학교 노사관계와 인사관리학 박사과정)

■ 머리말

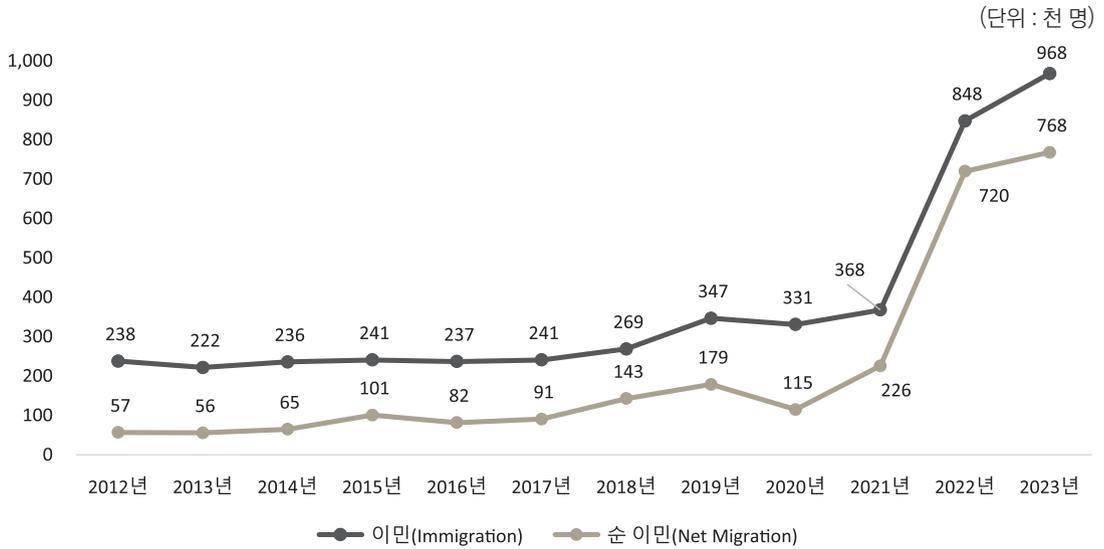
2023년 12월 4일 영국 내무부 장관 제임스 클레벌리는 이민 및 이주노동자 수를 줄이기 위한 방안으로 새로운 취업비자 규제안을 발표했다. 이후 12월 21일 내무부는 처음 발표된 내용을 포함하여 좀 더 세부적인 규제안을 추가로 공개했다.¹⁾ 이 글에서는 변경된 취업비자 방침을 간략히 살펴본 후 새로운 정책에 가장 영향을 많이 받을 산업에 대한 전망을 살펴보고자 한다. 마지막으로 이 정책을 바라보는 정부와 노동계의 상반된 시각에 대해 논의하고자 한다.

■ 취업비자 규제 사항 배경 및 소개

영국 시민권이 없는 사람들이 영국에서 일하기 위한 가장 보편적인 방법은 취업비자를 취득하는 것이다. 취업비자는 크게 ① 보건 및 돌봄산업을 제외한 모든 산업을 아우르는 취업비자(Skilled Worker Visa), ② 보건 및 돌봄산업만 다루는 보건 취업비자(Health and Care Worker Visa), ③ 주재원 비자와 같은 기타 취업비자(Other Worker Visas)로 나뉜다. 취업비자를 취득하기 위해서는 사용자의 후원증서 및 최소 연봉 기준 충족이 필요하다. 최소 연봉 기준은 직업군

1) UK Parliament(2023), "Changes to Legal Migration Rules for Family and Work Visas in 2024", <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9920/> (2023.12.26).

[그림 1] 비EU 회원국 이민자 수와 순 이민자 수



자료:ONS(2023), "Long-term International Migration, Provisional: Year Ending June 2023", <https://www.ons.gov.uk/> (2024.1.15).

에 따라 다르지만,²⁾ 모든 이주노동자들은 최소 2만 6,200파운드 이상의 연봉을 받아야 한다. 만약 외국인 노동자에게 가족이 있다면, 배우자나 자녀들은 부양가족 비자를 받아 영국에 체류할 수 있다.³⁾

영국 내무부는 위와 같은 취업비자에 대한 규정 변경 계획을 발표했다. 영국 정부가 취업비자 방침을 대폭 변경한 이유는 이민자 수의 급격한 증가이다.⁴⁾ [그림 1]은 비유럽연합 국가에서 영국으로 온 이민자 수와 순 이민자 수를 나타낸다. 영국 통계청은 매년 3개월마다 잠정적인 이민자 수 추정치를 발표하며, [그림 1]은 2012년부터 2023년까지의 매년 6월에 발표된 수치를 보여준다. 순 이민자 수 추정치는 다른 국가에서 영국으로 온 이민자 수와 영국에서 다른 국가로 이민을 간 이민자 수의 차이를 나타낸다.⁵⁾

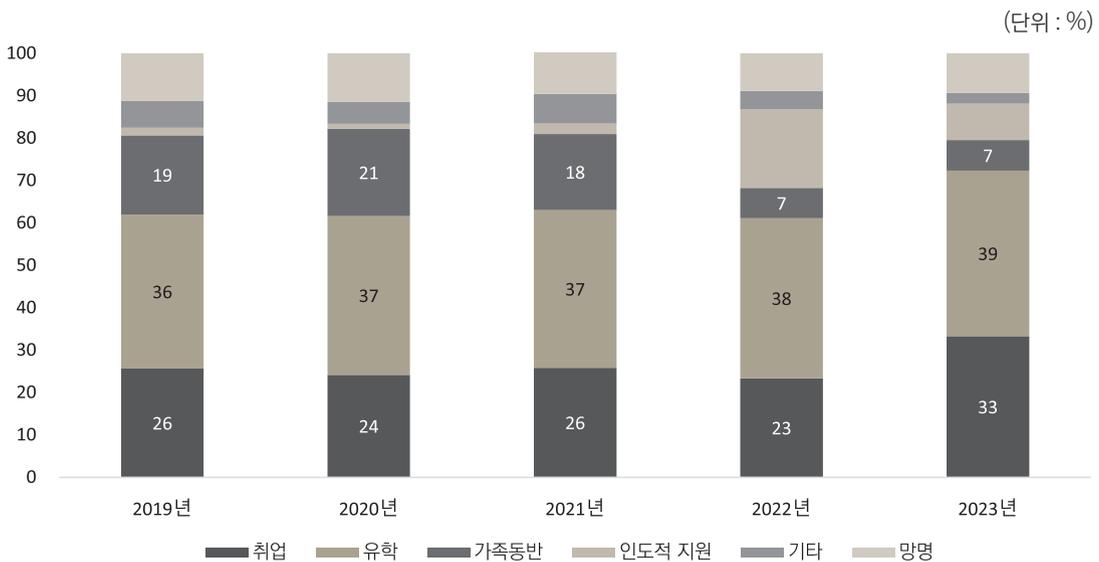
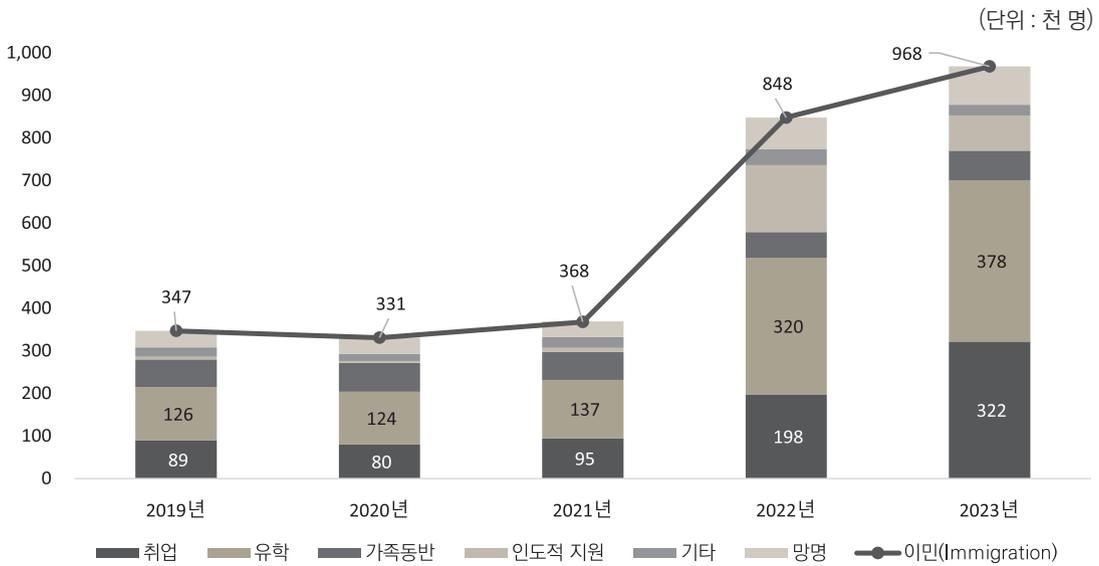
2) 자세한 직업군에 대한 내용은 다음을 참조하기 바란다. GOV.UK, "Skilled Worker Visa - Your Jobs", <https://www.gov.uk/skilled-worker-visa/your-job/> (2023.1.2).

3) GOV.UK, "Skilled Worker Visa", <https://www.gov.uk/skilled-worker-visa/> (2023.1.2).

4) UK Parliament(2023), "Changes to Legal Migration Rules for Family and Work Visas in 2024", <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9920/> (2023.12.26).

5) ONS(2023), "Long-term International Migration, Provisional: Year Ending June 2023",

[그림 2] 비EU 회원국 이민 이유



자료: ONS(2023), "Long-term International Migration, Provisional: Year Ending June 2023", <https://www.ons.gov.uk/> (2024.1.15).

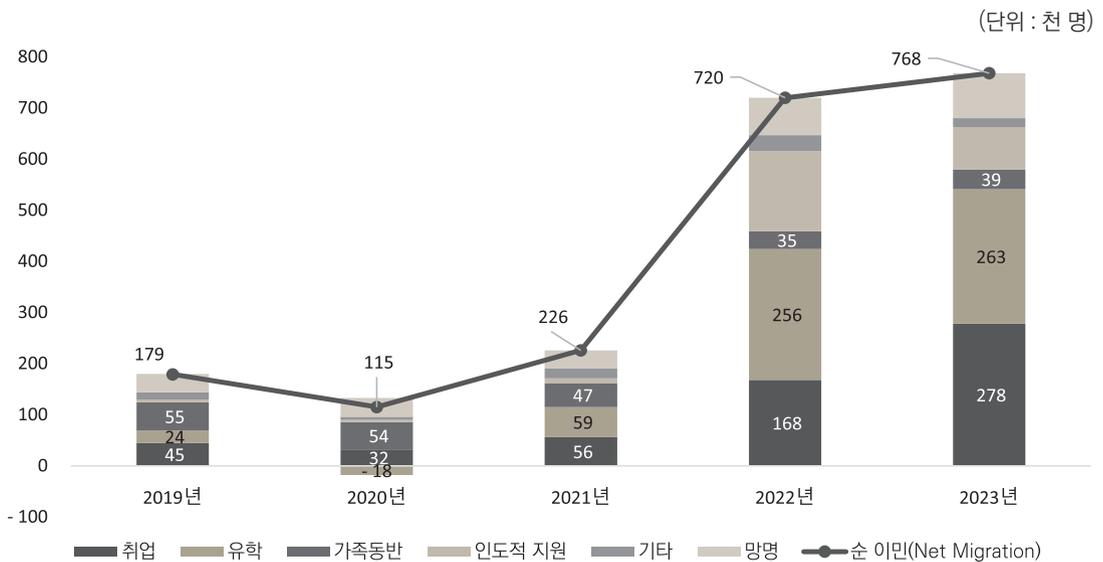
<https://www.ons.gov.uk/> (2024.1.15).

[그림 1]에 따르면, 영국으로 온 이민자 수와 순 이민자 수는 2020년 이후에 급격히 증가하였다. 2023년 6월을 기준으로 이민자 수는 약 97만 명, 순 이민자 수는 약 77만 명으로 최대 수치를 기록하였다. 영국으로 이민을 오는 이유는 [그림 2]가 보여주듯이 다양하다. 가장 큰 비중을 차지하는 것은 취업과 유학이다. 이 중 인도적 지원 부문은 우크라이나와 홍콩 국적자 및 분쟁 지역에서 온 난민 등의 이민을 포함한다.⁶⁾ [그림 1]과 마찬가지로 [그림 2]도 2019년부터 2023년까지의 매년 6월 데이터를 보여주며 비유럽연합 국가의 데이터를 기반으로 한다.

[그림 2]에서 볼 수 있듯이 2023년 기준 유학 목적의 이민이 전체 이민 이유의 약 39%, 취업은 약 33%를 차지하여 가장 큰 비중을 차지하였다. 이러한 상황은 [그림 3]의 순 이민 이유에서도 비슷하게 나타난다.

하지만 학업을 이유로 영국에서 다른 나라로 이민을 간 이민자 수도 많았기 때문에 순 이민자의 경우에는 주로 취업이 주된 비중을 차지하였다. 특히 2020년에는 다른 나라에서 영국으로

[그림 3] 비EU 회원국 순 이민 이유



자료: ONS(2023), "Long-term International Migration, Provisional: Year Ending June 2023", <https://www.ons.gov.uk/> (2024.1.15).

6) ONS(2023), "Long-term International Migration, Provisional: Year Ending June 2023", <https://www.ons.gov.uk/> (2024.1.15).

온 학생보다 영국에서 다른 나라로 간 학생 수가 약 18만 명 많았다.⁷⁾ 이처럼 2020년 이후 영국으로의 이민자 수는 급격히 증가했고, 이들의 주된 이민 이유는 취업과 유학이었다. 이에 영국 정부는 이민자 수가 지나치게 많다고 판단하고, 이민자 수를 줄이기 위해 비자 방침을 변경했다. 영국 정부는 주요한 다섯 가지 변경사항을 발표했으며, 이는 취업비자, 가족동반비자 및 학생비자에 관한 것이다. 변경사항은 다음과 같다. 첫째, 사회돌봄복지사로 취업할 예정인 이주노동자는 부양가족에 해당하는 배우자 및 자녀를 영국에 데려올 수 없다. 즉 취업비자를 통한 부양가족 연관 비자를 받을 수 없게 된 것이다. 추후 돌봄산업에 종사할 이주노동자를 고용하기 위해서는 돌봄 품질 위원회를 거쳐야 한다.

둘째, 직업군에 상관없이 최소 연봉 기준이 2만 6,200파운드에서 3만 8,700파운드로 인상된다. 다만 보건 취업비자를 받는 직업군의 경우에는 해당되지 않는다.⁸⁾ 보건 취업비자는 ① 의사와 간호사 등과 같이 의학 전문지식을 보유하거나 ② 영국 국가보건서비스기관에 취업할 예정이거나 ③ 노인돌봄복지사와 같이 돌봄산업 종사예정자 및 내무부 승인을 받은 돌봄시설에 취업할 예정인 외국인이 해당된다. 예를 들어, 보건 취업비자를 취득한 후 돌봄복지사로 일할 예정인 이주노동자는 변경되는 최소 연봉 기준에 적용받지 않는다. 하지만 첫째 변경 사항인 부양가족 연관 비자에는 영향을 받는다.

셋째, 부족 직업군 목록을 수정한다. 이주노동자가 희망하는 직업이 부족 직업군 목록에 있다면, 취업비자를 취득할 수 있는 기존 최소 연봉인 2만 6,200파운드를 충족하지 못하여도 예외적으로 비자를 받을 수 있다.⁹⁾ 즉 예외적으로 부족 직업군 목록에 직업군이 많을수록 최소 연봉을 충족하지 않아도 더 많은 이주노동자들이 취업비자를 취득할 수 있었다. 영국 정부는 목록을 대폭 수정하고 직업군 수를 줄여서 이주노동자를 고용할 수 있는 일자리 수를 줄일 것이라고 발표하였다. 특히 목록 내 돌봄산업에 속한 직업군의 대폭 수정을 예고하였다. 2024년에 해당 직업군들이 목록에서 사라지거나 범위가 대폭 줄어들었다면, 돌봄산업에 종사할 이주노동

7) ONS(2023), "Long-term International Migration, Provisional: Year Ending June 2023", <https://www.ons.gov.uk/> (2024.1.15).

8) 관련 직업군 목록은 다음 자료에서 확인할 수 있다. Home Office(2024), "Immigration Rules", <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/> (2024.1.17); GOV.UK(2024), "Health and Care Worker visa", <https://www.gov.uk/health-care-worker-visa/> (2024.1.16).

9) 다만 직업군이 목록에 있다하더라도 각 직업군마다 정부가 설정한 최소 연봉의 80% 이상을 충족해야만 비자를 취득할 수 있다. 부족 직업군 목록은 다음에서 확인할 수 있다. Home Office(2024), "Immigration Rules", <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/> (2024.1.17).

자 수는 감소할 것으로 보인다.

넷째, 취업비자와 더불어 가족동반비자도 변경된다. 배우자 및 파트너 비자 취득을 위한 최소 연봉 기준은 1만 8,600파운드였다. 하지만 최소 연봉 기준을 2만 9,000파운드로 상향하고, 최종적으로 3만 8,700파운드까지 연봉 기준을 단계적 인상할 것으로 발표하였다.

마지막으로, 학생비자에 대한 검토를 예고하였다. 영국 대학 및 대학원을 졸업한 외국인 학생은 졸업취업비자를 통해 2년 동안 구직 활동 및 취업을 할 수 있었다. 하지만 영국 내무부는 이민자문위원회의 졸업취업비자 검토 후 변경 사항이 있을 경우 발표할 것이라고 하였다. 취업비자, 배우자 비자와 달리 학생비자에 대해서는 2024년부터 적용될 규제 사항이 현재로서는 없다.¹⁰⁾

이와 같이 영국 정부는 이민자 수를 줄이기 위하여 대대적인 비자 규제 강화를 예고하였다. 대부분 규제는 취업비자에 집중되어 있으며, 특히 강화된 규제는 돌봄산업과 돌봄산업에 종사할 이주노동자들의 비자에 적용된다. 이제 영국 정부가 많은 산업들 중 돌봄산업 내 이주노동자 비자에 집중한 배경을 살펴보고자 한다. 더불어 변화된 취업비자의 규제 강화를 바라보는 정부와 노동계의 시각을 살펴보고자 한다.

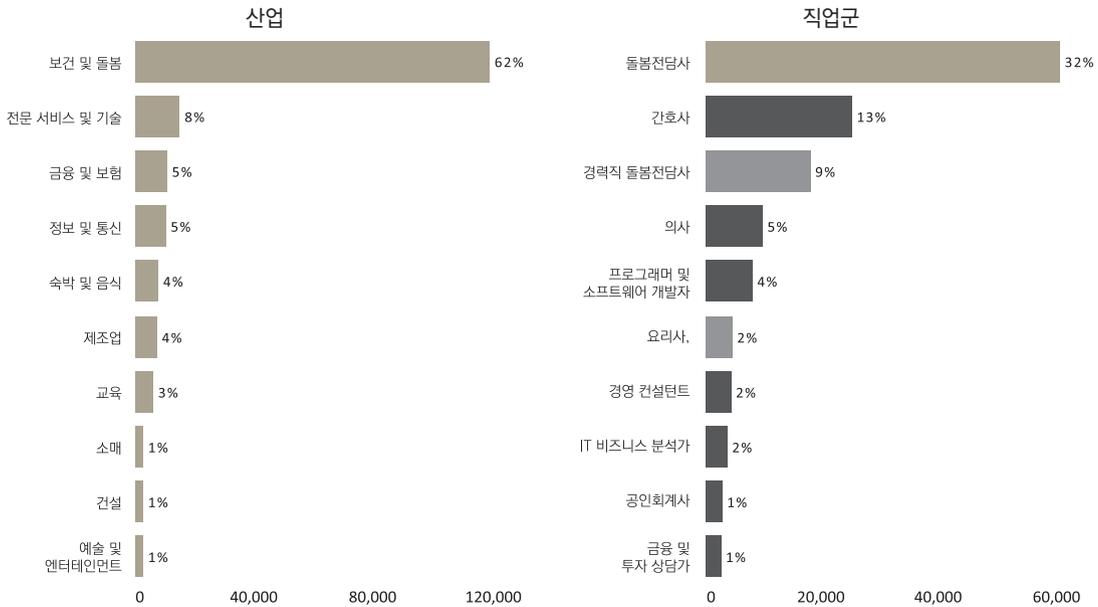
■ 돌봄산업 내 이주노동자와 취업비자 규제 강화에 관한 쟁점

영국 정부가 다양한 산업 중에서 특히 돌봄산업 내 취업비자에 대한 규제를 강화한 주된 이유는 돌봄산업과 관련 직업군이 차지하는 비중이 가장 높기 때문이다. [그림 4]는 2023년 6월 기준 취업비자를 취득한 이주노동자의 직업군과 산업 분포를 보여준다.

[그림 4]에서 확인할 수 있듯이 보건 및 돌봄산업과 돌봄전담사가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 직업군별로 살펴보면, 돌봄전담사 다음으로는 간호사, 경력직 돌봄전담사, 의사 직업군이 취업비자를 많이 취득하였다. 보건 취업비자에서는 이들 직업군 모두를 보건 취업비자 관련 직업군으로 설정했다. 간호사, 경력직 돌봄전담사, 의사 직업군을 돌봄전담사와 같은 산업 내

10) UK Parliament(2023), "Changes to Legal Migration Rules for Family and Work Visas in 2024", <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9920/> (2023.12.26).

[그림 4] 취업비자 내 산업 및 직업군 비중



주: 해당 데이터는 비유럽연합 국가와 유럽연합 국가 구분을 두지 않았음.

자료: The Migration Observatory(2023), "Work Visas and Migrant Workers in the UK", <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/> (2024.1.10).

에 있는 직업군으로 분류한다면, 돌봄 관련 직업군이 차지하는 비중은 59%에 달한다. 이러한 수치는 2023년에만 국한되지 않는다. 영국에 영향을 미치는 이민 문제를 연구하는 옥스퍼드 대학 소속 이민 연구소는 지난 10년 동안 비유럽연합 이주노동자 수 증가에 가장 큰 영향을 끼친 산업은 보건 및 돌봄산업이라고 밝혔다.¹¹⁾

영국 내무부가 제공하는 취업비자 데이터를 통해 보건 및 돌봄산업이 이주노동자 수 증가에 큰 영향을 끼친다는 것을 알 수 있다. 위에서 설명하였듯이 영국 취업비자는 크게 세 가지로 분류할 수 있고 <표 1>은 2022년에서 2023년 사이 취업비자별 이주노동자 수치 변화를 보여준다.

<표 1>에 따르면, 전체 이주노동자 수는 2022년 대비 2023년에 35%나 증가하였다. 이와 같이 증가하는 이주노동자 수를 감소시키기 위하여 영국 정부가 취업비자 규제를 강화한 것으로 보인다. 특히 2023년에 보건 취업비자를 취득한 이주노동자 수는 2022년 대비 135%나 증가하

11) The Migration Observatory(2023), "Work Visas and Migrant Workers in the UK", <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/> (2024.1.10).

<표 1> 취업비자 종류별 이주노동자 수

(단위 : 명, %)

취업비자 종류	2022년 9월	2023년 9월	변화 (명)	변화 (%)
총 취업비자	144,909	229,817	+84,908	+59%
취업비자	61,084	66,322	+5,238	+9%
보건 취업비자	61,274	143,990	+82,716	+135%
기타	22,551	19,505	-3,046	-14%
단기 취업비자	72,832	72,895	+63	+0%
투자 등	3,401	5,116	+1,715	+50%
기타 및 예외	27,142	27,649	+507	+2%
총	248,284	335,447	+87,193	+35%

자료: Home Office(2023), "Why Do People Come to the UK? To Work", <https://www.gov.uk/government/statistics/> (2024.1.12).

<표 2> 취업비자 종류별 이주노동자 및 부양가족 수

(단위 : 명)

취업비자 종류	취득자	부양가족	취득자 1명당 부양가족 수
취업비자	66,322	50,874	0.77
보건 취업비자	143,990	173,896	1.21
돌봄 및 요양보호	101,316	122,359	1.21
비돌봄 및 요양보호	42,674	51,537	1.21

자료: Home Office(2023), "Legal Migration Statement 4th December 2023 - Estimated Immigration Impacts", <https://assets.publishing.service.gov.uk/> (2024.1.8).

였기 때문에 돌봄산업에 초점을 맞추어 취업비자 규제를 강화한 것으로 보인다. 또한 돌봄산업 종사 이주노동자의 부양가족 이주에 대한 규제 역시 강화되었는데, 이는 <표 2>를 통해 유추할 수 있다. <표 2>는 2023년 9월 기준 취업비자와 보건 취업비자 취득자 수와 그 부양가족 수를 나타낸다.

취업비자를 취득하여 영국으로 온 이주노동자 한 명이 부양하는 가족 수는 평균 0.77명이지만, 보건 취업비자를 취득하여 영국으로 온 이주노동자 1명이 부양하는 가족 수는 평균 1.21명이다. 이는 취업비자를 소지한 이주노동자에 비해 약 1.5배 높은 수치이다. 따라서 돌봄산업에 종사할 이주노동자의 부양가족 수를 감소시키기 위하여 영국 정부는 첫째 비자 규제 강화안을

발표한 것으로 해석된다.

위처럼 영국 정부는 새로운 취업비자 규제안을 통하여 영국 노동시장 내 효율적인 인력 관리와 이주노동자 수 감소를 꾀할 것으로 보인다. 영국 정부는 새로운 규제안을 통하여 여러 효과를 기대하고 있다. 첫째, 영국 정부는 이주노동자 수 감소를 통해 영국 노동자 및 사용자가 노동시장 내에서 더 다양한 고용 선택지를 누릴 수 있을 것으로 기대한다. 정부는 직업훈련, 임금 인상, 투자 지원 등 다양한 정책을 통하여 영국 국민들의 고용 선택지를 넓히겠다고 밝혔다. 둘째, 돌봄산업의 이주노동자 의존도를 줄이고 산업의 지속 가능성을 높일 수 있다. 현재의 비자 규제안이 적용되면 가장 우려되는 부분은 돌봄산업 내 인력 공백이다. 영국 정부는 공백을 대비하여 사회복지 및 돌봄 인력 지원을 위해 향후 3년(2022/23~2024/25) 동안 최소 5억 파운드를 투자할 계획이다. 2022년 가을에는 이미 사회복지 및 돌봄산업 역량 강화를 위해 2년에 걸쳐 최대 75억 파운드를 확보했다고 밝혔다. 이러한 지원을 통하여 2022년 대비 2023년 한 해 동안 인력을 1% 증가시켰고 일자리 공석 수는 7% 감소시켰다고 한다. 더불어 영국 정부는 돌봄산업 내 전문가 및 인력에 대한 교육을 강화함으로써 이주노동자에 대한 의존도를 완화할 수 있을 것으로 기대했다. 마지막으로, 영국 정부는 부족 직업군 목록을 수정하고 점진적으로 이 목록을 이민급여목록(ISL)으로 개편할 계획이라고 밝혔다. 부족 직업군 목록을 한 번 더 검토하고 개편함으로써 노동시장 내에서 인력이 부족한 직업군을 파악하고 이주노동자를 효율적으로 배치할 수 있을 것으로 기대하고 있다.¹²⁾

하지만 노동계의 입장은 정부의 입장과 달랐다. 노동계는 정부의 비자 규제 강화안이 영국 보건 및 돌봄산업 생태계에 매우 부정적인 영향을 미칠 것이라고 보았다. 영국 최대 노조인 유니슨은 정부의 새로운 규제안이 영국 돌봄산업에 재앙이 될 것이라고 강하게 비판하였다. 유니슨은 2023년 11월, “Expendable Labour”이라는 보고서를 발표하였다. 해당 보고서에는 돌봄산업 내 이주노동자들이 마주한 노동착취 현실과 영국 돌봄산업 생태계의 악순환에 대한 분석이 포함되어 있다.¹³⁾ 첫째, 노조는 영국 정부의 새로운 규제가 이주노동자들의 근로환경을 악화시킬 것이라고 주장했다. 보고서에 따르면, 돌봄산업 내 이주노동자는 인종차별, 19시간의 강도

12) Home Office News Team(2023), “Reducing Net Migration Factsheet – December 2023”, <https://homeofficemedia.blog.gov.uk/> (2024.1.13).

13) Unison(2023), “Expendable Labour: The Exploitation of Migrant Care Workers”, <https://www.unison.org.uk/content/uploads/2023/11/Expendable-labour-report.pdf/> (2024.1.11).

높은 교대근무, 열악한 영양시설 환경에서의 근무, 부당한 해고 등을 경험했다. 노조는 기존 취업비자 시스템에서 이주노동자들이 부당한 대우를 받았으며, 취업비자를 더욱 강화하면 이주 노동자들에 대한 노동착취가 더 악화될 것이라고 우려했다. 둘째, 돌봄산업 내 인력 공백을 경고했다. 영국 돌봄산업은 현재 이주노동자들에 대한 노동력에 크게 의존하고 있는데, 정부의 비자 규제로 인한 노동력 공백이 심각할 것이라고 내다보았다. 이로 인해 복지 및 돌봄산업 시스템이 무너질 수 있다고 경고하였다. 셋째, 부양가족 동반금지에 대한 규정은 비인도적이라고 비판했다. 영국 정부는 예외조항을 통해 해당 규정의 부정적 효과를 최대한 줄일 것이라는 입장을 밝혔지만, 노조는 예외조항이 있더라도 부양가족을 동반할 수 없다는 규정으로 인해 이주 노동자들이 부양가족과 함께 영국으로 오기는 매우 힘들 것이라고 예상했다. 이처럼 노동계는 정부가 취업비자를 단순히 규제하는 것이 아니라 취업비자 시스템이 가지고 있는 허점을 수정하여 이주노동자들의 노동환경을 개선해야 한다고 주장했다.

■ 맺음말

2023년 말에 발표된 영국 정부의 새로운 비자 규제안으로 인하여 돌봄산업 내 이주노동자 수가 크게 감소할 것으로 예상된다. 영국 정부는 규제안을 통하여 돌봄산업의 효율성을 높이고 지속 가능한 생태계를 추구하며 영국 국민들의 고용 선택지를 다양화하려고 한다. 하지만 정부와 달리 노동계는 새로운 규제안에 대하여 강한 비판을 이어가고 있다. 노동계는 정부의 새로운 규제가 돌봄산업 내 이미 만연한 이주노동자에 대한 노동착취를 악화시킬 것이라고 보았고, 돌봄산업 내 인력 공백을 우려하였다. 정부의 방침에 영국 성공회도 우려의 입장을 표했다. 성공회 캔터베리 대주교 저스틴 웰비는 해당 규제안이 가족 간 결합 및 유대에 부정적인 영향을 미칠 것이며, 비인도적이고 비도덕적이라는 입장을 표명했다. 그는 이 규제가 돌봄산업 내 이주노동자뿐만 아니라 다른 노동자의 결혼 및 가족 관계에도 부정적인 영향을 끼칠 수 있으며, 나아가 영국 사회 전체에 부정적인 영향을 끼칠 수 있다고 지적했다. 노동계와 종교계까지 영국 정부의 새로운 정책에 대해 우려의 입장을 표한 상황이다. 추후 영국 정부가 어떻게 이 새로운 방침을 관철시킬지에 대해 관심이 집중되고 있다. **KTU**