

영국의 노동이민정책의 최근 변화

심재진 (영국 LSE 박사과정 노동법 전공)

■ 머리말

외국 국적을 갖고 영국에서 일하는 사람은 2003년 기준으로 1,396,000명으로 추산되고 있다. 이와 같은 규모는 영국의 총 고용인구 중 4.9%에 해당한다. 영국에서 노동이민은 계속 늘어 왔으며(1993년에 총 고용인구의 3.5% 차지), 앞으로도 계속 늘어날 전망이다. 2003년 기준 노동이민인구 중 유럽연합회원국에서 온 인구는 51,9000명(전체 노동이민의 37.2%)이다. 미국이나 호주, 뉴질랜드를 제외하면, 노동이민 근로자의 출신국가 중 가장 다수를 차지하는 것은 인도, 파키스탄, 방글라데시이다(세 국가 합해서 127,000명).

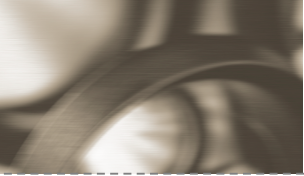
영국 노동이민정책을 이해하기 위해서는, 유럽연합회원국으로부터의 이민과 그렇지 않은 이민으로 구별하는 것이 유의미하다. 우선, 유럽연합회원국인 영국은 유럽연합회원국으로부터의 이민에 대해서는 유럽연합의 노동이민정책의 규율을 받는다. 따라서 유럽연합회원국으로부터의 이민과 관련하여서는 영국의 독자적인 정책 선택폭이 상대적으로 협소하다. 그렇지만 유럽연합회원국이 아닌 국가로부터의 이민에 대해서는 다른 나라와 마찬가지로 영국은 자국의 노동시장 상황 등 여러 조건을 감안해 자율적으로 이민정책을 결정한다. 그렇지만 두 가지 층위의 이민 모두 영국의 노동시장에 영향을 줄 수 있다는 면에서 질적인 차별성은 없다. 따라서 영국의 입장에서 두 가지 층위의 정책은 함께 고려되어 종합적으로 결정될 필요가 있다. 이 글에서는 두 층위의 노동이민정책의 최근 변화를 각각 개괄한다. 이 과정에서 영국노동시장의 현황이나 정치적 상황이 두 이민정책을 어떻게 규정하는지에 대해 살펴보기로 한다.

■ 일반 노동이민정책의 변화 : 포인트제로 전환하고 저숙련 노동력 유입 규제

정부통계에 따르면, 유럽연합회원국으로부터의 노동이민을 제외하고도, 2003년 한 해에만 약 180,000명이 일할 목적으로 영국에 온다. 새로 변화되는 일반노동이민정책은 이들과 같이 유럽연합 회원국이 아닌 나라로부터의 근로이민을 다루는 정책이다.

영국 정부는 기존의 일반노동이민제도가 많은 문제점을 지니고 있다고 보고, 2005년부터 대대적인 개혁에 착수했다. 영국 정부가 판단하는 기존 일반노동이민제도의 문제점은 다음과 같다. 우선 영국에 가장 이익이 되는 이민자를 효과적으로 찾아내고 이들을 끌어들이지 못하는 점이다. 두번째로는 이민절차가 복잡하고, 주관적이며, 관료적이라는 점이다. 정부가 실시한 설문조사 결과에 의하면 응답자의 75%가 이와 같이 응답했다. 이와 같이 이민제도의 문제점을 파악한 영국 정부는 새 이민정책의 객관성, 투명성, 운영성 등을 증진시킬 목적으로 지난 3월 7일 '결정과정에서 포인트제를 사용하는 것'을 골자로 한 새로운 이민정책을 발표했다. 영국정부는 이 포인트제에 따라 이민여부를 결정하게 되면, 결정 자체가 더 투명해지고, 효율성이 늘어날 것으로 보고 있다. 또한 결정담당자의 자의적인 오남용도 줄일 수 있을 것으로 내다본다. 그리고 이 새로운 이민정책은 세부적인 검토과정을 거쳐 향후 2년 내에 입법화될 계획이다.

변화되는 영국 정부의 이민정책의 핵심은 포인트제를 적용해 이민 형태에 관계없이 모든 종류의 이민신청자들에게 점수를 부과하고, 이 점수에 기반해 이민 허용여부를 결정하는 것이다. 이하에서는 노동이민과 관련해 이 포인트제가 어떻게 운영되는지를 살펴볼 것이다. 우선 영국 정부는 이민 형태를 다섯 가지로 구별하는데, 학업이민이나 외교 문화 활동과 관련한 이민을 제외하면, 영국 정부가 구별하는 노동이민의 형태는 고숙련 이민, 숙련 이민, 저숙련 이민 등 세 가지이다. 첫 번째로 고숙련 이민의 경우 영국의 사용자들이 일자리를 실제로 사전에 제공했는지와 관계없이 노동이민이 가능하다. 특성상 상당한 정도의 숙련이 요구되는 직업, 예를 들어 의사, 엔지니어, 금융전문가, 정보기술 전문가 등이 이러한 고숙련 이민에 해당한다. 이들은 영국에서 자영업에 종사할 수 있고, 또한 관련 분야에 고용될 수 있다. 고숙련 이민에 해당하는 신청자는 박사, 석사, 학사 등의 자격, 이전 소득, 나이 등의 세 가지 면에서 점수가 매겨지고, 일정한 점수 이상의 신청자에게 이민을 허용한다. 학위자격과 이전소득은 높을수록 높은 점수가 매겨지고, 나이는 적을수록 높은 점수가 주어진다.



두 번째 형태의 이민은 숙련 근로자에 관한 것이다. 영국의 사용자에게서 일자리를 제의받은 숙련 근로자들이 이에 해당한다. 외국인에게 일자리를 제의할 수 있는 사용자는 행정자치부에 사전에 등록되어 스폰서 리스트에 있는 사용자여야 한다. 제의된 일자리는 숙련근로 자문기구가 노동력이 부족하다고 인정된 직업군에 속해야 한다. 그렇지 않으면 신청자는 신청자에게 제의된 일자리가 영국 국내와 유럽노동시장의 근로자를 대체하지 않는다는 것을 증명해야 한다. 사용자는 두 번째 형태의 이민근로자를 채용하려 할 경우 이들 근로자의 스폰서 역할을 하게 되며 일자리 명칭과 임금을 포함하는 스폰서십 증명서를 발행해야 한다. 또한 이 증명서에는 이민근로자에게 제시된 임금액이 적절해 사용자가 쉰 노동력을 얻기 위해 해당 근로자를 채용하려는 것이 아니라는 점을 보여야 하고, 해당 일자리가 전국직업자격(National Vocational Qualification) 레벨 3 이상에 해당하며, 이 일자리와 관련해 영국에서 이미 구인광고가 이루어졌음을 또한 보여야 한다. 이와 같은 조치는 사용자가 어떤 경우 이든 영국이나 다른 유럽회원국의 노동력을 먼저 사용하기를 시도하도록 정부가 강제하는 조치이다. 노동력 부족이 있는 일자리의 경우 해당 신청자가 근로허가를 얻을 만큼 충분한 점수가 주어진다. 노동력 부족이 없는 경우 고숙련 이민의 경우와 마찬가지로 자격, 연령, 소득을 고려해 점수가 주어진다. 여기에서의 소득은 고숙련 이민과는 달리 영국에서 사용자에게 받게 될 '임금'을 의미한다. 어느 직업군이 노동력 부족이 있는 직업군인지는 내년도에 새로 만들어질 '이민자문위원회'에서 결정하게 된다. 경영계와 노동계 지도자들로 구성될 이 자문위원회는 노동력 부족 여부뿐만 아니라 이민의 경제적 영향이나 조세, 주택, 교육, 공공서비스 등과 같은 다른 사회적 영향을 함께 고려해야 한다.

세 번째 형태의 이민은 저숙련 근로자에 대한 것이다. 저숙련 근로자에 대해서는 정부는 기존에 산업별로 특정한 사업에서 인원수를 제한해서 실시되는 프로그램에 따라 저숙련 근로자의 이민을 허용해 왔다. 이 결과로 예를 들어 2004년도에 계절 농업근로자 계획(Seasonal Agricultural Workers Scheme)과 특정산업기초 계획(Sector Based Scheme)에 의해 농업, 접객업, 식품제조공정에 약 32,000명의 이민근로자를 허용했다. 그러나 이와 같은 저숙련 근로이민은 구 공산권국가인 동유럽 국가들이 유럽연합에 가입함에 따라 변화를 겪게 된다. 다음에서 자세히 설명하는 바와 같이 유럽연합이 아닌 국가에서 특정 산업에 대해 제한된 인원수에 한해서 적용된 저숙련 이민은 구공산권국가의 유럽연합 가입으로 폐지될 예정이다.

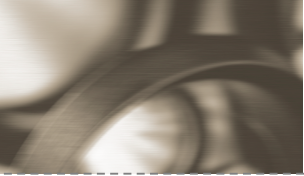
현재 야당인 보수당은 이민의 강력한 규제를 공약으로 내걸었던 것이 작년에 총선에서 패배한 한 요인으로 보고, 현재에는 다소 조심스런 입장을 견지하고 있다. 최근에 보수당 총재 데이비드 카메룬

은 이민이 영국 경제에 주는 이점을 인정하면서도, 유럽연합회원국이 아닌 나라로부터의 이민을 상당한 규모로 줄이는 정책을 제시한다. 특히 보수당은 이민의 규모가 커지면 공공서비스, 환경, 공동체 응집력 등에 부정적인 영향을 줄 것으로 우려하고 있다. 따라서 보수당은 유럽연합회원국가로부터의 이민에 대해서는 영국이 취할 수 있는 조치가 한정되어 있다는 것을 인정하면서도, 유럽연합회원국이 아닌 나라로부터의 이민에 대해서는 현재 허용되는 이민근로자수보다 적은 규모로 연단위 총 이민자의 수를 고정하는 정책을 주장하고 있다. 그렇지만 어느 정도 규모로 줄여야 하는지에 대해서는 보수당은 아직까지 구체적으로 밝히지 않고 있다. 이러한 견지에서 보수당은 위에서 제시된 노동당 정부의 새로운 이민정책이 이민규모를 줄이려는 계획이라는 점에서 기본적으로 환영하고 있다. 또한 영국노동조합총연맹(TUC)이나 경영자총연합(CBI)도 이민정책에 환영의 뜻을 나타냈다. 그렇지만 일부 단체들은 사용자들이 새로운 이민정책을 이용해 이민근로자들을 더욱 착취할 수도 있다고 우려를 표명했다.

■ 동유럽 노동이민정책

유럽공동체조약(the Treaty Establishing the European Community)에서는 근로자와 자영업자의 자유이동 권리를 보장하고 있다(제32조와 제43조). 이와 관련해 유럽사법재판소는 회원국 국적을 가지는 개인이 거주 허가 여부와 무관하게 다른 회원국의 영토로 들어가서 거주할 권리를 유럽공동체 조약 제43조가 부여한다고 밝혔다. 또한 이 자유이동에 관한 조항에 기초해 유럽연합회원국 시민은 실제로 이루어진 일자리 제의에 응답하기 위해서뿐만 아니라 이러한 일자리를 찾을 목적으로 다른 회원국의 영토에서 거주할 권리가 있다고 유럽사법재판소는 판시했다. 또한 유럽연합회원국은 자국민과 다른 유럽연합회원국 국민을 차별할 수 없기 때문에 자국민이 누리는 교육, 의료, 주택 등과 관련한 사회보장제도는 동일한 조건의 다른 유럽연합회원국 국민에게도 동일하게 적용되도록 되어 있다.

그렇지만 위의 조약에도 불구하고 유럽연합은 2004년에 공식적으로 가입하게 된 동유럽 8개 국가의 국민에 대해서는 근로자들의 자유이동권리를 가입과 동시에 전면적으로 보장하지 않았다. 자유이동이 이들 8개국 시민들에게 허용되면 이들 국가에서 기존 회원국으로 통제할 수 없을 정도로 많은 수의 근로자들이 이동할 것이라는 기존 회원국의 두려움 때문에, 유럽연합은 소위 '가입조약



(Accession Treaty)’을 통해 전면적으로 자유이동권을 보장하기 전까지 과도적인 이행기간을 두도록 했다. 이 ‘가입조약’에 따르면 처음 2년 동안 새로 가입하게 된 구 공산권 동유럽회원국 시민에 대해 기존 회원국은 자국의 노동시장에 대한 진입을 통제할 수 있는 조치를 기존 회원국 독자적으로, 혹은 동유럽회원국과의 협약을 통해 적용할 수 있다. 이 첫 2년이 끝나는 시점에서 회원국은 자유이동권에 관한 유럽공동체조약 조항을 적용하거나, 노동시장에 대한 진입을 통제하는 조치를 추가 3년간 계속할 수 있다. 5년간의 이행기간이 끝나면 기존 회원국은 자유이동권리를 동유럽회원국에 대해 원칙적으로는 완전히 보장해야 하지만, 기존 회원국에서 노동시장의 안정성이 심각히 떨어지거나 혹은 이와 같은 위협이 있는 경우 다시 2년간 추가로 노동시장 진입 통제 조치를 계속할 수 있다. 따라서 기존 회원국들은 최대 7년간 동유럽 신규 회원국이 자국의 노동시장에 진입하는 것을 통제할 수 있다.

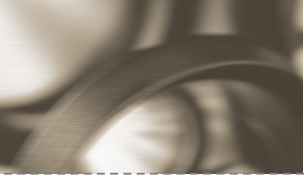
이에 따라 대부분의 유럽연합회원국들이 나라로부터의 이민을 규제하는 정책을 폈지만, 영국과 아일랜드, 스웨덴 등 3개국은 동유럽 근로자들의 자유이동을 보장하고 있다. 다만 영국은 이들 근로자의 자유이동을 기본정책으로 하면서 과도적으로 근로자 등록제(Worker Registration Scheme)를 실시해 왔다. 따라서 위의 8개국의 근로자가 한 달 이상 영국에서 일하기를 원하는 경우 관련 기관에 등록해야 한다. 그렇지만 등록된 근로자가 연속적으로 1년 이상 영국에서 일하는 경우 근로 및 거주권이 부여된다.

최대 7년의 이행기간을 둘 수 있음에도 불구하고, 이처럼 영국 정부가 근로자 등록제를 전제로 동유럽 8개국 시민의 자유이동권을 처음부터 보장한 것은 이렇게 자유이동권을 허용하더라도 영국으로 실제로 이주하는 근로자수가 많지 않을 것이라고 판단했기 때문이었다. 영국 정부는 동유럽 8개국 출신으로 영국에서 일하는 근로자들의 수를 18,000명 정도로 예상했었다. 그렇지만 2년이 지난 2006년 현재 초기 예상보다 훨씬 많은 근로자들이 일자리를 찾을 목적으로 영국으로 이주했다. 정부가 지난 2006년 8월 22일 발표한 통계수치에 따르면, 2004년 5월 이후 이들 동유럽국가들로부터 427,000명의 근로자들이 등록했다. 그리고 정부는 등록이 필요 없는 자영업 형태의 이민자까지 포함하면 대략 이들 국가로부터의 총 이민자 규모는 600,000명에 이를 것으로 추산되고 있다. 이 수치에는 다시 자국으로 돌아간 근로자들이 포함되어 있어, 실제 현재 영국에서 일하는 근로자들은 이보다 적을 것으로 생각되지만, 그럼에도 불구하고 이 수치는 정부 예상을 훨씬 뛰어넘는 것이다. 또한 정부통계에 따르면, 이 427,000명의 근로자 중 62%가 폴란드 출신이며, 82%의 근로자들이 연령대가 18~34세에 해당하는 젊은 근로자들이며, 제조공정의 공장(56%), 물류창고(10%), 물품포장(9%), 주

방(9%), 청소 및 가사(8%), 농장(7%) 등에서 일하고 있다. 그리고 이들 중 78%의 근로자들은 법정 최저임금에 가까운 4.50~5.99파운드를 받고 있다.

이와 같은 상황에서 야당인 보수당은 예상을 훨씬 초과한 동유럽 이민근로자수가 정부의 이민정책의 실패를 보여준다고 강력하게 비판하고 나섰다. 또한 실업률이 점차 높아지고 있어 정부로서는 동유럽 회원국에 대한 자유이동권 허용 정책을 효과적으로 방어하기 힘들게 되었다. 이러한 상황에서 다시 영국 정부는 2007년 1월 1일부터 유럽연합에 새로 가입하게 되는 루마니아와 불가리아에 대해 어떠한 형태의 이민정책을 사용해야 하는지를 결정해야 했다. 이와 관련해, 지난 10월 24일(화) 행정자치부 장관 존 리드는 루마니아와 불가리아가 내년도 1월부터 유럽연합회원국이 된 후에도 영국에서 일하기를 원하는 이들 국가출신의 근로자의 수를 제한할 것이라고 발표했다. 이와 더불어 정부는 유럽연합의 회원국이 아닌 나라들로부터 저숙련 근로자의 이민을 허용하는 모든 프로그램을 2007년 1월부터 중단하겠다고 발표하면서, 동시에 사용자들이 영국 내에서 부족한 저숙련 노동력을 먼저 유럽연합회원국에서 충당하도록 요구했다. 이에 따라 식품제조과정이나 농업에서 현재 19,750명 규모로 유럽연합회원국이 아닌 나라의 근로자에게 허용된 저숙련 근로자들의 일자리를 제공하고 있는 계절 농업노동자 계획(Seasonal Agricultural Scheme) 등이, 현재와 동일한 규모로 루마니아와 불가리아 출신의 근로자들에게만 허용된다. 그리고 특정 산업의 사용자들이 해당 산업에서 노동력 부족이 있다는 것을 증명하면, 식품제조과정이나 농업 이외의 산업에서도 불가리아와 루마니아로부터의 근로자 유입이 허용된다. 그리고 고숙련의 루마니아와 불가리아 출신 근로자들의 경우 근로허가를 얻는 경우에 영국에서 일할 수 있으며, 자영업자로 영국에서 일하는 것도 가능하다. 영국 정부는 또한 이들 나라로부터의 근로자를 불법적으로 고용하는 사용자들에게 1,000파운드의 벌금을 부과하는 정책도 함께 발표했다. 이 벌금부과정책을 실시하는 이유는 근로자 유입을 규제하더라도 회원국의 시민이 자유로이 여행할 수 있는 권리는 규제되지 않아, 이들 국가 출신의 근로자들이 여행 목적으로 영국을 방문해 불법적으로 취업할 수 있기 때문이다. 그리고 정부의 이 새로운 조치는 시행 12개월 후 다시 검토될 예정이며, 새로 만들어지는 이민자문위원회가 노동시장의 필요, 기존 동유럽 8개국 근로자 유입의 영향, 다른 유럽국가들이 택하고 있는 입장 등을 고려해 이 검토과정을 뒷받침할 예정이다.

루마니아와 불가리아에 대한 이민정책은 이전의 영국의 이민정책과 비교해 두 가지의 특징적인 변화를 보여주고 있다. 우선 첫째로 기존의 비유럽연합회원국에 허용되었던 저숙련 이민이 동유럽



국가로부터의 이민으로 대체되었다는 점이다. 위에서 이미 살펴보았듯이 동유럽회원국의 점증하는 이민 때문에 영국 정부는 기존 유럽연합회원국이 아닌 나라로부터의 저숙련 이민을 사실상 더 이상 허용하지 않는 정책을 취하게 되었다. 다음으로 루마니아와 불가리아는 이민정책과 관련된 취급에 있어서 유럽연합회원국이 아닌 나라와 사실상 동일한 취급을 받고 있는 점이다. 위에서 살펴보았듯이 저숙련 노동력은 루마니아와 불가리아가 기존의 우크라이나 등 비회원국가의 저숙련 이민을 대체할 예정이고, 숙련 근로자라고 할지라도 일반이민정책에서 규정된 바와 동일하게 ‘근로허가’를 얻어야만 노동이민이 가능하게 되기 때문이다.

■ 맺음말

이상에서 살펴보았듯이 최근 영국의 노동이민정책의 변화는 경제적 및 정치적인 요인에 의해 이루어졌다. 노동력 특히 저숙련 노동력이 항상 부족하고, 이것이 자칫 경제성장에 저해될 수 있다는 점에서 영국 경제는 상시적으로 노동이민을 필요로 하고 있다. 이와 같은 측면에 근거해, 예를 들어 공공정책연구소(Institute for Public Policy Research)에서는 최근의 이민정책의 변화로 노동이민이 가져오는 경제발전에서의 순기능이 약해질 것을 우려하고 있다. 그렇지만, 영국의 시민들은 노동이민이 점차적으로 증가함에 따라 자신들이 일자리를 발견하는 것이 더 힘들어진다고 생각한다. 또한 기존에 누리던 교육, 의료, 주택 등 사회보장제도의 혜택도 줄어들 것으로 우려하고 있다. 야당인 보수당은 이러한 불안심리에 근거해 정부의 이민정책을 강력히 비판하고 이민규모를 대폭 줄일 것을 주장한다. 이와 같은 정치적 압력은 노동이민이 경제에 주는 순기능에도 불구하고 노동당 정부가 무시하기 어렵다. 이 두 가지 요인이 복합적으로 작용해 영국의 노동이민정책의 최근 변화를 강제하고 있는 것이다. **KLI**

참고문헌

- Home Office(2005), Controlling our Borders : Making Migration Work for Britain : Five Year Strategy for Asylum and Immigration, 2005년 2월, <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm64/6472/6472.htm>

- Home Office(2005), Selective Admission : Making Migration Work for Britain, 2005년 7월, <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/238408/cons-selective-admission-190705>
- Home Office(2006), A Points-Based System : Making Migration Work for Britain, 2006년 3월, <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/command-points-based-migration?view=Binary>
- Home Office(2005), “EU Workers Continue to Make a Valuable Contribution to the UK Economy”, 2005년 5월 26일 기자회견문, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases>
- Home Office(2006), “Rebuilding Confidence in our Immigration System”, 2006년 7월 25일 기자회견문, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-release>
- Home Office(2006), “Controlled Access to UK Labour Market for New Accession Countries”, 2006년 10월 25일 기자회견문, <http://press.homeoffice.gov.uk/press-releases>
- Institute for Public Policy Research(2004), Labour migration to the UK: an ippr Fact File, 15 June 2004, <http://www.ippr.org/publicationsandreports>
- Marat Kengerlinsky, “Restrictions in EU Immigration Policies Against the New EU Member States”, European Analysis, <http://www.europeananalysis.org.uk>
- Danny Srikandarajah(Associate Director of Institute for Public Policy Research), “Pulling up the Drawbridge Will Damage our Economy”(Guardian 2006년 8월 23일자 칼럼)
- Financial Times, 2006년 10월 24일자, “Industry Welcomes Immigration Curbs”, <http://www.ft.com>
- Guardian, 2006년 10월 25일자, “Reid Faces Criticism for Ban on Bulgarian and Romanian Workers”, <http://www.guardian.co.uk>
- BBC News, 2006년 10월 25일자, Q&A : “Romanian and Bulgarian Workers”, <http://newsbote.bbc.co.uk>