

영국의 이주노동자 정책

신지원 (워릭대학교 사회학 박사과정)

■ 머리말

이주노동자 정책은 영국 내에서 지속적으로 정치적 논란이 되고 있다. 정치적 망명 신청자의 노동시장 참여, 최근 확장된 유럽연합(EU) 가입국 출신 이주노동자에 대한 노동시장 개방, 미등록 이주노동자¹⁾의 합법화, 미등록 이주노동자를 고용한 사업주에 대한 처벌 등의 문제들이 정치적인 주요 쟁점이 되고 있다. 이런 상황 속에서 2004년 2월 영국 모어캄만(Morecambe Bay)에서 조개잡이를 하던 21명의 중국인 미등록 노동자들이 밀물에 휩쓸려 익사한 사고가 언론의 주목을 받았다.

- 1) '미등록 이주노동자'란 체류 기간 초과 취업, 체류 자격 외 취업활동, 밀입국 취업 등의 이유로 출입국법을 위반하여 강제 퇴거의 대상이 되는 외국인 노동자를 가리킨다. 영국 정부, EU 그리고 매스컴에서는 이들을 일반적으로 '불법 이주노동자('illegal migrant workers')'라 칭하고 있지만, 현재 학계와 시민단체에서는 이 용어가 단지 출입국법상 불법 신분인 이주노동자를 불합리하게 '범법화' 시킨다는 비판을 하고 있다(Institute for Public Policy Research(2006), *Irregular Migration in the UK*, London, IPPR ; The Joint Council for the Welfare of Immigrants(2006), 'The Case for Regularising Irregular Migrants' Available at <http://jcw.org.uk/news/RegularisationReport.pdf>). 국제노동기구도 관련 국가들이 '불법 이주자'란 용어 사용을 피하도록 권고하고 있다(International Labour Organisation(2001) 'Remarks of Piyasiri Wick ramaskara, Senior Migration Specialist, ILO, to the IOM Conference Immigration, International Risks and the European Framework, Labour and Social Integration, Rome, Italy' Available at <http://www-ilo-mirror.comell.edu/public/english/protection/migrant/new/rome1001/htm>). 따라서, 이 글에서는 '불법 체류 외국인 노동자' 대신, '미등록 이주노동자'란 용어를 사용하도록 하겠다.

이 사고로 노동시장에서 취약한 위치에 있는 미등록 이주노동자들의 노동착취와 이들의 인력을 조직적으로 관리하는 갱마스터(gangmasters)가 정치적·사회적 문제로 부각되었다. 이 글에서는 현재 영국의 이주노동자정책, EU의 확장으로 인한 저숙련 이주노동자의 유입, 그리고 미등록 이주노동자들의 노동시장 참여 형태와 관련 정책 등을 살펴보고자 한다.

■ 이주노동자정책

영국은 민간 및 공공 부문에서 요구되는 숙련노동자의 부족 현상과 최근 실업률의 감소로 인해 영국인들이 기피하는 저임금 직종의 인력난에 시달리고 있다. 또한 다른 서유럽 국가들과 마찬가지로, 영국도 인구 감소와 고령화 추세를 경험하고 있다. 특히 영국의 합계 출산율('total fertility rate': 여성 한 명이 가임기간 동안 출산하는 평균 자녀수)은 다른 선진국의 평균 수치인 2.1보다 낮은 1.7로 측정되고 있어, 영국의 출산율 저하는 심각한 문제로 대두되고 있다²⁾. 따라서, 영국은 이주노동자의 유입을 구조적 차원에서 해석하고, 이를 단순히 주기적인 현상이 아닌, 노동시장의 인력난과 인구 변화에 따른 불가피한 결과라고 보고 있다.

영국의 이주노동자정책은 최근 급격히 증가하고 있는 이주노동자의 유입 현상을 잘 반영하고 있다. 고용허가 신청의 승인 사례는 1997년 54,050건에서 2003년 154,645건으로 증가했고, 이주노동자에 대한 영주권 발급수는 1997년 9,910건에서 2003년 29,600건으로 증가했다³⁾. 1993년과 2003년 사이 국가보건서비스(National Health Service : NHS)에 고용된 외국인 의사수는 50%가 증가하였다⁴⁾. 또한 2004년 EU의 확장으로 새로 가입한 A-8 동유럽 회원국⁵⁾ 출신 이주노동자의

2) Pearce, D. and Bovagnet, F.(2005), 'The Demographic Situation in the European Union', *Population Trends*, Spring, pp.7-15.

3) Home Office, Statistical Bulletin, 2002 and 2004 ; Ryan, B.(2005), *Labour Migration and Employment Rights*, London, The Institute of Employment Rights, p.2.

4) Institute for Public Policy Research(2004), *An IPPR Fact File - Labour Migration to the UK*, London, IPPR.

5) 2004년 5월 1일 EU에 신규 가입한 회원국의 수는 총 10개국이며, 이 중 사이프러스와 몰타를 제외한 나머지 동유럽 국가들(체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아)을 지칭하여 'A-8'이라고 부른다.



수는 2006년 약 487,000명으로 추정되어 급격한 이주노동자 인구 증가의 중요한 요인으로 작용하고 있다⁶⁾.

영국의 이주노동자정책은 제한주의적(restrictionist)이며 동시에 도구주의적(instrumentalist)인 성격을 띠고 있다. 영국 정부는 정치적 망명자와 이주노동자(특히, 비유럽 국가 출신의 저숙련노동자)의 유입을 수적으로 제한함과 동시에, 현재 체류하는 이주노동 인력을 최대한 자국 경제에 유리한 입장으로 활용하기 위한 정책적 노력을 모색해 왔다. 이러한 의도는 2005년 2월 노동당 정부가 발표한 ‘정치적 망명과 이주노동정책 5개년 계획’에 잘 나타나 있다. ‘5개년 계획’은 ‘이주노동 인력이 영국 경제에 핵심이 된다’는 사실에 근거하여 영국 기업에 유용한 이주노동 인력을 적극적으로 받아들이고 그들의 노동시장 참여를 넓히는 ‘이주관리 체제(the ‘managed migration’ regime)’의 도입을 골자로 한다. 정부는 효율적인 ‘이주관리 체제’의 운영을 위해서 새롭게 통일된 포인트 제도를 도입하였다.

〈표 1〉 외국인력 현황 : 2005⁷⁾

체류 자격	수(명)	%
노동자 등록 대상 A-8 출신 이주 노동자 (Worker Registration Scheme)	194,953	48,6
고용 허가 (Work Permits)	86,191	21,5
유럽연합 국가 출신 노동자	35,200	8,8
워킹 홀리데이 (Working Holiday Makers)	20,135	5,0
고급기술인력 프로그램 (Highly Skilled Migrant Programme)	17,631	4,4
계절적 농업인력제도 (Seasonal Agricultural Workers Scheme)	15,455	3,9
가사노동자	10,100	2,5
영국계 외국인 (UK Ancestry)	8,260	2,1
업종 부문에 따른 이주노동 인력도입정책 (Sectors Based Scheme)	7,401	1,8
오페어 (Au Pairs)	2,360	6,0
과학, 공학 부문 외국인 졸업자 취업 정책	2,699	0,7
성직자	530	0,1
전 체	400,915	100,0

6) Drew, C. et al.(2007), “EU Enlargement in 2007 : No Warm Welcome for Labour Migrants” Available at <http://www.migrationinformation.org/Feature>

7) Salt, J, and Millar, J.(2006), “Foreign Labour in the United Kingdom : Current Patterns and Trends”, in Office for National Statistics, Labour Market Trends, London, Office for National Statistics, p.352.

<표 2> 이주노동 인력의 구분

	구 분	평가기준	체류기간
계층1 (Tier 1)	고숙련 대학원 졸업	<ul style="list-style-type: none"> • 기능 자격 • 이전 수입 • 나이 • 영국 내에서의 학위, 기능 취득 등에 따라 가산점 부여 영국 내 대학원 졸업자에 한해 1년간 취업 준비 기간 허용 후, 취업 시 고용허가 부여 	<ul style="list-style-type: none"> • 5년 (5년 후 또는 2년 후 영주권 취득 신청 자격 부여) • 가족 동반 가능
계층2 (Tier 2)	숙련직	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 내에 취직이 된 자에 한 함 (만약 인력 부족을 겪고 있지 않은 직종에 취직될 시, 예비 이주노동자는 특별 테스트를 통과해야 함.). • 기능 자격과 이전 수입 등에 따라 가산점 부여 * 인력 부족 직종은 새로 설치된 '기능 고문단(Skills Advisory Body)' 에 의해 결정됨. 	<ul style="list-style-type: none"> • 고용 계약 기간 • 5년 후 영주권 신청 자격 부여 • 계층1로 체류 자격 변경 가능 • 가족 동반 가능
계층3 (Tier 3)	저숙련	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 또는 EU 회원국 출신 노동자로 기업의 인력 충당이 안될 시, 사업주에게 고용허가 부여 • 할당제로 유입 인력수 제한 	<ul style="list-style-type: none"> • 최대 12개월 • 가족 동반 불가 • 영주 권리 제한 • 기타 계층으로 체류 자격 변경 불가
계층4 (Tier 4)	학생	<ul style="list-style-type: none"> • 영국 교육기관으로부터 입학허가를 받은 자 	<ul style="list-style-type: none"> • 학위 과정 기간 • 가족 동반 가능 • 일주일에 20시간(학기 중), 상근(방학 중) 취업 활동 가능
계층5 (Tier 5)	임시, 특별	<p>하위 구분</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) 예술/운동 분야 2) 종교(영국 내 장기간 체류시, 계층2로 분류될 수 있음.) 3) 교환 프로그램(Working Holidaymakers Scheme, Au Pairs) 4) 자원 봉사 5) 국제협약 관련 업무 종사자(외교관 포함) 	<ul style="list-style-type: none"> • 최대 24개월 • 체류 자격 변경 불가능

이주노동 인력은 <표 2>과 같이 이주자의 기술숙련 정도에 따라 5개 계층으로 분리되어 유입되고, 합법적으로 고용된 이주노동자는 영국의 근로기준법, 최저임금법, 그리고 인종관계법에 따라 영국인 노동자들과 동등한 권리를 가진다.

■ EU의 확장과 저숙련 이주노동자의 유입

2004년 5월 EU의 가입국 확장 이후 영국은 저임금 · 저숙련 직종의 인력난을 해결하기 위하여



A-8 동유럽 국가 출신 노동자들의 유입을 적극적으로 받아들이고 있다(각주5 참조). 기존의 EU 회원국 중에서 A-8 출신 이주노동자의 출입국에 큰 제약을 두지 않은 나라는 영국, 아일랜드, 스웨덴뿐이다. 영국의 경우, 다른 EU회원국 출신 노동자들과 마찬가지로, A-8 출신 이주노동자들은 자유롭게 노동시장에 참여할 수는 있지만, 정부의 엄격한 인력관리 체제의 대상이 된다. A-8 출신 노동자가 영국에서 취업을 할 경우, 한 달 내에 노동자 등록(the 'Workers' Registration Scheme)을 의무적으로 해야 하고, 등록을 하지 않은 경우, 사업주와 노동자 간의 고용관계는 법적으로 효력을 인정받지 못한다. 곧 노동자 등록을 하지 않았거나, 등록에 실패한 동유럽 이주노동자는 미등록 노동자로 남게 된다.

대부분의 A-8 출신 이주노동자들은 저임금·저숙련 직종—예를 들면 서비스업(호텔 청소, 요식업 등), 건설업, 농업, 오페어(Au Pair)⁸⁾—에 집중되어 있다. 따라서, 최근 A-8 출신 이주노동인력의 증가로 인해 기존 저임금·저숙련 직종에 종사하고 있던 비유럽연합 출신 이주노동자들의 노동시장 참여가 제한되는 경향을 보이고 있다.

영국은 저숙련 직종에 종사하는 이주노동자의 인력관리를 위해 두 가지 정책을 시행하고 있다. 첫째는 '계절적 농업인력제도(SAWS : the Seasonal Agricultural Workers Scheme)'이다. SAWS는 매해 5월과 11월 인력이 부족한 시기에 비유럽연합 출신 이주노동자를 농업인력으로 보급하기 위해 만들어진 제도이다. 기존의 정부 정책은 계절농업 이주노동자의 수를 할당제로 정하고 최대 고용기간을 6개월로 제한하는 것이었다. 하지만 농업 분야의 인력부족이 지속되면서 정부는 2002년 계절 제한을 폐지했고, 이후 일 년 내내 이주노동인력을 고용할 수 있도록 허가하고 있다. 2004년까지 SAWS를 통해 유입된 노동인력은 1996년 5,500명에서 2003년 25,000명으로 정부는 매해 꾸준히 할당 인력에 대한 규제를 완화하였다. 그러나 최근 A-8 출신 이주노동자들이 농업 분야의 인력난을 보충하기 시작하자, 정부는 2005년 할당 인력을 16,250명으로 감소시켰다⁹⁾.

8) 오페어(Au pair)란 문화 교류의 차원에서 언어나 문화 습관을 습득하기 위해 민박 가정에서 가사일을 돕거나 육아를 돌봐 주고 숙식을 제공 받는 외국인(보통 젊은 여학생)을 의미한다. 위의 <표 2>에서 보듯이 오페어는 계층5의 교환프로그램으로 분류되고, 최대 노동시간은 일주일에 25시간으로 제한되어 있다.

9) Ryan, B.(2005), *Labour Migration and Employment Rights*, London, The Institute of Employment Rights.

둘째는 ‘업종 부문에 따른 이주노동인력도입정책(SBS : the Sectors Based Scheme)’이다. SBS는 2003년 식품가공 처리와 요식업의 인력난 해소를 위해 도입된 정책으로, 비유럽 회원국 출신 18~30세 사이의 이주노동자로 피용 자격을 제한하고 있다. 체류 기간은 1년이고, 재취업을 신청한 이주노동자는 출국하여 2개월 후 다시 입국해야 한다. 2003년과 2004년 사이 SBS로 유입된 이주노동자 수는 총 20,000명이었으나, 정부는 2004년에는 할당 인원수를 15,000명으로 감축하였고, 비유럽 회원국 출신의 이주노동자 수가 전체 할당 인원의 20%를 넘지 못하도록 제한하였다¹⁰⁾. 그 결과 방글라데시 출신 노동자의 요식업 취업과 우크라이나 출신 노동자의 식품가공처리업 취업이 중지되었다.

■ 미등록 이주노동자의 노동시장 참여 형태와 관련 정책

이주노동자의 유입이 많은 다른 나라와 유사하게 영국 내 미등록 이주노동자 인구의 정확한 통계는 밝혀지지 않고 있지만, 2005년 영국 내무부가 발표한 ‘불법체류자’ 통계에 의하면 그 수는 대략 최소 310,000명에서 최대 570,000명에 이를 것으로 추정되고 있다¹¹⁾. 영국 내 미등록 이주노동자의 주된 발생 경로는 아래와 같이 크게 세 가지로 나뉘어진다.

- 1) 합법적으로 입국하였지만 지정된 체류기간을 초과하여 취업활동을 하는 경우
- 2) 밀입국 또는 위조된 여권으로 입국하여 취업한 경우
- 3) 망명 신청이 거부되어 출국 조치가 내려진 망명 신청자가 취업활동을 하는 경우

10) Ryan, B.(2005), 앞의 책.

11) Home Office(2005), “Sizing the Unauthorised (illegal) Migrant Population in the United Kingdom in 2001,” Available at <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs05/rdsolr2905.pdf> 이 통계는 ‘잔여인구산출 방식’으로 얻은 수치로, 총 2001년 인구조사에 기록된 전체 외국인 인구에서 합법적 외국인 체류자의 수를 뺀 수치이다. 그러나 내무부의 ‘불법체류자’ 인구 통계는 그 정확성과 관련해 여러 문제점이 있다. 예를 들어, ‘합법적 외국인’으로 등록되었다 하더라도 체류자격 외 취업활동을 한다면 ‘불법 체류자’로 분류가 돼야 하지만, 내무부의 통계는 이러한 현실을 반영하지 못하고 있다(그 예로, 외국인 학생이 학기 중 20시간 이상 취업활동을 하여 적발될 시, ‘불법체류자’로 분류되어 강제 퇴거의 대상이 되지만 체류 자격상으로는 ‘합법적’으로 간주되어 통계상 ‘불법체류자’의 수치에 포함되지 않게 됨).



미등록 이주노동자 중 밀입국하여 취업활동을 하는 경우는 많지 않으며, 불법으로 장기 체류하며 취업활동을 하고 있는 이주노동자가 대부분이다. 또한 ‘준합법적(semi-compliant)’ 이주노동자의 경우도 ‘불법체류’ 이주노동자로 간주된다. ‘준합법적’ 이주노동자란 서류상으로는 합법적으로 영국에 체류하고 있지만, 체류자격 외의 취업 활동을 하는 외국인을 의미한다. 그 예로 망명 신청 심사 기간 중 취업이 금지되어있는 망명 신청자의 취업활동, 지정된 시간(일주일에 20시간)을 초과하여 취업 활동을 하는 외국인 학생 또는 취업이 금지되어 있는 단기 방문자의 취업활동 등을 들 수 있다.

미등록 이주노동자의 취업 업종

대다수의 미등록 노동자들은 인력부족을 겪고 있는 저임금 업종에 종사하고 있다. Evans 외의 연구에 의하면 런던의 저임금 업종 종사자의 무작위 표본 중 90%가 런던 지하철 청소, 돌봄 노동, 요식업종에 종사하고 있는 이주노동자로 나타났다¹²⁾. 이 연구가 이주노동자의 체류 신분별 종사 업종을 밝히고 있지는 않으나, 대다수의 미등록 노동자들이 열악한 상황의 3D 업종에 종사하고 있다고 논의되고 있다. 예를 들어, 미등록 이주노동자들은 소수민족이 운영하는 식당에서 최저임금 미만의 보수를 받고 장시간 일하거나, 의류봉제 공장에 종사하는 미등록 노동자의 경우, 합법적 이주노동자 임금의 70%만 받고 동일한 일을 하고 있다. Ryan(2005)의 연구에 의하면, 의류봉제 산업의 사업주들은 값싼 미등록 노동자들을 고용하여 이미 고용하고 있는 합법적 이주노동자들에게 최저임금을 지불하는 편법을 쓰고 있는 것으로 드러났다. 그 외에도 Laurence (2005)와 Pai (2004)는 심층 사례연구에서 다수의 미등록 노동자들이 식품가공업이나 런던 신흥 지구인 Canary Wharf의 청소부로 고용되어 있다고 밝히고 있다¹³⁾.

12) Evans, Y. et al.(2005), "Making the City Work : Low Paid Employment in London," Queen Mary University of London. Available at <http://www.geog.qmul.ac.uk/globalcities/Report2.pdf>

13) Lawrence, F.(2005), "The Precarious Existence of the Thousands in Britain's Underclass," *The Guardian*, 10 January; Pai, H.(2004), "The Invisibles—Migrant Cleaners in Canary Wharf," *Feminist Review* 78(1), pp.164–174.

미등록 이주노동자 관련 정책

영국 정부는 미등록 이주노동자 단속을 위한 정책으로 주로 출입국 관리에 초점을 맞춰 왔으며, 섬나라라는 지리적 특성상 영국의 출입국 관리는 비교적 효과적이었다. 영국은 미등록 노동자의 입국 제한을 위해 사증발급과 항공기 제재규정 정책(carrier sanctions : 외국인의 영국 입국이 거부 될 시, 당사자가 입국시 이용한 항공사가 본국 송환을 책임져야 한다는 규정)만을 실시해 왔다. 하지만 기존의 출입국 관리를 통한 미등록 노동자 유입 제한은 영국과 프랑스를 연결하는 해협 터널의 개통과 유럽대륙과 영국 간 화물운송의 증가로 점점 그 실효성을 잃어가고 있다¹⁴⁾.

반면, 노동시장 내에서 이미 취업활동을 하고 있는 미등록 이주노동자에 대한 체계적이고 엄격한 내부 단속은 이루어지지 않았다. 1997년 이전까지 미등록 이주노동자를 고용한 사업주에 대한 처벌은 존재하지 않았다. 그 후 정부는 노동시장 내에서 미등록 이주노동자의 수요를 제한하기 위한 방안으로 미등록 이주노동자를 고용하는 사업주에 대한 처벌 정책을 도입하기 시작했다. 1996년 개정된 영국의 이민법에 따르면 미등록 노동자를 고용한 사업주는 형법을 위반한 것으로 간주되어 고용한 미등록 노동자 한 명당 £5,000의 벌금이 부과된다. 그러나 미등록 이주노동자의 고용을 이유로 기소되는 사업주의 수는 많지 않으며, 기소된다 하더라도 유죄로 인정되어 처벌 받는 경우는 드문 것으로 나타난다. 1998~2003년 사이 영국과 웨일즈에서 기소된 사업주는 24명에 불과했으며, 그 중 9명만이 유죄 판결을 받았다¹⁵⁾.

최근 영국 정부는 미등록 이주노동자들의 작업장 단속 또한 강화하고 있다. 2002년과 2004년 동안 미등록 노동자 단속을 위한 집행담당관을 50% 증원시켰으며, 2004년에 발표한 신분증 제도 도입 계획은 정부의 작업장 내 미등록 이주노동자들을 좀 더 효과적으로 단속하겠다는 의지를 잘 보여주고 있다. 신분증 제도가 시행되면, 우선 시범 단계에서 영국에 거주하는 외국인들은 의무적으로 신분 등록을 하고 생체인식 기능을 겸비한 신분증을 발급 받아야 한다. 시범 단계를 거친 후 영국인들에게도 신분증 제도 도입을 적용할 계획이다.

14) 영국과 프랑스 간 해협 터널과 화물수송 차량은 밀입국자나 정치적 망명 신청자들이 유럽대륙에서 영국으로 들어오는 경로로 자주 이용되어 문제가 되고 있다.

15) Ryan, B.(2005), *Labour Migration and Employment Rights*, London, The Institute of Employment Rights, p.69.

미등록 이주노동자에 대한 노동법의 적용

영국은 출입국법을 위반한 미등록 이주노동자에 대해 노동법의 동등한 적용을 엄격히 제한하고 있다. 이는 영국에서의 노동법 적용의 근거가 ‘불법행위를 통해 이익을 취득해서는 안된다’는 관습법의 원칙에 기반하기 때문이다. 출입국법상, 미등록 이주노동자가 체류자격 외의 취업활동을 하는 것은 £5,000 벌금 또는 6개월 징역에 해당하는 형법 위반에 해당된다. 영국 법원은 ‘위법’을 저지른 미등록 이주노동자가 고용계약이나 법적 권리를 주장할 수 없도록 판결하고 있다. 따라서, 미등록 이주노동자는 고용계약서, 최저임금, 단체행동권 등의 권리를 주장할 수 없다. 더구나, 고용 계약과 관련 없는 인종관계법상 명시된 차별에 대한 문제에 있어서도 미등록 이주노동자의 ‘불법’ 신분을 이유로 법적 보호를 받을 수 없다는 법원의 판결이 내려진 바 있다¹⁶.

갱마스터 허가법(the Gangmasters Act 2004)

모두에서 언급한 2004년 모어감만 사고 이후, 미등록 이주노동자의 노동착취와 열악한 작업환경이 사회적 문제로 대두되자, 2004년 갱마스터 허가법이 제정되었다. 갱마스터는 사업주가 필요할 때에 임시노동자를 공급하는 개인 중개인을 말하며, 최근 합법적 또는 미등록 이주노동 인력을 조직적으로 관리하는 갱마스터들이 늘어나고 있다. 갱마스터는 영어 구사능력이 부족한 이주노동자들에게 일자리를 소개해 주는 것은 물론, 작업장으로의 이동 및 숙소 알선, 작업장 감독 등의 역할을 담당하는 것을 명목으로 수수료를 받는다. 수수료는 보통 이주노동자의 임금에서 공제된다. 2004년 모어감만 사고를 통해 이주노동자(특히 미등록 이주노동자)에 대한 갱마스터의 중간 착취행위가 폭로되었고, 직업소개소의 신고제가 2004년 갱마스터 허가법을 통해서 허가제로 바뀌었다. 현재 갱마스터 허가법의 적용 대상은 농업, 조개잡이, 식품 포장 및 가공업에 인력을 공급하는 직업소개소나 갱마스터에 한정되어 있다.

16) Vakante v Addey and Stanhope School(2004), 판례 참조 ; Ryan B. (2005), 앞의 책 p.81에서 인용.

미등록 이주노동자의 합법화 문제

1977년 이후 영국에서 미등록 이주노동자나 미등록 거주 외국인의 대규모 합법화는 이루어진 바가 없다. 시민단체와 노동계의 압력으로 1998~99년 사이에 미등록 외국인 가사노동자의 합법화 정책이 한시적으로 시행되었지만, 당시 이를 통해 합법화된 미등록 가사노동자는 200명뿐이었다. 단지 영국은 미등록 거주 외국인의 합법화의 일환으로 ‘장기 거주 외국인에 대한 영주 허용’ 방침을 채택하고 있다. 이에 따라, 외국인이 합법적 또는 불법적으로 영국에 연속 14년 이상(어린이의 경우 연속 7년 이상) 거주한 경우, 장기 거주자의 신분으로 영주권을 신청할 수 있다. 따라서 영국 정부는 현재 개인별·사례별로 미등록 이주노동자를 합법화하는 정책을 시행하고 있고, 미등록 이주노동자에 대한 대규모의 합법화 계획에 대해서는 부정적인 입장을 견지하고 있다.

■ 맺음말

주요 산업의 인력난과 저출산, 인구의 고령화를 겪고 있는 영국의 상황을 고려할 때, 지속적인 경제발전을 위한 이주노동자의 수요는 앞으로도 계속될 것이 자명하다. EU의 확장으로 유입되고 있는 많은 동유럽의 이주노동자들은 영국 노동시장 내의 이주노동인력 증가에 한 몫을 하고 있다. 최근 급격히 증가하는 이주노동자 인력관리를 위해서 영국 정부는 ‘이주노동 정책 5개년 계획’을 기반으로 새로운 정책프로그램들을 도입하고 있다. 그러나, 저임금·저숙련 업종의 인력 공백을 메우고 있는 많은 수의 미등록 이주노동자의 관리에 있어 정책의 효율성이 의문시되는 상황이다. 미등록 이주노동자의 인권, 노동권 보호를 위한 법적 체계의 부재와 사업주 처벌 정책 시행의 미진함은 미등록 노동자의 수요를 감소시키기보다 오히려 노동시장에서 취약한 위치에 놓여 있는 미등록 노동자의 수요를 늘리고 있다.

2004년 2월 모어감만 사고는 미등록 이주노동자들이 ‘불법체류 신분’이라는 이유로 그들의 열악한 작업환경과 노동권을 고려하고 있지 않은 영국의 이주노동자 정책의 문제점을 노출시킨 중요한 사건이었다. 모어감만 사고 이틀 후 기고된 운송일반노조(T&G)의 위원장이자 Guardian 일간지의 칼럼리스트이기도 한 Tony Woodley의 논평은 영국의 노동계와 사회단체의 입장을 잘 피력하고 있다:



“[모어캄만 사고에 대한] 영국 내 보수파의 반응은 쉽게 짐작할 수 있다. 그들은 왜 그 노동자들이 누구를 위해 적은 임금을 받으며 그렇게 위험한 상황에서 일을 하고 있었는지 묻기보다, 왜 그 노동자들이 영국에 있었던 것인지를 물을 것이다. 이것은 이주(migration)의 문제가 아닌 착취(exploitation)의 문제이다¹⁷⁾.” **KLI**

17) Woodley, T.(2004), “The Underbelly of Globalisation : The Chinese workers who died were victims of cowboy capitalism,” *The Guardian*, 7 February.