



영국의 이민총원제 정책을 둘러싼 최근의 논쟁

하세정 (영국 LSE 경제지리학 박사과정)

■ 머리말

영국에서 14년 만에 정권이 교체되면서 여러 가지 정책적 변화가 예상되고 있는 가운데, 가장 극적인 변화는 이민 제도에서 찾아볼 수 있을 듯하다. 이민자 유입에 가장 보수적인 입장을 취해온 보수당이 집권하게 되면서, 연간 유입 인원을 인위적으로 제한하는 총원제를 실시하게 됐기 때문이다. 민의를 등에 업고 일사천리로 준비 중인 보수당의 이민 정책과 그 결과에 대한 논란이 증대되고 있다. 오랫동안 이민자를 받아들여 온 영국의 현 상황과 이민에 대한 내부적인 감론을 막은 다문화 가정에서 비롯된 새로운 사회 현상들이 이슈화되고 있고, 해외인력 수입이 보편화되면서 그 결과를 두고 경제·사회적인 논란이 일기 시작한 한국에 좋은 참고가 될 것이다. 본문에서는 현재 총원제 도입을 위한 진행 상황과 이를 둘러싼 이해 관계자들의 입장과 논점들을 정리해 보기로 한다.

■ 새로운 이민 정책의 도입 배경

영국에서 이민 정책이 총선 결과를 가를 만큼 중요한 쟁점 사항이 된 것은 이른바 A8라고 불리는 동유럽 8개국의 유럽연합 가입에서 비롯됐다. 2004년 이들의 가입과 동시에 주로 폴란드 출신의 이민 근로자들이 연간 수십만 명 단위로 몰려들기 시작해 각종 사회문제를 야기시켰다는 비판을

받았다. 2008년 중순부터 시작된 영국의 불황으로 인해 일자리가 줄어들자 이민노동자들이 대규모로 귀국하면서, 순유입 인구도 줄어들고 있다. 가장 최근 발표된 통계에 따르면 동유럽에서 유입이 시작된 이래로 입국자와 출국자 사이의 첫 역전 현상이 일어났다. 2009년 A8 국가 출신의 이민 입국자는 4만 5,000명으로 출국자 5만 7,000명을 하회했다. 전체 순유입자도 지속적으로 감소하는 추세이다. 2007년 22만 명, 2008년의 16만 3,000명, 역시 2009년 9월까지 12개월 동안은 14만 2,000명을 기록해 하락세가 뚜렷해지고 있다.

초기의 급격한 이민의 유입에는 동유럽 출신 이민자 규모에 대한 당시 노동당 정부의 잘못된 예측이 큰 몫을 했다. 연간 2만 명 정도의 유입을 예상해 노동시장을 완전히 개방했지만, 실제로는 영국의 높은 임금수준에 끌려 연간 수십만 명이 몰리게 됐다. 급격한 이민자 유입 때문에 영국 사회는 공공서비스에 대한 과부하, 주택난과 같은 경제적 혼란, 이질적인 문화 유입에서 비롯된 정신적 불안감을 겪게 되었고, 대규모 이민에 대한 보수적인 목소리가 커지는 계기가 되었다. 2009년에는 영국에 진출한 이탈리아 건설사가 정유소 건설을 위해 자국 기술자들을 데려오자 이에 불만을 품은 영국인 근로자들이 파업을 시작해 전국적으로 파업이 번지는 사태가 일어났고, 일반국민들 사이에서도 일자리마저 빼앗기고 있다는 위기감이 조성되기 시작했다.

노동당 정부도 악화되는 여론에 이민 통제의 필요성을 절감했고, 유럽연합으로부터의 이민을 제한할 수 없는 한계를 비유럽 출신 이민자의 숫자를 통제함으로 해결하려고 했다. 비유럽 출신 이민자를 숙련 기술자로만 제한하려는 노력은 정권 말기에 호주식 점수제 도입을 통해 드러났다. 보수당은 오랫동안 이민자 숫자 자체를 제한하는 보수적인 당락을 고수해 왔는데, 2004년 이후로 더욱 강력한 목소리를 내며, 총선의 핵심 공약으로 내세웠다. 결과적으로 이민 정책은 급진적 재정적자 해소 방안과 함께 보수당의 승리에 크게 공헌한 것으로 평가되고 있다. 총선 기간 중 보수당의 이민 공약을 비판해 온 민주당과의 연정이 예상되면서, 잠시나마 이민 정책에 불확실성이 생겼으나 결국 보수당의 정책이 정부 공식안으로 채택되었다.

■ 협의 내용

현 정부의 기본 방침은 절대적인 이민 규모를 줄이자는 데에 있고, 5년 내로 노동당 집권 전

수준인 연간 수만 명 선으로 끌어내린다는 구체적인 목표를 제시하고 있다. 이를 달성하기 위해 여러 계층을 타깃으로 한 세부 공약들이 총선 기간 동안 발표되었는데, 그 중 가장 큰 비중을 차지하는 것은 비유럽 출신 이민 근로자의 수를 제한하는 방안이다. 현재 총원제 도입에 가장 큰 우려를 표명하고 있는 기업들을 상대로 7월부터 9월까지 의견 청취 과정을 진행하고 있고, 이에 앞서 영구적인 제한 조치가 도입되기 전 이민자들의 급격한 유입을 막기 위한 조치로 2010년 7월부터 2011년 4월까지 비유럽 출신 숙련 이민 근로자의 숫자를 예년에 비해 5% 정도 줄여둔 수준인 2만 4,100명으로 제한한다는 예방 조치를 발표했다. 기업들의 의견을 묻는 내용에는 이민 유입 근로자 수의 적정 수준, 이민 신청 방식, 사보험 가입 유도 여부 등이 포함되어 있다. 협의 과정이 시작되기 전부터 산업계의 반발이 잇따르고, 연정 파트너인 민주당 내에서도 이견이 나오는 점을 고려하여 전체 유입 이민 근로자의 45%를 차지하는 다국적기업 내 보직 이동 때문에 발생한 이민자, 스포츠 엘리트, 종교인들은 이민자 수 제한에 포함시키지 않는다는 방침을 세우고 있다. 이민 신청 접수 방식에는 미국식의 선착순제와 가장 높은 비용을 지불하는 기업에 지원한 이민 신청자에게 허가를 내주는 경매제가 고려될 예정인데, 전자가 채택될 가능성이 매우 높다. 고숙련 근로자에 대해서는 별도로 뉴질랜드의 인력풀(pool) 방식 적용 여부를 고려중이다. 이는 비용을 내고 인력풀에 등록된 근로자를 기업들이 채용해 가는 방식이다. 또한, 개인 건강보험 가입자에게 높은 점수를 부여해 이민 가능성을 높여주는 방안도 검토되고 있다. 영국이 6개월 이상 거주자에게 무료 의료서비스를 제공하는 점은 이민자들에게는 유인 요소가 되고 있지만, 자국민들에게는 세금 누수로 비춰질 수 있다. 특히, 재정난에 허덕이는 의료서비스에 과부하가 걸린다는 점에 대해 영국 국민들의 감정이 좋지 않다. 따라서, 공공 의료서비스의 부담을 낮추도록 하기 위해서 이민자들에게 사보험의 가입 인센티브를 제공하자는 의견이 나오게 됐다.

■ 이민 정책을 둘러싼 논란

이민총량제를 둘러싼 논란의 구도는 이민자에 대한 민의가 총선에서 나타났다고 주장하는 보수당 대 기업, 정책 전문가, 야당의 대립으로 나타나고 있다. 기업들과 산업계 단체들의 주된 우려는 인력·기술력 부족 심화 가능성에 있다. 특히 임금수준이 낮고, 노동강도가 높아 자국민

들이 기피하는 의료서비스, 돌봄 산업, 제조업 등의 분야와 외국인 인력수요가 큰 호텔, 식당업의 큰 타격이 불가피할 전망이다. 영국의 대표적인 제조업 협회인 EEF의 데이비드 인들 회장은 이민자 수 제한이 결국 기업들의 필요보다는 정치인들이 느끼기에 대중들이 수용할 수 있는 수준에서 결정될 것이라며 우려 섞인 예상을 내놓았다. 또한, 제도의 경직성을 지적하며, 수시로 바뀌는 경제 및 고용 환경에 대처하기 힘들다며, 연중에 이미 허용된 이민자 수가 차버려, 남은 1년을 대책없이 보내야 하는 기업들이 많을 것이라고 주장했다. 리즈 NHS 병원의 매트 베이커 인사부장은 이미 영국이나 유럽에서 인력을 수배하고, 부득이한 경우에만 비유럽 국가를 고려하는 등 제한적인 해외인력 영입 원칙을 따르고 있는 상황에서, 추가적인 제한은 분명히 극심한 인력난을 일으켜, 의료서비스 제공에 차질이 생길 것으로 전망했다. NHS에서는 올 8월부터 이미 초급 의사를 인도에서 수입할 방침이어서 인력 수입 제한이 생길 경우, 간호사, 제약사, 상담사 등 다른 분야의 인력 수급에 적신호가 켜질 전망이다. 이미 심각한 인력난을 겪고 있는 돌봄 산업의 한 고용주는 영어 가능 근로자를 영연방 국가에서 채용하는 형편이었는데, 이들 인력을 유럽의 비영어권 출신 근로자로 대체한다는 것은 업계 현실에 비춰 불가능하다고 주장했다. 요식업 업계 내에서는 영국 외식 산업의 대다수를 차지하고 있는 외국 음식점의 경우에도 외국인 주방장을 합법적으로 영국 내로 데려오기 어려울 전망이어서 불법이민이 기승을 부릴 것이라는 우려도 나오고 있다. 한 법률회사의 인사는 새로운 이민 환경 하에서는 근로자의 능력보다 이민 신청 타이밍이 더 중요해지는 상황이 될 것이고, 이에 따라 사용자들도 해외인력 고용 계획에 불확실성이 높아져 어려움을 겪을 것이라고 전망했다. 인재 유입의 제한이 정부의 친환경 경제 정책 실현에도 기술적인 걸림돌이 될 것이라는 지적도 있다. 기술자 협회에서는 정부가 저탄소 경제를 위한 인프라, 핵 발전소, 풍향 발전소를 지을 수 있는 인력을 영국 자체적으로 공급할 수 있다고 생각한다면 순진한 오산이라고 주장했다. 이민 제한 정책에 책임을 지고 있는 테레사 메이 내무부 장관은 경제와 산업에 대한 염려를 접하고 나서, 이미 총원제를 실시하고 있는 오스트레일리아, 미국, 뉴질랜드의 경우를 들며 필요한 인력을 해외에서 공급받지 못한 경우는 없었고, 따라서 영국의 경우도 경제에 해로운 효과를 미치지 않을 것이라고 주장했다.

경제나 정책 전문가들은 정책의 인위성과 제한의 근거가 약한 점을 들어 반대하고 있다. 공공정책연구소(IPPR)의 팀 핀치 이민정책부장도 이민자 수를 인위적으로 낮게 책정하는 것은 비효율적이라고 지적하면서, 제한책이 사용자들의 고급 인력 및 공급 부족 분야의 인력 영입을 제한해

경제회복과 공공서비스의 질에 악영향을 끼칠 것이라고 경고했다. 감축 목표를 수만 명 수준으로 제시한 이유가 노동당이 집권한 1997년 이전 수준으로 되돌린다는 단순한 논리에서 출발했기 때문에, 그 동안 바뀐 경제 규모, 구조, 체질 등을 고려하면 무리수라는 지적이다. 내국인들의 기피 현상으로 외국인 근로자에 대한 의존도가 커버린 산업일수록 제한에 대한 우려가 더욱 크다는 점이 이 주장이 전혀 근거가 없지 않음을 방증한다. 또한, 전문가 그룹은 정책의 시의성에 대해서도 의문을 던지고 있다. 이미 동유럽 출신 이민자들이 빠져나가 이민에서 비롯된 사회적 부담이 많이 감소한 상태에서 무리하게 제한할 필요가 무엇이나는 주장이다. 작은 충격에도 다시 무너질 수 있는, 불안정한 경제 회복기를 거치고 있는 영국 경제에 적어도 단기적으로는 제한의 도입이 도움이 안 된다는 입장이다. 게다가 경제 대국 독일이 A8국가들에 7년간 유예해 온 노동시장 개방을 내년 부터 전격 실시하기로 함에 따라 지리적으로 가까운 동유럽 이민자들을 대거 흡수할 것으로 예상된다. 따라서 영국은 노동력, 기술력 부족을 비유럽 출신자에게 더욱 의존해야 할 상황을 일부러 역행하고 있다는 비판이 일고 있다.

야당인 노동당은 기존 정책의 충분한 역할론을 강조하며, 추가적인 정책의 무용론을 내세우고 있다. 자신들이 도입한 현행 점수제가 불필요한 이민을 억제시키는 역할을 충분히 하고 있는 시점에서, 추가적인 제한 조치는 정작 필요한 노동력 공급마저 차단할 가능성 높아 경제에 해를 끼칠 수 있다는 입장을 취하고 있다. 현재 순유입이 감소하고 있는 상황에 대해서도 보수당은 경제 불황에 따른 일시적 현상이며, 경기가 회복되면 언제든지 되돌아올 수 있는 인구라고 주장하고 있는 반면, 노동당은 대부분 점수제 시행 덕분이라고 자평하고 있다. 노동당은 이미 비숙련 근로자의 유입이 차단되었기 때문에 총원제를 사용한다 하더라도 시행 대상은 이론적으로는 숙련기술자나 유학생으로, 실질적으로는 후자로 좁혀질 수밖에 없다고 주장한다. 보수당도 외국인 유학생에 대한 통제도 고려하고 있지만, 내각 내의 이견과 대학들의 반발이 잇따를 것으로 예상돼 진통이 따를 것으로 보인다. 테레사 메이 내무부 장관은 느슨한 학생비자 발급 제도가 영국 이민 제도의 가장 큰 허점이라면서, 외국인 유학생에 대한 제한도 도입할 뜻을 비쳤다. 특히, 졸업 후 취업이라는 루트를 통해 정착하는 이민자들의 비율이 높고, 신규 대졸자들의 실업률이 치솟는 상황에 대해 영국 자국민들의 불만이 커진 것이 그 주요 배경으로 이해된다. 하지만, 마이클 고브 교육부 장관과 데이비드 윌레츠 대학부 장관은 엄격한 제한 적용은 인재 유출로 이어져 국가 핵심 산업인 금융 산업 등에 해를 가할 수 있다고 경고했고, 빈스 케이블 기업부 장관도 내각이 제한 원칙에 동의하지만,

대학들과 노동력이 부족한 산업 분야의 주장을 수용해야 한다고 경고했다. 재정 수입의 상당 부분을 외국인 학생들의 비싼 학비에 의존하고 있는 대학들도 반발하고 있다. ‘고속런기술 이민자 협회’에 따르면 외국인 학생의 학비로 영국 대학들이 벌어들이는 수입은 연간 120억 파운드(한화 21조 원)에 달한다. 또한, 대학 교수진의 10%를 비유럽 외국인이 담당하고 있어, 이민 제한 조치로 인해 이증고를 겪을 것으로 예상된다고 밝혔다.

■ 맺음말

영국의 새로운 이민 정책을 둘러싼 논란에는 사회적 비용을 우려하는 정부와 대중 대 경제적 이익을 지키려는 산업계의 충돌로 요약된다. 이민이 거시적으로 노동공급의 한 방편이라면, 그 규모를 결정하는 작업은 시장에 맡기는 것이 바람직할 것이다. 동유럽 출신자들의 이민 패턴을 보면, 유럽이라는 지리적으로 상당히 큰 노동시장에서도 시장 메커니즘이 잘 작동하고 있는 것으로 평가된다. 이런 점에서 단순히 과거 수준으로의 회귀를 내세우며, 인위적인 제한을 주장하는 보수당의 정책은 일견 무리한 점이 없지 않아 보인다. 하지만, 이민이 주로 기업들에게는 값싼 노동력이라는 수혜를 주지만, 사회 전체에는 부담을 지우기 때문에, 수혜자들이 사회적 비용을 감당하지 않을 경우, 나머지 사회 구성원에게 음(-)의 외부 효과가 발생할 수 있다는 점에서 사회 전체가 받아들일 수 있는 수준으로 강제하는 국가의 개입 또한 전혀 잘못됐다고 할 수 없다. 결국 이론적인 논의보다는 사후 결과로 평가받을 수밖에 없는 상황이다. 한국도 언젠가는 영국과 같은 선택을 해야 할 때가 올 수 있기 때문에, 영국의 결정과 그 결과에 더욱 관심이 쏠린다. **KLI**

참고문헌

- Home Office UK Border Agency(2010), Limits on non-EU economic migration, London.
- Personneltoday.com, 6월 3일, 'Immigration cap could lead to skills shortages in key sectors'
<http://www.personneltoday.com/articles/2010/06/03/55808/immigration-cap-could-lead-to-skills-shortages-in-key.html>
- Guardian, 6월 25일, 'Government reconsidering plans to impose immigration cap'
<http://www.guardian.co.uk/politics/2010/jun/25/government-reconsiders-immigration-cap-plans>
- BBC, 6월 27일, 'Cable defends temporary cap on non-EU migration'
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/politics/10427687.stm>
- Guardian, 6월 28일, 'Recession puts government on course to reduce immigration'
<http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jun/28/recession-immigration-falls-sharply>
- _____, 6월 28일, 'Theresa May: immigration cap will not ham UK economy'
<http://www.guardian.co.uk/uk/2010/jun/28/theresa-may-immigration-cap-economy>
- Personneltoday.com, 6월 28일, 'Temporary immigration cap for rest of 2010 confirmed by government'
<http://www.personneltoday.com/articles/2010/06/28/56073/temporary-immigration-cap-for-rest-of-2010-confirmed-by-government.html>