

영국의 고숙련 이민정책

Lucie Cerna (영국 옥스포드대학교 정치 및 국제관계학과 박사후 연구원)

■ 머리말

고숙련인력의 이민 제도

영국을 포함한 많은 고소득 국가에서는 고숙련 이민자 유치를 주요 정책 목표로 삼고 있다. 그 목적은 사용자에게 고숙련 노동자의 풀을 확대함으로써 국가의 인적자본-기술 및 지식기반-을 확대하고자 함이다.

인적자본이라는 접근법 하의 내생적 성장이론에서는 인적자본의 확대는 역동적인 성장과 파급 효과를 초래한다고 주장한다(Romer, 1986). 고숙련 노동자의 풀을 확보하지 못하는 경우 고소득 국가는 혁신, 생산성, 경쟁력 등 여러 분야에서 열세에 놓이게 될 수 있다. 따라서 이들 국가에서는 이민법과 규제의 개정을 통해 고숙련인력의 이민을 활성화하고 있다.

그렇다면 고숙련 이민자는 누구일까? 기술(skill)에 대해 보편적으로 합의된 정의나 이를 측정하는 척도는 없으며 ‘고숙련’이라는 것은 상대적인 개념일 뿐이다(MAC, 2009: 14). 그럼에도 불구하고 고숙련 이민자는 일반적으로 교육수준이 높고(교육수준은 학사부터 박사까지 다양), 고숙련 직에 종사하며(엔지니어, IT 전문가, 연구원, 의료 관련 전문직), 월급이 일정 수준 이상인 자들이다(물론 상당한 격차 존재)¹⁾.

다음 논의는 제3국의 국민, 다시 말해 유럽연합 이외 국가 출신자에 관한 것임을 밝혀둘 필요가

있다. 영국은 유럽연합의 신규 회원국 출신 노동자를 포함하여 유럽연합 내 노동자의 자유이동을 충실히 준수하고 있다.

최근의 연구

최근의 연구(Ruhs, 2008에 요약)에서는 다음과 같은 요인으로 고숙련 이민자를 수용해야 한다는 경제적 논리가 존재함을 밝히고 있다: ① 숙련 이민자는 기존 거주민의 기술과 자본을 보완할 가능성이 더욱 높다, ② 이민이 미치는 재정적 영향을 전반적으로 파악할 때 숙련 이민자에게 긍정적일 가능성이 높다, ③ 숙련 이민을 통해 잠재적 장기성장의 효과와 파급효과가 발생할 수 있는 가능성이 더욱 높다. 경제이론에 따르면 고숙련 이민자의 선정은 기존 거주민의 총소득을 극대화하는 동시에 최저임금 근로자에게 미칠 수 있는 부정적인 영향을 최소화한다는 두 가지 목표를 모두 달성해야 한다(Ruhs, 2008: 405). 그렇지만 장기성장의 효과와 파급효과는 측정하기가 어렵고 이에 대한 체계적인 실증적 증거도 존재하지 않는다(Ruhs, 2008).

영국은 2002년 고숙련이민자제도(HSMP) 시행 이후 고숙련 이민자를 유치하는 정책을 단행해 왔다. 그 이전에는 노동력이 부족한 부문에 숙련 이민자의 입국이 활성화되었다. 고숙련이민자제도(HSMP)는 우수한 자격조건, 근무 경험, 기타 기술을 갖추고 있으나 일자리 제의를 아직 받지 못한 신청자를 수용한다는 점에서 매우 혁신적인 제도이다. 기본적인 의도는 구직 기회를 많이 가지고 있는 고숙련 이민자의 입국이 허용되도록 충분한 유연성을 제공한다는 것이다. 2005년 4월 개정을 통해 목록에 들어 있는 상위 50개의 MBA 대학원으로부터 학위를 받은 신청자가 고숙련이민자제도의 합격점인 75점을 얻을 수 있도록 허용하였다. 4년 후에는(나중에는 5년으로 변경) 영구적인 정착 또한 가능해졌다. 새로운 포인트제도(PBS)의 Tier 1이 2008년 1월부터 단행되어 2008년 6월 본격적으로 가동되면서 고숙련이민자제도는 폐지되었다²⁾. 포인트제도는 고숙련이민

- 1) 일례로, 고숙련자는 '비교적 도전적이고 어려운 업무를 처리하거나, 성공 기준에 비해 특히 높은 수준으로 업무를 처리할 수 있는 준비가 되어 있다'(MAC, 2009: 14).
- 2) 포인트제도는 5개의 Tier(각각의 Tier에 따라 카테고리의 수가 정해져 있다)로 되어 있다: 고숙련 이민자를 위한 Tier 1, 일자리 제의를 받은 숙련 이민자를 위한 Tier 2, 저숙련 노동자를 위한 Tier 3

자제도, 투자자, 개업 변호사, 기업가, 작가, 작곡가 및 예술가, 국제대학원제도, 스코틀랜드에서 근무하는 혁신가와 신재능제도 등 8가지 제도를 대체하였다.

본고는 포인트제도에서도 ‘최고 인재’ 또는 Tier 1이라고 하는 것을 집중적으로 조명하고자 한다. Tier 1에는 일반(고숙련 노동자), 투자자, 기업가, 학업 후 근로 등 4개의 경로가 존재한다³⁾. 신청자는 각 경로별 기준(75포인트, 2010년 7월 80포인트로 증가), 영어 능숙도(10포인트), 관리(10포인트)(자세한 사항은 MAC, 2010a 참조) 등 3가지 카테고리에서 자격조건에 필요한 충분한 포인트를 획득해야 한다. 일반(general) 경로에서 신청자는 자격조건(학사, 석사, 박사), 과거 급여(연간 2만 5,000~15만 파운드, 그 이상), 영국 내 경험, 연령(29세 이하, 39세) 등에 따라 포인트를 부여받는다(MAC, 2009). Tier 1은 포인트제도의 안정성 증가와 함께 명확성, 일관성 제고, 거부된 신청자 감소 등을 목표로 한다. 본고에서는 영국의 고숙련 이민에 대해 집중적으로 조명하며, 관련 정책, 평가 결과, 변화 등을 면밀히 살펴보도록 한다.

■ 외국인 고숙련 노동자의 현 주소(고숙련이민자제도 도입 이후의 변화)

1997년 이후 영국은 ‘해외기술의 주요 순수혜국’이 되었다(Findlay, 2006: 65). 고숙련 이민은 세계화의 중요한 일부가 되었으며 영국은 이러한 이민자를 유치하기 위해 몇가지 정책 변화를 단행하였다. 포인트제도 도입 이후 2008년 9월~2009년 8월까지의 기간 동안 Tier 1에 지원한 92,200명의 신청자가 영국 이민에 성공하였다. 신청자 대다수가 Tier 1 일반과 학업후 근로 경로에 지원하였다. 그러나 졸업 후 영국에 머물도록 허용하는 기간이 더 길기 때문에 고숙련이민자제도에서 Tier 1 일반 경로로, 기존 제도에서 학업후 근로 경로로 전환한 신청자가 상당히 여기에 포

(현재는 중단), 학생을 위한 Tier 4, 워킹 홀리데이 참가자, 오페어(au pair) 및 기타 카테고리를 위한 Tier 5가 있다.

- 3) 일반(general)은 영국에서 유학한 대학원생을 위한 학업후 근로, 기업의 설립·인수·경영을 통해 영국에 투자하고자 하는 기업가, 영국에 상당한 금융투자를 하는 자산을 위해 일하는 투자자 등 영국에서 고숙련직을 구하고자 하는 사람을 위한 것이다(MAC, 2009: 19).

함되어 있다(MAC, 2009: 6). 영국으로의 순이민이 2007년에 비해 2008년 줄어들긴 했지만 여전히 증가 추세에 있다. Tier 1 일반을 통한 인구 유입은 고숙련이민자제도를 통한 인구 유입과 수적으로 유사한 듯 보인다. 학업후 근로 경로를 통한 인구 유입은 계절적 변수와 기존 경로에서 전환하는 것도 있기 때문에 접근하기가 더욱 복잡하다. 그러나 숫자는 과거에 비해 증가한 것으로 보인다(MAC, 2009: 6). 다만 영국 이민은 경기침체로 실업과 정리해고가 증가하면서 둔화되었다. 경기침체가 끝난 이후 노동시장이 회복하는 데는 다소 시간이 걸릴 것이다(MAC, 2009: 6).

경제위기로 인해 영국으로 유입되는 고숙련 이민이 줄어든 것으로 보이나 일반과 학업후 근로 경로는 여전히 인구 유입이 가장 많은 제도이다. <표 1>에서 볼 수 있듯이 Tier 1 일반 경로는 2009년 해외거주 이민 신청자에게 가장 중요한 이민 신청 방식이었다면(13,930명) 동 기간 국내 거주 신청자에게는 학업후 경로가 중요하게 작용했다(34,180명). 반면 투자자와 기업가의 신청은 상당히 적다(Tier 1의 약 1%). Tier 1 이민자는 인도, 파키스탄, 호주, 중국 등 4개국 출신이 대다수를 차지한다. 반면 예를 들어 투자자는 러시아, 기업가는 미국 등의 식으로 특정 경로별로 특정 국가 출신이 주류를 이루는 경우도 있다(자세한 정보는 MAC, 2010a 참조). 2009년 1/4분기부터 2010년 1/4분기까지 이민 신청자의 68%가 남성인 데 반해 32%는 여성이었다. 반면 부양가족의 10%가 남성, 47%가 여성이었으며, 44%가 아동이었다(MAC, 2010a: 83).

영국에서 활용되는 포인트제도는 환경이나 관심사의 변화에 따라 기준이나 한계를 조정할 수

<표 1> Tier 1 이민 허용자와 과거 고숙련이민자제도하에서의 경로¹⁾: 2009

	해외 거주(명)	영국 거주(명)	영국 거주 비율(%)
고숙련이민자제도	335	31,485	69
Tier 1- 일반	13,930		
Tier 1- 투자자	155	235	46
Tier 1- 기업가	120		
Tier 1- 학업후	4,245	34,180	89
Tier 1 & 고숙련이민자제도 전체	18,780	65,900	78

주 : 1) 고숙련이민자제도 참조(HSMP)
 자료: 영국 내무부 이민통계 (2010), 이민자문위원회 2010a: 79.

있도록 허용한다. 하지만 이민자문위원회(MAC)⁴⁾는 정책목표 달성을 위한 이민자문위원회의 권고 사항이 경기와 무관하다는 것을 분명히 하였다. 현재 영국의 이민정책에는 경기 주기의 상태와는 무관하게(영국 노동자의 임금삭감 또는 해고 등) 이민으로 인해 노동시장에 미치는 부정적인 효과를 피하기 위해 몇몇 장치를 두고 있다. 이는 경기침체에 특히 중요해진다. 그러나 잘 정비된 이민제도는 경기 주기에 따라 흐름을 조정할 수 있어야 한다. 이럴 경우 이민정책을 임시로 조정하는 것을 피할 수 있다. 임시로 조정하는 경우가 잦을수록 기업 측에는 불확실성이 증가하게 되고 데이터 지연으로 인한 정책 오류가 초래될 수 있다(MAC, 2009: 65). 하지만 영국이 경기침체에서 벗어나면서 채용할 수 있는 고숙련 노동자의 풀을 확보하는 것은 매우 중요해질 것이다. 그렇지 못할 경우 기업의 성장에 제약이 받고 따라서 경제회복이 지연될 수 있다(MAC, 2010: 236).

포인트제도를 채용하고 있는 다른 국가(호주, 캐나다, 뉴질랜드)와 달리 앞서 언급한 바와 같이 영국은 이민에 4가지 기준만을 채택한 반면, 뉴질랜드는 6개, 캐나다는 9개, 호주는 10개의 기준을 채택하고 있다(Papademetriou et al., 2010). 뉴질랜드, 캐나다, 호주는 일자리 제의, 친척의 존재 여부, 적절한 언어 사용능력, 배우자/파트너의 특징에도 포인트를 적용한다. 호주는 과거 호주에서의 근무 경험/교육 여부를 중요하게 평가하는 반면, 영국은 과거 소득에는 포인트를 주지만 근무 경험에는 포인트를 주지 하는 유일한 나라다. 소득은 해당 전문 직종 내에서 근무 경험과 성공 여부와 관계가 있을 뿐 아니라 특정 전문기술의 희귀성, 특정 산업에 해당되는 변수를 반영할 수도 있다(MAC, 2009: 77). 호주와 캐나다는 이러한 포인트제도를 이민의 목표 수준과 결합한 반면, 영국은 최근(몇몇 경로에 대해) 고숙련 이민자 수에 상한선을 정하였다. 따라서 영국의 경우 이러한 이민자의 유입은 중단될 수 있다.

■ 2009~2010년 고숙련이민자제도 평가 결과

제반 노동이민제도는 이민자문위원회(MAC)의 정기적인 평가를 받는다. 영국 정부가 이민자문

4) 이민자문위원회(MAC)는 이민과 관련하여 영국 정부에 자문을 제공하는 독립 전문기관이다.

위원회의 권고사항을 반드시 수용하는 것은 아니지만 권고사항에 충실한 변화도 파악되고 있다. 일례로 영국 정부는 2009년 4월 Tier 1 신청자의 자격요건을 석사나 박사 학위 소유자로 제한하는 정책 변화를 실시하였다. 과거에는 학사 학위로도 포인트를 얻을 수 있었다. 따라서 이민자문위원회는 최소 자격요건을 학사 학위로 두되 소득 관련 자격요건을 강화할 것을 권고하였다(MAC, 2009). 관련 정책 변화는 2010년 4월 실시되었다.

포인트제도의 유연성 덕분에 조건과 우선순위의 변화에 맞추어 정책을 조정할 수 있었다. 일례로 2010년 7월부터 Tier 1 신청자 중 합격자는 기존에는 95포인트만 획득하면 되었던 것을 100포인트를 획득해야 하는 것으로 변경되었다. 또한 일반 경로에 대해 월 600건의 비자로 제한하였던(UKBA, 2010a) 것을 정부의 이민억제 계획에 따라 이민자문위원회는 2010년 11월 18일 2011년 도 Tier 1과 Tier 2의 비자 발급을 13~25% 사이로 줄일 것을 권고하는 보고서를 발표하였다. 2011~2012년 Tier 1 비자의 제한은 8,000~11,100 수준이 될 것이다. 그러나 노동이민 감소분은 이의 20%만 차지할 것으로 보여 나머지 80%는 가족과 학생이민 감소로 이어질 것이다(MAC, 2010b). 이후 2010년 11월 23일 정부는 2011~2012년 이민 상한선은 당해년도 28,000에서 21,700으로 감소할 것이라고 발표했다. 상한선을 21,700로 두는 것은 이민자문위원회의 기존 권고사항을 따른 것이었다(BBC, 2010).

경제위기의 여파가 지속되고 있는 지금 일부 산업에서 노동력 결핍현상을 겪고 있다 하더라도 정부가 고숙련 이민자의 필요성을 주장하기는 어렵다. 정부가 고숙련 이민자를 위한 프로그램을 심각하게 축소하겠다는 계획을 발표하자 기업과 사용자협회는 그로 인한 파장에 대해 우려를 표명하였다. 하지만 사용자가 고숙련 이민자를 스폰서할 경우 고숙련 이민자의 입국이 가능하다(일자리 제의를 받은 Tier 2 경로). 영국대학의 수많은 연구원과 교수들은 고숙련 이민을 제한하겠다는 영국의 제안은 우수과학의 센터라 할 수 있는 영국의 입지를 위협한다는 내용의 공동서한을 정부에 전달하였다. 이러한 주장을 하는 이들 중 상당수가 노벨상 수상자들이다(The Guardian, 2010). 영국이 우수한 학자를 유인하려면 유연성을 잃지 않아야 한다.

Tier 1 일반 경로가 막히게 됨에 따라 정부는 우수한 재능을 가진 인재를 위해 새로운 경로를 도입할 예정이다. 이를 통해 과학 및 문화 분야에서 국제적으로 인정을 받았거나 장래에 이러한 인정을 받을 수 있는 가능성이 예외적으로 높은 이민자가 혜택을 받게 될 것이다. 관련 분야의 유관기관이 이들 신청자에 대해 보증을 해줄 것이다. 그 숫자는 1,000명으로 제한될 것이며 이는 일자리

제의를 받지 않은 고숙련 노동자 13,000명에서 크게 축소된 것이다(UKBA, 2010b).

또한 영국대학을 졸업한 외국인들이 졸업후 2년까지 영국에 머물 수 있도록 하는 Tier 1 학업후 경로를 신청하는 것이 더 이상 불가능해질 것이다. 이는 2009년 3만 건이 넘는 신청서가 접수되었다는 점에 비추어볼 때 커다란 변화가 아닐 수 없다. 대학은 이러한 정책 변화로 인해 학생들이 대학 입학 자체를 꺼리게 되고 학업의 대안을 다른 곳에서 찾아보게 되지나 않을까 우려하고 있다. Tier 1 기업가 경로는(유연성을 도입하고, 투자 요건을 충족시키지 못하는 전도유망한 신생기업을 위해 새로운 경로를 만들어내는 등) 보다 나은 조건을 도입하기 위해 개혁을 단행할 계획이다. 개혁은 투자 수준에 따라 정착을 가속화하기 위해 Tier 1 투자자 경로에도 단행될 예정이다. 기업가와 투자자를 대상으로는 상한선을 두지 않을 예정이다(UKBA, 2010b). 2010년 11월 23일 발표된 이러한 정책 변화는 2011년 4월 실시될 예정이다.

이민자의 유입을 줄이고자 하는 정부의 압박이 수위를 높여감에 따라 영국의 접근법은 변화하고 있는 듯이 보인다. Tier 1 이민자의 수를 줄이고 상한선을 두겠다는 최근의 발표는 영국의 실업률이 높은 상황에서 일자리 제의도 없는 고숙련 이민자의 유입을 유권자에게 정당화하기가 더욱 어려워졌음을 시사한다. Tier 1에 대한 새로운 제약 사항이 2011년 4월 시행되게 되면 영국은 고숙련 이민자에 대해 경쟁력을 모두 잃을 수도 있다. 고숙련 이민자가 Tier 2 비자(일자리 제의가 필요)를 받고 입국할 수 있긴 하지만 Tier 1 경로의 기존 고숙련 이민자를 유인하는 유연성은 더 이상 찾아볼 수 없게 되었다. 고숙련 이민자가 연구원, 학자, 예술가로서 그들이 가지고 있는 놀라운 재능을 증명할 수 없다면 이민 신청자는 영국의 사용자로부터 일자리 제의를 얻어내야 할 것이다. 일자리 제의를 중요하게 여기는 것은 호주, 캐나다, 뉴질랜드 등 포인트제도를 도입한 다른 국가의 사례를 따르는 것이다.

■ 맺음말

고숙련이민자제도와 관련하여 새로이 발견되는 문제점 및 기타 정책적 파장

영국의 고숙련이민자제도를 둘러싸고 몇 가지 논란이 일고 있다. Tier 1과 Tier 2의 주요 차이점

중 하나는 Tier1의 신청자는 적어도 2011년 4월까지의 일자리 제의가 필수사항이 아니라는 것이다. 영국의 실업률이 높은 상황에서 일자리 제의도 없는 고숙련 이민자의 입국을 정당화하기란 쉽지 않을 것이다. 또한 유권자들은 사용자가 고숙련 이민자의 유입에 의존하기보다는 국내 노동자의 교육·훈련에 투자해야 한다고 보고 있다. 또한 기존 제도 하에서는 교육수준이 다소 떨어지는 신청자에게도 허가가 나곤 했는데 이에 대한 조사도 진행되고 있다. 고숙련 이민자가 실제로 영국 경제에 기여하는 바는 무엇이고, 임금, 주택, 교육, 지역사회 등 관련 사안에 대해 어떠한 영향을 미치는가에 대해 논의가 진행되고 있다(House of Lords, 2008).

이민자의 선정 기준은 몇 가지 도전 과제를 안고 있다. 영국 사회에 도움이 되는 바람직한 고숙련 이민자를 선정할 수 있도록 하는 기준을 선택해야 하겠지만 이는 간단치 않다. 일례로 기존 급여의 수준을 기준으로 삼는 것은 상당한 문제를 내포하고 있다. 승수를 사용하여 국가 간의 급여 차이를 설명하기 때문에 급여가 지급된 국가와 무관하게 고숙련 이민자를 선정할 수 있어야 할 것이다(급여 구분에 대해서는 MAC, 2010a 참조). 영국 국경관리국(UK Border Agency)이 현물 환율을 사용하여 기존 급여를 환전한 후 환전한 급여에 승수를 적용한다. 그러나 적절한 승수를 계산해 내기가 쉽지 않기 때문에 다른 국가에서는 기존 급여를 선정 기준으로 삼지 않는다(MAC, 2009).

부적절한 급여 승수로 인해 타국가 출신의 고숙련 이민자를 유인하는 데 있어 Tier 1의 효과가 상당히 약화될 수 있다. 제안된 소득 한계를 적절하게 적용하는 것은 매우 중요하지만 현 승수 모델에서는 이를 확신할 수 없다. 현 승수 모델은 2002년 고안되어 고숙련이민자제도 하에서 시행되어 왔다. 이후 Tier 1에 채택되어 활용되었지만 2002년 이후 변경되거나 업데이트된 적이 단 한번도 없다. 게다가 급여 승수를 산출하는 데 사용된 방법론을 설명하는 정보가 공개되어 있지 않다(MAC, 2009). 이러한 승수 관련 문제는 이민자문위원회의 2009년과 2010년 보고서에서 지적된 사안이기도 하다. 이민자문위원회는 승수를 업데이트하여 조속히 새로운 급여 승수가 활용되도록 방법론을 개정할 것을 권고하였다. 하지만 영국 정부는 이러한 권고에 대해 어떠한 대응도 하지 않고 있다. 문제는 승수가 Tier 1 이민자 선정에 상당한 역할을 하고 있다는 점이다(Tier 1 일반). 노동자의 급여가 어느 국가에서 지급되었는지와 무관하게 급여의 경계가 비슷한 수준의 숙련 노동자를 선정할 수 있도록 하기 위해서는 승수가 정확하게 산출되어야 할 것이다(MAC, 2009). 다만 2011년 4월 Tier 1 일반 경로가 폐쇄됨에 따라 승수는 더 이상 큰 문제가 되지 않을 것이다.

또 다른 문제는 고숙련 이민자가 저숙련직으로 전락하게 되는 경우이다(자격초과). OECD 연구

결과에 따르면 이민자는 다음과 같은 이유로 인해 모든 국가에서 어려움을 겪는 것으로 나타났다: ① 학위의 '가치'나 본질적 기술에 있어 관찰되지 않았던 차이점, ② 출신국에서 받은 학위 인정 관련 문제, ③ 이민 수용국에 인적자본 및 사회적 자본의 결핍(언어 유창성 등), ④ 지역의 노동시장 상황, ⑤ 다양한 형태의 차별(OECD, 2007: 134) 등이다.

자격초과율(over-qualification rates)은 국가마다 5%(체코)부터 26%(스페인)까지 상당한 차이가 존재한다. 영국은 스페인, 아일랜드, 벨기에와 동일 집단으로 분류되어 있다. 이들 국가에서는 이민자와 토착민의 자격초과율이 높다. 법적·규제적 제약(근로허가, 정착 지역, 시민권예의 접근성 등)도 신규 이민자의 일자리 선택을 한시적으로나마 제한할 수 있다. 이민자의 거주기간이 늘어남에 따라 자격초과도 줄어들 것으로 기대하고 있다(OECD, 2007: 137).

영국 내무부가 발표한 연구 결과에서 Tier 1 이민자 중 약 30%가 저숙련직(점원, 경비, 슈퍼마켓 계산대 직원 등)에 종사하는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 보고서는 이민자의 표본이 적다는 이유로 이민옹호집단의 비난을 받았다(Boxell, 2010). 이러한 소식은 정책담당자와 시민들에게 포인트제도의 효과에 대한 우려를 자아낼 수 있다.

자격초과의 문제는 EU 이외 국가 출신의 고숙련 이민자(따라서 Tier 1에 영향)에게 더욱 두드러지게 나타나고 있다. 이들의 학위나 자격이 항상 인정을 받는 것은 아니기 때문이다. 반면 EU의 볼로냐 프로세스에서는 EU 회원국 출신자의 자격과 자격증명서를 인정하고 학위의 호환성도 인정하도록 하고 있다. 이러한 자격초과의 문제는 영국이 적절한 일자리 제의를 받은 고숙련 이민자의 입국을 허용하고자 하는 또 다른 이유이다.

노동시장의 인력부족 현상을 해결하기 위해 단기적으로 이민자를 채용하는 것이 사용자의 급여 인상이나 대안적 생산기술 채택을 저해하여 더욱 심각한 노동시장 부족현상을 초래하지는 않을까 우려하는 목소리도 있다(Ruhs, 2008). 바람직하게는 단기적으로 고숙련 이민자를 수용하는 국가에서 중장기적으로 국내 노동자의 교육·훈련에 투자를 해야 한다.

이런 경우 어떠한 형태의 노동이민과 마찬가지로 배분의 문제가 발생한다. 내국인 고숙련 노동자는 고숙련 이민자의 대체물이기 때문에 피해를 보지 않을 수 없는 반면, 자본 소유자와 내국인 저숙련 노동자는 상호보완적 효과로 인해 수혜를 입게 된다. 따라서 내국인 고숙련 노동자가 고숙련 이민 증가의 타격을 가장 많이 받게 되고, 따라서 경제적으로나 정치적으로 이를 반대하게 되는 것이다. 경제 전체로 보아서는 고숙련 이민의 혜택이 존재하지만 특정 집단은 피해를 볼 수 있다.

이런 집단의 보호주의의 요구를 수용할 것인지 아니면 보상을 할 것인지는 정부에게 달려 있다.

선진국에서는 고숙련 이민자를 유인하고자 하지만 두뇌유출이나 개발의 문제가 발생한다. 영국은 해외 의료전문직의 채용에 대해 윤리규정을 준수하고 있으나 이러한 윤리규정은 구속력이 없고 공공부문에만 적용된다. 영국에 혜택이 돌아가도록 고숙련 이민자를 유인하지만 두뇌유출을 악화시키지 않는 선에서 출신국의 잉여 이민 공급을 줄이는 등 미묘한 균형을 찾아내는 어려움이 있다.

경제회복과 더불어 경제, 사회, 인구상 고숙련 이민자에 대한 수요는 지속될 것이다. 경기 주기와 무관하게 고숙련 이민자에 대해 장기적인 접근법을 취하는 것이 영국을 위한 해법이 될 수 있을 것이다. 영국은 유럽 내에서도 고숙련 이민자를 위한 포인트제도를 채택하고 고숙련 이민자의 안정된 풀을 확보하기 위한 노력을 경주한 대표적인 국가라 할 수 있다. 포인트제도로 영국 정부는 경제와 사회의 니즈 변화에 따라 유연하게 대처할 수 있었다. 그러나 노동이민은 앞으로도 영국 사회에게 도전 과제일 수밖에 없다. 곧 변화가 예고된 듯이 보인다. **KLI**

참고문헌

- BBC (2010), “UK Government Agrees on Skilled Migration Cap”, *BBC Online*, 23 November. Available at: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-11816979>.
- Boxell, J. (2010), “May Pledges Lower Immigration Cap for 2011,” *Financial Times*, 5 November. Available at: <http://www.ft.com/cms/s/0/67605aaa-e8e6-11df-a383-00144feab49a.html#axzz14QXGoFph>.
- Findlay, A. (2006), “Brain Strain and Other Social Challenges Arising from the UK’s Policy on Attracting Global Talent,” In C. Kuptsch and P. E. Fong, *Competing for Global Talent*, International Institute for Labour Studies, Geneva: ILO.

- Guardian (2010), “Nobel Laureates urge to Rethink over Immigration Cap,” *The Guardian*, 7 October. Available at: <http://www.guardian.co.uk/uk/2010/oct/07/nobel-laureates-immigration-cap>.
- Home Office Control of Immigration Statistics (2010), *Control of Immigration: Quarterly Statistical Summary*. United Kingdom April – June 2010. Available at: <http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs10/immiq210.pdf>.
- House of Lords (2008), “The Economic Impact of Immigration,” *Economic Affairs Select Committee*, London: House of Lords.
- Layton-Henry, Z. (2004), “Britain: From Immigration Control to Migration Management,” In W. Cornelius, T. Tsuda, P. Martin & J. Hollifield (eds), *Controlling Immigration: A Global Perspective 2nd ed.*, pp.297~333. Stanford: Stanford University Press.
- Migration Advisory Committee (MAC) (2009), *Analysis of the Points Based System: Tier 1*, London: MAC.
- MAC (2010a), *Limits on Migration: Limits on Tier 1 and Tier 2 for 2011/2012 and Supporting Policies*, London: MAC.
- _____ (2010b), “Migration Advisory Committee Publishes Required Limits for Tiers 1 and 2 of the Points Based System and Supporting Policies,” *Press Release*, 18 November. Available at: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/aboutus/workingwithus/mac/press-18nov10.pdf>.
- Meyers, E. (2004), *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan.
- OECD (2007), *International Migration Outlook – SOPEMI 2007*, Paris: OECD.
- Papademetriou, D., Somerville, W. and Tanaka, H. (2010), *Hybrid Immigrant-Selection Systems: The Next Generation of Economic Migration Schemes*, Washington: Migration Policy Institute.
- Romer, P. (1986), “Increasing Returns and Long-run Growth,” *Journal of Political Economy* 94(5): 1002–1037.

-
- Ruhs, M. (2008), “Economic Research and Labour Immigration Policy,” *Oxford Review of Economic Policy* 24(3): 403–426.
 - UKBA (2010a), “Immigration Limit for Tier 1 of the Points–based System,” *UKBA*, 19 July.
 - _____ (2010b), “Annual Limits for Tier 1 and Tier 2 Visa Applications,” *UKBA*, 9 December.
Available at: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsfragments/35-t1-t2-annual-limits>.