

브렉시트 이후 영국의 이민정책

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

채민석 (영국 유니버시티 칼리지 런던 경제학 박사과정)

■ 머리말

최근 한 설문조사 결과에 따르면, 유럽연합(European Union, 이하 'EU')과의 자유무역을 유지하는 것보다 이민자에 대한 통제권을 갖는 것이 더 중요하다고 생각하는 영국 국민의 비율이 42%에 달하는 것으로 나타났다.¹⁾ 이는 영국이 EU 탈퇴(Brexit, 이하 '브렉시트')를 결정한 가장 큰 이유가 이민자에 대한 통제권 강화라는 것을 의미한다. 따라서 브렉시트 시행일(2019.3.29)²⁾을 앞두고 불확실성이 확대되는 가운데 많은 사람들이 브렉시트 이후 영국 이민정책의 변화 및 그 영향에 주목하고 있다.

이와 관련하여 현재 가장 영향력 있고 신빙성 있는 자료는 2018년 12월 19일 영국 내무부(Home Office)가 발표한 이민정책 백서³⁾(이하 '백서')이다. 따라서 이 글은 백서를 바탕으로 브렉시트 이후 영국 이민정책의 변화 방향을 살펴보고, 그 영향을 전망해보고자 한다.

이하에서는 먼저 최근까지 영국의 이민자 유출입 수가 어떻게 변해왔는지 살펴본다. 이어서

1) 리서치 전문 기관 ORB의 브렉시트 관련 2019년 1월 설문조사 결과를 참고, <https://www.orb-international.com/2019/01/07/orb-brexit-poll-january-2019/>

2) 편집자주 : 이 글은 3월 초에 작성된 것으로 브렉시트 시행일인 2019년 3월 29일 영국 하원에서 브렉시트 합의안이 부결되면서, 브렉시트는 우선 4월 12일로 연기되었다가 10월 31일까지로 다시 한번 연기되었다. 영국 의회에서 브렉시트 합의안이 승인되면 기한 연장은 종료된다.

3) The UK's future skill-based immigration system white paper (December 2018), <https://www.gov.uk/government/publications/the-uks-future-skills-based-immigration-system>

백서가 제시하는 브렉시트 이후 영국 이민정책의 주요 내용을 기존의 정책과 비교하여 검토한다. 마지막으로 새로운 정책하에서 영국으로 유입되는 이민자의 수 및 구성이 어떻게 달라질지, 그리고 영국 노동시장 및 경제 전반은 어떤 영향을 받게 될지 개략적으로 전망해 본다.

■ 영국의 이민자 유출입 추세 및 현황⁴⁾

영국으로 유입(immigration)되는 이민자⁵⁾ 수는 1988년 이전까지 연 20만 명 수준이었으나, 1988년 EU의 전신인 유럽경제공동체(European Economic Community, 이하 'EEC') 내 국가 간 자유로운 이동이 가능해지면서 증가하기 시작하였으며, 이후 EU 가입국 확대 지속 및 1997년 홍콩 반환 등을 계기로 급격히 증가하면서 2014년에는 연 63.2만 명을 기록하였다. 그리고 2016년 6월 국민투표를 통해 브렉시트를 결정한 직후에는 그 수가 다소 감소하였으나 이후 다시 증가하면서 2018년 6월 기준 연 62.5만 명의 이민자가 영국으로 유입되었다.

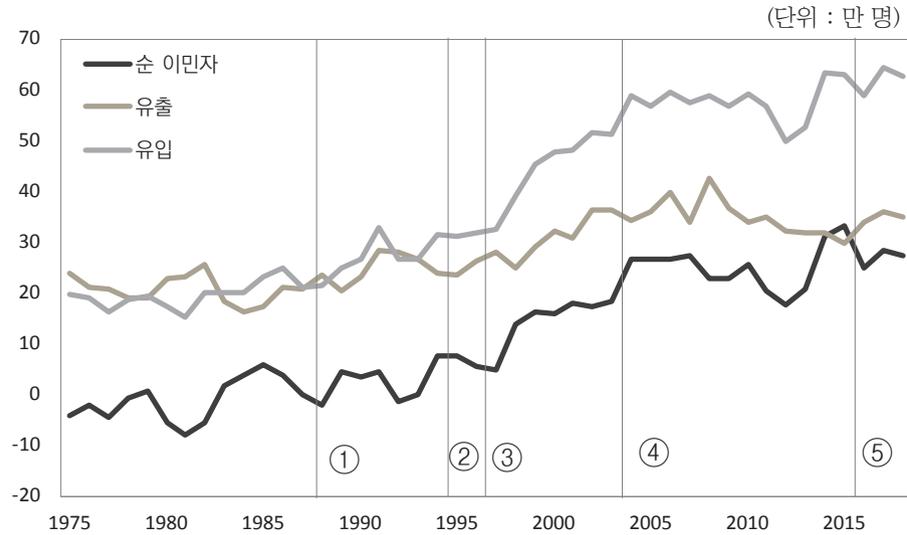
한편 1988년 당시 유입 이민자 수와 비슷한 수준이었던 유출(emigration) 이민자 수는 이후 상대적으로 완만한 증가세를 보였으며, 2008년 금융위기 이후에는 완만한 하락세를 보이고 있다. 이에 따라 영국으로 유입되는 순이민자 수(유입 이민자 수-유출 이민자 수)는 1988년 연 -2.1만 명에서 2015년 연 33.2만 명까지 증가하였으며, 브렉시트 결정 이후 다소 감소하여 2018년 6월 기준으로는 연 27.3만 명 수준이다.

순이민자 수의 최근 변화를 보유 시민권별로 구분하여 살펴보면, 영국 외 EU 회원국의 시민권을 보유한(이하 'EU 출신') 이민자의 순유입이 브렉시트 결정 이후 급격히 감소하고 있다. 꾸준한 증가 추세를 보였던 EU 출신 이민자의 순유입은 2016년 6월 기준 연 18.9만 명에 달했으나, 직후 급격한 감소 추세로 전환하면서 2018년 6월에는 연 7.4만 명으로 2012년 이후 최저치를 기록하였다. 이는 취업을 목적으로 영국에 입국하는 EU 출신 이민자 수가 브렉시트

4) 이에 대해서는 영국 통계청(Office of National Statistics) 홈페이지가 제공하는 인구 및 이민 자료(<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration>)를 활용했다.

5) 이하에서 이민자는 영국 통계청의 정의에 따라 취업, 학업, 혹은 가족과의 합류 등의 이유로 1년 이상 체류를 위해 국경을 통과하는 사람을 의미한다.

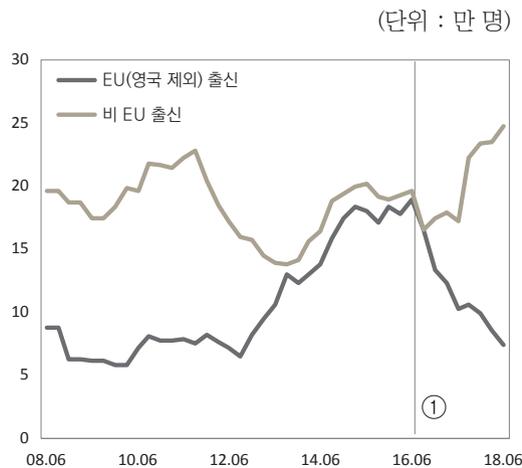
[그림 1] 영국의 이민자 수 추세



- ① 1998년 EEC 내 자유로운 이동 시작
- ② 1995년 오스트리아, 핀란드, 스웨덴 EU 가입
- ③ 1997년 홍콩 반환
- ④ 2004년 체코, 헝가리, 폴란드 등 10개국 EU 가입
- ⑤ 2016년 6월 국민투표를 통해 브렉시트 결정

자료 : 영국 통계청(Office of National Statistics).

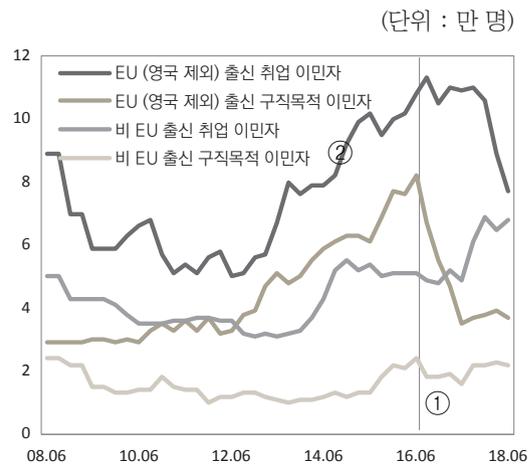
[그림 2] 보유 시민권별 순이민자 수



- ① 2016년 6월 국민투표를 통해 브렉시트 결정
- ② 비EU 출신 구직목적 이민자는 흔히 워킹홀리데이 비자로 알려진 Tier 4 Youth mobility scheme 비자를 통한 입국자를 의미

자료 : 영국 통계청(Office of National Statistics).

[그림 3] 보유 시민권별 취업 목적 유입 이민자 수



- ① 2016년 6월 국민투표를 통해 브렉시트 결정
- ② 비EU 출신 구직목적 이민자는 흔히 워킹홀리데이 비자로 알려진 Tier 4 Youth mobility scheme 비자를 통한 입국자를 의미

자료 : 영국 통계청(Office of National Statistics).

결정 이후 크게 줄어들고 있기 때문이다. 보다 자세히 살펴보면, EU 출신 유입 이민자 중 이미 일자리를 구한 뒤 입국하는 경우와 일자리를 찾기 위해 입국하는 경우가 2016년 6월 기준 각각 10.8만 명 및 8.2만 명에서 2018년 6월 기준 각각 7.7만 명 및 3.7만 명으로 감소했다.

반면, 비EU 회원국의 시민권을 보유한(이하 '비EU 출신') 이민자의 순유입은 브렉시트 결정에도 큰 영향을 받지 않고 꾸준한 증가세를 보이면서, 2018년 기준 24.8만 명으로 2004년 이후 최고치를 기록하였다. 취업을 목적으로 입국하는 이민자 수도 계속해서 증가하는 모습을 보이고 있는데, 특히 이미 일자리를 구하고 입국하는 경우는 2018년 6월 기준 6.8만 명 수준으로 EU 출신과의 격차가 크지 않다.

■ 브렉시트 이후 영국 이민정책의 주요 내용

백서의 기본방향은 이민자 수를 줄이고, 필요한 노동력만 받아서 이민자 수용에 따른 효용을 최대화하겠다는 것이다. 특히 효용을 최대화하기 위해서 노동자를 출신 국가 대신 보유 기술에 따라 구분하고, 그에 따라 각각 다른 비자를 발급하겠다고 밝히고 있다.

순이민자 수를 줄이겠다는 방침 강조

영국으로 유입되는 이민자 수를 줄이겠다는 백서의 방침은 총리와 내무장관(Secretary of State for the Home Department)의 인사말에서부터 확인할 수 있다. 테레사 메이 총리는 새로운 정책이 내국인 노동자에게도 공정(fair)할 것이라면서, 약속대로 이민자 유입을 줄임으로써 영국 기업들에 국내의 젊은 노동자들을 훈련시킬 유인을 제공할 것이라고 언급했다. 또한 사지드 자비드(Sajid Javid) 내무장관도 브렉시트를 통해 이민자 수를 지속 가능한 수준(sustainable level)으로 낮출 수 있는 통제력을 갖게 되었다고 말했다.

노동자를 출신 국가가 아닌 보유 기술에 따라 구분

현재 영국은 취업을 위해 영국에 들어오는 노동자를 EU 출신과 비EU 출신으로 구분하여 각각 다른 비자 및 이민정책을 적용하고 있다. EU 출신은 EU 내 회원국 국민들의 자유로운 이동과 노동을 보장하는 조약상의 권리(Treaty rights)를 행사하여 영국 내에서 자유롭게 취업, 사업, 학업 등을 할 수 있고, 권리 행사 5년 후에는 영주권을 신청할 수 있기 때문에 실질적으로 별다른 제약 없이 자유롭게 취업이 가능하다. 반면 일자리를 목적으로 영국에 오는 비EU 출신은 취업비자(Tier2)를 받아야 한다. 그리고 이 비자를 받기 위해서는 노동자가 대학교 이상의 교육을 이수하고 고용주는 후원자격(sponsorship license)을 유지해야 하는 등 까다로운 조건이 충족되어야 하기 때문에, 비EU 출신은 영국 내 취업에 상당한 제약을 받고 있다.

그러나 백서는 브렉시트를 기점으로 영국과 EU 회원국 간에 자유로운 노동이동이 종료된다는 점을 분명히 했다. 이에 따라 앞으로 영국에서 일하고자 하는 모든 이주 노동자는 출신 국가에 상관 없이 동일한 정책에 따라 취업비자를 받아야 한다. 다만, 출신 국가의 이주 및 안보 관련 위험도, 국제 및 영국과의 상호 협약 여부 등 객관적인 근거에 의한 구분은 여전히 가능하다. 현재도 영국은 이주 및 안보 관련 위험이 낮다고 평가되는 국가(low-risk nationalities) 출신에게는 단기간 무비자 방문을 허용하거나 비자 신청 시 서류 요구사항을 일부 완화⁶⁾해 주는 등 혜택을 제공하고 있는데, 브렉시트 이후 상당수의 EU 회원국이 이와 유사한 혜택을 받게 될 가능성이 크다. 하지만 이를 감안하더라도 EU 출신 노동자 입장에서는 브렉시트 이전에 비해 영국 내 취업이 상당히 어렵고 복잡해질 것으로 보인다.

한편 백서는 노동자를 보유 기술의 수준⁷⁾에 따라 구분하며, 이에 따라 두 가지의 취업비자를 제시한다. 하나는 숙련 노동자(skilled workers)가 지원할 수 있는 ‘전문 취업비자’이고, 다른 하나는 기술수준에 상관없이 단기간 일하고자 하는 노동자(temporary short-term workers)가 지원할 수 있는 ‘단기 취업비자’이다.⁸⁾

6) 예를 들어, 학생비자(Tier 4) 신청과 관련하여 한국 등 26개국 출신에게는 은행잔고 증명서 등을 비자 당국의 추가 요청이 있을 경우에만 제출하도록 하고 있다.

7) 실제로는 교육수준에 따른 구분이라고 볼 수 있으나(각주 8 참조), 이하에서는 백서에 사용된 용어(skilled)를 따라 기술수준이라고 명시한다.

8) 백서에서는 비자들에 대한 정확한 명칭은 제시되고 있지 않으나 이 글에서는 비교를 위해 편의상 이와

숙련 노동자만 지원 가능한 '전문 취업비자': 기존 취업비자보다 기준 완화

전문 취업비자는 장기간의 체류와 부양가족 동반, 그리고 체류기간 연장 및 향후 영주권 신청 등의 권리가 부여되는 비자로서, 기존의 취업비자(Tier2)에 상응한다고 볼 수 있으나 그에 비해 발급조건이 완화된다.

우선 기존에는 취업비자 발급대상이 고숙련(Highly Skilled; RQF 6~8) 노동자로 제한되어 있었으나, 브렉시트 이후에는 고숙련뿐만 아니라 숙련 노동자(Skilled; RQF3-5)도 취업비자를 신청할 수 있도록 하였다.⁹⁾ 다만 해당 일자리의 보수가 연 3만 파운드(한화 약 4,400만 원) 이상이어야 한다는 기존 규정¹⁰⁾은 브렉시트 이후에도 유지된다.

고용주가 취업비자를 통해 외국인 노동자를 고용하는 데 드는 시간과 비용 부담도 다소 줄어들 것으로 보인다. 현재 고용주는 외국인 노동자에게 일자리를 제안하기 전에 4주 동안 구인광고를 해서 지역 내 고용시장에서는 해당 일자리에 맞는 노동자를 고용할 수 없다는 것을 증명하는 테스트(resident labour market test: RLMT)를 매년 거쳐야 한다. 그러나 백서는 이 테스트가 고용주에게 많은 비용을 초래하고 비자 발급을 크게 지연시키는 한편, 본래 목적인 지역 고용시장 보호에는 효과적이지 않은 것으로 판단하고, 브렉시트 이후 폐지하겠다고 밝혔다. 또한 후원자격 유지 관련 절차를 최소화하기 위해 노력하겠다고 덧붙였다.

한편 브렉시트 이후 고숙련 및 숙련 노동자에게 발급되는 이 비자는 발급 개수에 제한이 없다. 백서는 이를 현재 취업비자 발급 개수가 제한(연간 20,700개)되어 있다는 것과 비교하면서 매우 큰 변화라고 평가한다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 새로운 이민정책이 이민자 유입 감소를 기본방향으로 하기 때문에, 실질적으로는 전문 취업비자 발급 수에도 제한이 있을 가능성이 있다.

같이 정의한다.

- 9) 영국의 규제자격체계(Regulated Qualification Framework)는 교육수준에 따라 level 0에서 level 8 까지 총 9단계로 나뉘는데, 백서에서는 고졸~전문대졸에 해당하는 RQF3~5를 숙련 노동자(skilled worker)로, 대졸~박사에 해당하는 RQF 6~8을 고숙련 노동자(highly skilled worker)로 정의하고 있다.
- 10) 비자 신청자격은 연 3만 파운드 이상이나, 현재 영국 정부가 연간 취업비자 발급 수를 제한하고 그 기준으로 보수를 주로 활용하면서, 실질적으로는 비자를 취득하기 위해서는 이보다 높은 보수를 받는 일자리가 필요하다.

저숙련 이민자를 주 대상으로 하는 '단기 취업비자' : 임시 도입

한편 백서가 제시하는 비자 중 단기 취업비자는 앞서 언급한 전문 취업비자와 많은 면에서 다르다. 우선 전문 취업비자가 기존의 취업비자를 일부 변경 및 확대한 것에 가까운 반면, 단기 취업비자는 새롭게 도입된 제도로 이민 노동자의 보유 기술에 대한 제한이 없다. 하지만 단기 취업비자는 최대 1년 이내의 체류 및 근로만을 허용하고, 기간 연장¹¹⁾ 및 타 비자로의 전환이 불가능할 뿐만 아니라, 부양자를 데려올 수 없고 각종 공공기금의 혜택도 받을 수 없는 등 장기 취업비자에 비해 권리가 크게 제한된다. 따라서 백서에서도 언급된 바와 같이 실질적으로는 저숙련 노동자의 유입을 염두에 둔 제도이다.

하지만 백서는 지속적인 논의와 검토를 통해 2025년에 연장 여부를 결정하겠다고 언급하는 등 동 제도가 임시적인 제도임을 강조하고 있다. 이는 저숙련 이민자가 임금상승 제한이나 혁신 저해 등 영국 경제에 부정적인 영향을 미친다는 당국의 판단에 따른 것이다. 그럼에도 불구하고 브렉시트로 인해 EU 출신 저숙련 노동자의 유입이 한순간에 중단될 경우 일부 농촌 및 소외 지역에서 심각한 구인난이 발생할 수 있기 때문에, 일종의 유예기간을 둬으로써 충격을 최소화하고자 단기 취업비자를 도입하는 것이다.

■ 새로운 이민정책의 영향에 대한 전망

이 백서에 따르면 브렉시트 이후 영국과 EU 회원국 간의 자유로운 노동이동이 종료됨에 따라 영국으로 유입되는 이민자 수가 더욱 줄어들 것은 확실하다. 앞서 언급한 바와 같이 영국으로의 순이민자 수는 2018년 6월 기준 연 27.3만 명으로, 현 집권당인 보수당이 고수하고 있는 목표치(연 10만 명)를 두 배 이상 상회하는 수준이기 때문이다. 그러나 사지드 자비드 내무장관은 최근 인터뷰를 통해 역사적으로 높은 수준인 순이민자 수를 지속 가능한 수준으

11) 백서에 따르면, 동 비자의 경우 기간이 만료된 이후 최소 12개월 이상이 지나야 재신청이 가능할 예정이다.

로 줄일 것이라면서도, 구체적인 목표치는 없다고 언급하였다. 이에 언론에서는 총리와 내무 장관 간에 이민정책에 대한 의견충돌이 있는 것이 아니냐는 우려를 표하고 있는바, 현재로서는 브렉시트 이후 유입되는 이민자 수의 감소 폭을 예측하기 어렵다.¹²⁾

따라서 순이민자 유입의 감소가 영국 경제에 미칠 영향도 구체적으로 전망하기는 쉽지 않으나, 시장에서는 경제성장률이 둔화될 것이라는 의견이 우세한 것으로 보인다. 특히 영국 재무부는 최근 보고서에서 시나리오별로 브렉시트가 영국 경제성장률에 미치는 장기적인 영향을 분석하면서, 순이민자 유입이 없어지는 경우를 가정하면 경제성장률 감소 폭이 1.8%p 확대될 것이라고 전망했다.¹³⁾

한편 이민자 유입의 감소는 EU 출신 노동자를 중심으로 가속화될 것으로 보인다. 앞서 언급한 바와 같이 취업비자 발급조건이 다소 완화될 예정이고, 향후 EU와의 협상에 따라 동 조건들이 더욱 완화될 수도 있으나, EU 출신 노동자 입장에서는 취업비자를 받아야 한다는 것 자체만으로도 브렉시트 이전에 비해 취업이 어렵고 복잡해졌다. 또한 이민자 유입을 줄이겠다는 정책의 기본방향이 실질적으로 전문 비자 발급 수를 제한하는 요인으로 작용할 경우, EU 출신 노동자들은 취업비자를 받기 위해 비EU 출신 노동자들과 경쟁해야 하는 상황에 처하게 된다. 무엇보다도 기존에는 취업에 아무런 제약도 받지 않던 EU 출신 저숙련 노동자들이 임시 제도인 단기 취업비자의 적용을 받게 되며, 장기적으로 이 제도가 없어지고 나면 영국 내에서 취업할 수 없다.

시장에서는 이와 같은 저숙련 이민자의 감소로 현재 영국 산업이 겪고 있는 고용난이 심화될 수 있다고 우려한다. 영국상공회의소(British Chambers of Commerce)의 최근 설문조사에 따르면, 영국 내 제조업체 중 채용에 어려움을 겪고 있다고 답한 비율이 81%로 1989년 조사를 시작한 이래 최고치를 기록했다. 이와 관련하여 아담 마샬(Adam Marshall) 영국상공회의소 회장(Direct General)은 기업들이 모든 기술수준의 노동자를 비용 및 행정적 절차의

12) "Brexit: Theresa May and Sajid Javid clash over immigration plan", The Independent, 2018.12.19, <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-deal-latest-theresa-may-sajid-javid-immigration-plan-uk-eu-a8691526.html>

13) EU Exit: Long-term economic analysis (December 2018), https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/760484/28_November_EU_Exit_-_Long-term_economic_analysis_1.pdf

부담이 없이 고용할 수 있어야 한다고 주장했다.¹⁴⁾

한편 영국 정부는 브렉시트 이후 EU 출신의 숙련 및 고숙련 노동자 감소를 비EU 출신 이민자의 증가로 상쇄하려는 것으로 보인다. 그러나 특히 고숙련 노동자를 충분히 확보할 수 있을지는 미지수이다. 우선 브렉시트 이후 비EU 출신 이민자는 고숙련 노동자보다는 새롭게 영국 내 취업 기회를 갖게 된 숙련 노동자가 주를 이룰 가능성이 있다. 또한 브렉시트 이후 장학금 및 취업 관련 불확실성 증가 등으로 영국으로 유학 오는 EU 출신 학생 수의 감소가 불가피한데, 이는 고숙련 이민자의 감소로 이어질 가능성이 크다. 그동안 문화 및 지리적 이유 등으로 EU 출신 유학생들은 졸업 후 자연스럽게 영국 내에서 일자리를 찾는 경우가 많은 것에 비해, 비EU 출신 유학생들은 졸업 후 본국으로 돌아가는 경우가 상대적으로 많았기 때문이다.

■ 맺음말

최근 미국, 독일 등 많은 국가에서 이민자의 영향에 대한 논의가 활발해지면서, 이들에 대한 적절한 대응 및 통제를 요구하는 목소리도 커지고 있다. 따라서 브렉시트 이후 영국의 이민정책 변화는 이 국가들에 있어 하나의 중요한 선례가 될 가능성이 높다. 하지만 앞에서 살펴본 바와 같이 이민정책의 영향을 정확히 평가하는 일이 쉽지 않고, 그 영향이 국내 주체별로 상반된다는 주장도 있어¹⁵⁾ 이에 대한 사회적 합의를 이끌어내는 데 어려움이 있다. 또한 주변 국가와의 관계 및 그에 대한 영향까지 고려할 경우 문제는 더욱 복잡해진다. 이러한 어려움 속에서 영국이 어떠한 선례를 남기게 될지 귀추가 주목된다. **KLI**

14) “BCC Quarterly Economic Survey: Big squeeze on firms from recruitment, prices and cash flow”, 2019.1.3, <https://www.britishchambers.org.uk/news/2019/01/bcc-quarterly-economic-survey-big-squeeze-on-firms-from-recruitment-prices-and-cash-flow>

15) 이민자 유입은 기업에 긍정적인 영향을 미친다는 것이 일반적인 평가인 반면, 노동자가 받는 영향에 대한 평가는 연구마다 다소 엇갈리는데, Dustmann, Frattini, and Preston(2013) 등은 고임금 노동자들의 임금이 상승하고 저임금 노동자들의 임금은 하락하게 된다고 주장한다(Dustmann, C., Frattini, T., & Preston, I. P.(2013), “The effect of immigration along the distribution of wages,” *Review of Economic Studies* 80(1), pp.145-173).