



브렉시트 이후 영국의 노동시장

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

남궁준 (영국 유니버시티 칼리지 런던 법학 박사과정)

■ 머리말

브렉시트(Brexit)는 영국의 유럽연합(EU: the European Union) 탈퇴를 뜻한다. 이 글은 브렉시트를 찬성하는 국민투표가 치러진 후 1년이 조금 지난 지금, 활용 가능한 문헌들을 참고해 최근 영국 노동시장의 변화 양상과 약 2년 후 실제 브렉시트가 이루어진 이후 노동시장 및 노동법의 모습을 간략히 추측해 보고자 한다.¹⁾ 이번 호에서는 먼저 투표 이후 지금까지 브렉시트 논의가 어떻게 전개되어 왔는지, 영국이 계획하는 브렉시트의 대략적인 방향은 무엇 인지를 살펴본다. 이어서 브렉시트가 초래할 노동시장의 문제를, ① 유럽 혹은 제3국으로의 사업이전으로 영국 내 일자리 감소와, ② EU 회원국 근로자 유입 통제로 인한 영국 내 노동력 부족으로 나누어 각각의 내용을 검토한다. 그리고 다음 호에서는 법제도에 초점을 맞추어 브렉시트 이후 영국 노동법의 모습을 개략적으로 예상해 본다.

1) 국민투표 전 브렉시트를 둘러싼 찬반 진영의 쟁점과 탈퇴협정의 유형별 경제 및 고용변화 예측에 대해서는 정민아(2016), 「브렉시트의 쟁점과 시나리오별 경제 및 고용변화 예측」, 『국제노동브리프』 14(5), pp.59~65 참조.

■ 브렉시트 진행 경과와 방향 : 강한 브렉시트인가 부드러운 브렉시트인가

영국은 2016년 6월 23일 국민투표를 통해 브렉시트를 결정했다.²⁾ 테레사 메이 총리는 상원과 하원의 승인을 받은 후,³⁾ 2017년 3월 29일 리스본 조약 제50조에 따라 브렉시트 의사를 EU 측에 공식 통보했고, 지난 6월 19일 양측은 공식 탈퇴협상을 시작했다. 탈퇴협정은 유럽의회의 동의를 얻은 후 유럽이사회의 가중다수결에 따라 체결된다.⁴⁾ 영국은 이 협정의 발효일 혹은, 협정이 체결되지 않은 경우 위 통보일 기준으로 2년 후인, 2019년 3월 29일 EU를 탈퇴하게 된다.

메이 총리는 그간 브렉시트의 구체적 방법에 대해 명확한 입장을 밝히지 않았다. 그러나 2017년 1월 17일 협상의 기본원칙을 밝히는 연설에서 그는 영국이 EU의 준회원 혹은 부분회원으로 남지 않고 완전히 탈퇴(clean brexit)할 것이라는 점을 분명히 했다.⁵⁾ 영국은 단일시장과 관세동맹에 머물기 위해 이민자 통제권을 포기하지 않을 것이며,⁶⁾ 유럽사법재판소의 사법권을 수용하지 않겠다고 선언했다. 나아가 EU의 바깥에 머물면서 EU와 포괄적 자유무역협정을 성사시켜 단일시장 이탈의 경제적 충격을 최소화하고, (관세동맹을 벗어나 가능해진) 비유럽 국가들과 자유무역협정을 체결해 '세계 속의 영국'을 만들겠다는 청사진을 제시했

2) 이 국민투표의 법적 성격과 효력을 두고 양 진영(탈퇴 지지자와 잔류 지지자) 사이에 논쟁이 있었다. 즉 내각은 국민투표 결과에 직접 근거해 탈퇴 절차를 개시할 수 있는지, 아니면 반드시 의회(Parliament)의 사전동의를 얻어야 하는지가 쟁점이었다. 이는 소송으로 이어졌고, 영국 대법원은 EU 탈퇴가 EU법에 의해 국민에게 부여된 권리의 박탈을 가져올 수 있으므로 의회의 표결을 통해 법률(act)의 형태로 승인되어야 하며 이것이 의회민주주의 원칙에 부합한다고 판결했다. [2017] UKSC 5 (2017. 1. 24).

3) "Parliament passes Brexit bill and opens way to triggering article 50", The Guardian, 2017. 3. 13, <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/13/brexit-vote-article-50-eu-citizens-rights-lords-mps>.

4) 리스본 조약 제50조 2항.

5) 연설 전문, "Theresa May's Brexit speech: A Global Britain", The Spectator, 2017. 1. 17, <https://blogs.spectator.co.uk/2017/01/theresa-mays-brexit-speech-global-britain/#>.

6) 즉 유럽연합의 근본원리인 4대 이동의 자유(상품, 자본, 서비스, 사람) 전부를 예외 없이 수용할 것을 거부한 것이다. '상품의 자유로운 이동'에 대해서는 유럽연합의 기능에 관한 조약(The Treaty of the Functioning of the European Union 2009) 제28~37조 참조; '자본, 서비스, 사람의 자유로운 이동'에 대해서는 동 조약 제45~66조 참조.

다. 영국정부의 이 ‘강한 브렉시트(hard brexit)’ 기조는 2017년 초기 계속 유지됐다.

보수당 정부의 강경한 태도는 지난 6월 8일 치러진 총선을 기점으로 주춤했다. 원래 이번 선거는 2020년으로 예정돼 있었지만 총리의 요청으로 앞당겨 실시되었다. 메이 총리는 이 선거를, 노동당을 비롯한 야당의 입장인 단일시장 잔류를 골자로 하는 ‘부드러운 브렉시트(soft brexit)’와 자신의 강한 브렉시트의 대결로 삼았고, 선거에서 압승해 브렉시트 협상의 교섭력을 극대화하고자 했다. 그러나 보수당은 과반수 의석 확보에 실패했고, 부드러운 브렉시트를 요구하는 북아일랜드의 민주통일당(DUP: the Democratic Unionist Party)의 지지에 힘입어 정권을 이어가고 있다. 이후 정계 안팎에서 정부의 협상전략에 변화가 있을 수밖에 없다는 관측이 조심스럽게 흘러나오고 있다.⁷⁾ 그러나 지난 6월 19일 여왕의 의회 개원 연설(Queen’s speech)⁸⁾에서 확인되었듯, 강한 브렉시트는 큰 틀에서 아직까지 기본 교섭방침으로 유지되고 있다.⁹⁾

1973년 EU의 전신인 유럽경제공동체에 가입한 후 영국은 역내에서 무관세 상품 및 서비스 무역, 제한 없는 자본이동, 자유로운 노동력 이동에 기반을 둔 경제구조를 형성해 왔다. 아울러 영국은 세계에서 가장 큰 경제블록인 EU의 강한 협상력에 힘입어 역외국가와 체결된 무역협정의 혜택 또한 누려왔다. 따라서 EU와의 완전한 결별은 영국의 경제 전반에 걸쳐 큰 충격을 줄 것으로 예상되고 있으며, 노동시장 재편과 노동법 변화가 불가피할 것으로 보인다. 이에 대한 우려는 메이 총리가 강한 브렉시트의 대안으로 제시한 국가 구상, 이른바 ‘글로벌 싱가포르’ 모델¹⁰⁾과 맞물려 한층 더 커지고 있다.¹¹⁾ 이 모델은 해외자본 유치에 유리한 제도들, 즉 낮은

7) “Brexit: UK general election result may have major impact on talks”, The Guardian, 2017. 6. 8, <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/08/brexit-uk-general-election-result-may-have-major-impact-on-talks>.

8) 재위 중인 군주에 의해서 이루어지는 이 연설의 핵심내용은 향후 1년 혹은 2년 동안 (이번 경우에는 2년) 총리, 즉 내각이 중점을 두어 입법하고 집행할 법령의 목록이다. 따라서 이 연설은 향후 정부의 역점 정책의 방향을 읽어내는 중요한 단서가 된다.

9) “Britain’s path to hard Brexit revealed in queen’s speech”, Politico, 2017. 6. 21, <http://www.politico.eu/article/britains-path-to-hard-brexit-revealed-in-queens-speech/>.

10) 다만 이 용어는 총리나 재무장관 등 현 정부의 인사가 공식적으로 사용한 것이 아니다. “Jeremy Corbyn has won the first battle in a long war against the ruling elite”, The Guardian, 2017. 6. 12, <https://www.theguardian.com/politics/commentisfree/2017/jun/12/paul-mason-jeremy-corbyn-defeat-ruling-elite-antonio-gramsci>.

11) 이후 브렉시트 협상에서 영국이 원하는 EU와의 무역협정을 끌어내지 못할 경우 이 가능성은 더

법인세, 느슨하고 약한 수준의 노동, 복지, 환경, 공정거래, 금융 규제 등을 핵심내용으로 하는 '작은 정부'를 추구하기 때문이다.¹²⁾ 이는 브렉시트 후, 좀 더 유연한 노동시장과 그것을 가능하게 하는 방향으로 영국의 고용정책 및 노동법이 재정비될 가능성이 높다는 것을 시사한다.

앞으로 약 2년에 걸쳐 이루어질 협상이 공식적으로 시작된 지 한 달도 지나지 않은 현 시점에서 브렉시트가 영국의 노동시장과 노동법에 정확히 어떤 영향을, 얼마나 줄지는 미지수이다. 그것은 무엇보다 영국과 EU의 탈퇴협상 결과에 달려 있고, 그 내용은 교섭과정에서 발생할 수많은 요인에 따라 변할 수 있기 때문이다. '민심'은 가장 중요한 요인 중 하나다. 어느 당도 과반정당이 되지 못한 최근 선거결과는 영국 국민들의 브렉시트에 대한 태도가 계속 변하고 있다는 것을 보여주었다. 최근 발표된 EU 잔류에 우호적인 여론조사 결과도 이를 뒷받침해주고 있다.¹³⁾ 이러한 배경에서 최근 정부의 강한 브렉시트 전략의 방향과 완급을 조절하려는 시도가 경영계¹⁴⁾와 정부 내 경제부처¹⁵⁾를 중심으로 이루어지고 있다. 이 모든 요소가 이

커질 수 있다. 지난 1월 15일 영국의 재무장관 필립 해먼드(Phillip Hammond)는 한 독일 언론과의 인터뷰에서 'EU가 그러한 무역협정 체결에 응하지 않을 경우 영국은 무역국가 및 투자처로서의 경쟁력을 유지하기 위해 (법인)세율을 대폭 인하하고 규제를 완화하는 등, 유럽식 사회·경제 모델을 포기할 수도 있음'을 암시했다. "Britain's Singapore threat", Politico, 2017. 1. 18, <http://www.politico.eu/article/britains-singapore-threat-philip-hammond-may-brexit/>

12) 싱가포르를 아시아의 대표적 '금융 중심지'로, 자본 유출입이 매우 자유로우며 법인세율도 17%로 매우 낮다. 이런 이유로 다수의 다국적기업이나 해외자본이 싱가포르에 투자해 기업을 운용하면서 한편 조세도피처로서 악용하기도 한다. 싱가포르를 정부가 최소한의 시장개입을 하는 국가이기도 하다. 「'강한 브렉시트'에서 '부드러운 브렉시트'로」, 시사IN, 2017.6.26, <http://www.sisain.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=29431&dable=10.1.4>.

13) "Brexit: Remain would win if new EU referendum vote were held tomorrow, poll finds", The Independent, 2017. 7. 3, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/brexit-latest-remain-win-new-eu-exit-vote-survation-poll-a7820286.html>.

14) 예를 들어 영국을 대표하는 기업의 최고경영자 등 재계 유력인사들은 최근 브렉시트 장관 데이비드 데이비스(David Davis)에게, EU 탈퇴 이후에도 현재 시스템이 그대로 적용되는 과도기 협정 체결을 협상의 최우선 목표로 삼을 것을 강하게 요구했다. "CBI: UK must stay in single market until EU deal done", The Telegraph, 2017. 7. 6, <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/07/06/david-davis-faces-calls-transitional-brexit-deal-chevening-summit1/>.

15) 최근 브렉시트 후 상당한 유예기간 도입의 필요성을 역설한 해먼드 재무장관과 2019년 3월 이후 EU 단일시장과 관세동맹의 완전한 탈퇴를 재확인한 데이비스 브렉시트 장관 사이 알력과 긴장이 형성되면서, 총리실이 이를 진화하려는 모습이 반복적으로 관찰되고 있다. "Philip

미 불확실한 브렉시트의 미래를 더욱 불확실하게 하고 있고, 향후 노동시장과 노동법의 모습 역시 더욱 예측하기 어렵게 하고 있다.

■ 사업의 해외이전과 일자리 감소

노동시장과 관련된 브렉시트의 대표적인 문제는 사업이전으로 인한 일자리의 해외 유출이다. 강한 브렉시트가 현실화될 경우 영국은 단일시장과 관세동맹을 탈퇴하게 된다. 이후 영국에서 EU 회원국을 대상으로 상품을 수출하던 기업들은 관세 면제를 비롯해 종래 회원국으로 역내에서 누리던 여러 혜택을 포기해야 한다. 국경을 넘어 다른 EU 회원국의 소비자에게 서비스를 제공하거나, 해당 국가에 회사를 설립해 직접 고객에게 서비스를 제공하던 기업 중 상당수는 사업운영 자체가 불가능해질 수 있다. 강한 브렉시트로 가장 큰 충격을 받을 영국의 산업으로 거론되는 것은 금융서비스업과 자동차 제조업이다. 두 산업은 속성상 EU와의 지속적 교역이 불가피하며, 영국 경제에 대한 기여도(고용 포함)를 고려할 때 해당 산업이 입는 손실은 전체 국가경제에 부정적 영향을 줄 수 있기 때문이다. 이하에서는 이 둘을 먼저 살펴본다.

금융서비스 산업

금융부문은 영국 전체 일자리 중 3.1%(110만 개), 총부가가치(GVA)의 7.2%(1,242억 파운드), 정부 조세 수입의 11.5%(714억 파운드)를 담당하는 영국 경제의 중추이다.¹⁶⁾ 그런데 영국의 이 금융서비스업은 강한 브렉시트에 취약하다. 관건은 패스포팅(passporting)의 상실 여부다. 패스포팅은 EU 혹은 유럽경제지역(EEA)¹⁷⁾ 회원국 중 한 곳에서 설립 인가를 받은

Hammond at odds with David Davis over Brexit transition”, The Guardian, 2017. 6. 27, <https://www.theguardian.com/politics/2017/jun/27/philip-hammond-at-odds-with-david-davis-over-brexit-transition>.

16) House of Commons Briefing Paper, Financial Services: Contribution to the UK economy, Number 6193 (31 March 2017), pp.5~10.

17) EU 외에 노르웨이, 아이슬란드, 리히텐슈타인이 EEA의 회원국이다.

금융회사는 다른 회원국에서 다시 인가를 받지 않고도 영업할 수 있도록 해주는 제도이다.¹⁸⁾ 따라서 지금까지 영국에서 설립돼 인가를 받은 금융회사들은 개별 EU 회원국의 금융업 인가를 받지 않고도 모든 EU 및 EEA 회원국 내에서 영업을 할 수 있다. 그러나 영국이 단일시장을 탈퇴해 제3국으로 남을 경우, 영국 금융회사들은 패스포팅 권리를 상실하므로 외국 금융회사로 취급되어 영업하려는 국가마다 해당 금융업 인가를 다시 받아야 한다.¹⁹⁾ 문제는 많은 EU 회원국이 외국 금융회사에 인가를 내주지 않으며, 인가해주는 국가도 일부 영업 분야만을 개방한다는 점이다. 따라서 패스포팅 권리 없이 복수의 EU 회원국 고객에게 통합 금융 서비스를 제공한다는 것은 현실적으로 거의 불가능에 가까운 일이 된다.

패스포팅에 대한 대안으로 검토되는 ‘동등성 인증(equivalence)’ 제도가 있다. EU 회원국 내에서 사업을 원하는 제3국 금융회사가 존재하는 경우, 이 제3국의 금융규제제도를 살펴 그 규제목적과 결과가 EU 제도와 충분히 유사한지 판단하는 제도를 말한다.²⁰⁾ 다만 유사한 금융규제를 가졌다고 인정되는 경우에도 모든 종류의 금융서비스가 허용되는 것은 아니다.²¹⁾ 예컨대 이 제도를 통해 대출, 예금신탁, 기업금융자문과 같은 핵심은행업무²²⁾와 신용카드, 지급결제서비스²³⁾ 등에 대한 포괄적인 단일시장 접근권을 부여받지 못한다.²⁴⁾ 따라서 제3국 은행에 있어 이 동등성 인증 제도는 패스포팅 권리의 완전한 대안이 될 수 없다. 나아가 최근 EU 집행위원회는 유로화로 표시된 주식이나 채권과 같은 금융자산의 거래를 중개하는 업무(euro-denominated derivatives clearing)를 일정 규모 이상으로 행하는 유로화 거래청산소(clearinghouse)를 EU 내로 유치하려는 계획을 밝혔다.²⁵⁾ 런던증권거래소그룹(London

18) British Bank Association(BBA), Brexit Quick Brief #3 What is ‘passporting’ & why does it matter?, 2017, p.2.

19) Ibid, p.6.

20) BBA, Brexit Quick Brief #4, What is ‘Equivalence & how does it work?’, 2017, p.4.

21) Ibid, pp.4~5.

22) Capital Requirements Directive IV는 Capital Requirements Directive(2013/36/EU)와 Capital Requirements Regulation(575/2013) 둘을 합친 것이다.

23) Directive(2015/2366/EU) (25 November 2015) on payment services in the internal market.

24) BBA, Brexit Quick Brief #4, What is ‘Equivalence & how does it work?’, 2017, p.5.

25) “EU Targets Derivative-Clearing Giants With Relocation Threat”, Bloomberg, 2017. 6. 13, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-06-12/eu-plans-power-to-force->

Stock Exchange Group)의 최고경영자 Xavier Rolet은 영국이 단일시장을 탈퇴해 금융회사가 거래청산 업무를 하지 못하게 될 경우, 금융부문에서만 최대 23만 개의 일자리가 없어질 수 있다고 경고했다.²⁶⁾

이러한 배경에서 최근 런던에 기반을 둔 상당수의 은행·금융회사들은 불확실한 브렉시트 결과(예컨대 패스포팅 권리 확보 여부)와 무관하게 지속적으로 EU 관련 금융업무를 수행할 수 있도록 EU 회원국으로 일부 사업을 이전하고 있다. 현재까지 발표된 내용에 따르면 JP모건은 프랑크푸르트와 더블린으로 약 4천 명의 인력을, 도이체방크는 프랑크푸르트로 4천 명을, UBS는 1천5백 명을, 모건스탠리, 골드만삭스, HSBC는 각각 1천 명을 프랑크푸르트, 더블린, 또는 파리 등으로 이동시킬 예정에 있다. 브렉시트 협상의 불확실성이 지속되면서, 현재까지 알려진 대형 금융기관의 약 1만 3천 명 인력 외에 다른 금융기관들도 EU 회원국으로의 사업이전을 고려하고 있어 상당수의 일자리가 추가적으로 런던을 이탈할 것으로 예상된다.²⁷⁾

자동차 제조업

자동차 산업은 영국 제조업의 근간을 이룬다. 연간 매출액은 약 716억 파운드에 달하고, 총 부가가치(GVA)는 189억 파운드에 이른다. 자동차 제조업체에 직접 고용된 인원만 약 17만 명 가까이 되며, 자동차 산업 전체를 아우르면 81만 명이 넘는 인력을 직·간접적으로 고용하고 있다. 영국의 자동차 산업은 영국의 전체 상품 수출의 12%를 차지하며, 해마다 자동차의 연구개발을 위해 40억 파운드를 투자하고 있다.²⁸⁾ 자동차 산업이 영국 경제의 주력 산업으

relocation-of-euro-clearing-after-brexit.

26) “Keep euro clearing in London but share oversight with Brussels, says Barclays’ John McFarlane”, The Telegraph, 2017. 7. 6, <http://www.telegraph.co.uk/business/2017/07/06/keep-euro-clearing-london-share-oversight-brussels-says-barclays/>.

27) 브렉시트를 이유로 사업이전을 고려하고 있거나 이전계획을 발표한 주요 금융회사 및 기업들의 목록은 다음의 사이트를 참조. “Brexit business impact tracker”, Financial Times, <https://ig.ft.com/sites/brexit-companies/?mhq5j=e1>.

28) SMMT, Motor Industry Facts 2016, pp.4~5.

로 자리 잡을 수 있었던 것은 그것이 EU 회원국으로서 향유하는 혜택을 극대화하는 데 최적화됐기 때문이다. KPMG(2014)와 윤성원(2017)은 그 이유를 다섯 가지로 요약한다.²⁹⁾ 첫째, 역내 수출 시 관세가 없고 비관세 무역장벽이 없어, 많은 해외 자동차 업체들이 영국을 EU 수출의 생산기지로 활용했다. 둘째, EU의 강한 교섭력을 통해 제3국과의 무역협상이나 분쟁해결에서 유리한 고지를 점했다. 셋째, 영국은 EU의 주요 회원국 중 하나로서 EU 정책결정 과정에 개입해 자국의 자동차 산업에 유리한 방향으로 이끌어 왔다. 넷째, 영국의 대학·연구기관과 자동차 기업은 EU로부터 연구·개발을 위한 재정지원을 받아왔다. 다섯째, 자동차 제조업에 필수적인 양질의 노동력을 국내에서는 물론 다른 EU 회원국으로부터 충원할 수 있었다.

그러나 브렉시트가 현실화되어 영국이 단일시장과 관세동맹을 탈퇴하게 되면 이상의 혜택이 모두 사라져 영국 자동차 산업이 경쟁력을 잃게 될 확률이 크다.³⁰⁾ 첫째, 영국이 단일시장에서 탈퇴한 후 세계무역기구(WTO) 회원국, 즉 제3국의 지위에서 EU와 무역을 하게 되면 완성차의 경우는 10%, 부품의 경우는 4.5%의 관세를 부담하게 된다. 생산자가 무역과정에서 생기는 추가비용을 모두 소비자 가격에 반영할 경우 차량 한 대마다 평균 약 2,372파운드가 인상된다.³¹⁾ 둘째, 2015년을 기준으로 영국에서 생산된 자동차의 약 42.5%는 역외로 수출된다.³²⁾ 영국은 관세동맹, 즉 EU를 통해 제3국과의 무역조건을 협상했으나 EU를 탈퇴하게 되면 스스로 교섭을 해야 한다. 그러나 경제블록이 아닌 개별 국가로서 기존에 EU가 얻어낸 협상조건보다 유리한 조건을 확보하기가 어려울 수 있다. 셋째, EU는 회원국마다 달랐던 자동차 관련 규제를 통합해 적용하는바, 영국은 자국 산업에 유리한 기준이 정해지도록 영향력을 행사해왔다. 그러나 브렉시트 후에는 EU 회원국에 자국의 자동차를 수출하기 위해 관련 EU 규정을 따라야 하지만, 기준의 내용 형성에는 참여하지 못해 불리한 입장에 놓이게 된다.³³⁾

29) KPMG, The UK Automotive Industry and the EU, 2014. 4, p.5ff; 윤성원(2017), 「영국 자동차 산업과 브렉시트」, 『통합유럽연구』 제8권 1집(통권 제14호), p.50 이하.

30) Ibid.

31) “Brexit may threaten car makers’ competitiveness”, 2017. 3. 20, <http://www.paconsulting.com/newsroom/releases/brexit-may-threaten-car-makers-competitiveness-20-march-2017/>.

32) 윤성원(2017), 「영국 자동차 산업과 브렉시트」, 『통합유럽연구』 제8권 1집(통권 제14호), p.51.

33) KPMG, The UK Automotive Industry and the EU, 2014. 4, p.9.

넷째, 브렉시트로 인해 차세대 친환경차 연구·개발을 위한 EU의 재정지원이 모두 중단될 것이다. 영국은 친환경 자동차 몇몇 분야에서 이미 선도적인 기술을 보유해 EU 재정지원으로 인한 혜택을 (독일 다음으로) 가장 많이 받는 국가였기 때문에 브렉시트로 인한 타격이 클 수밖에 없다.³⁴⁾

다섯째, 브렉시트로 인해 이동의 자유에 근거한 EU 근로자 유입이 제한될 경우 기술인력 확보 및 자동차 제조업의 특수성을 감안한 인력운용에 어려움이 겪게 될 수 있다.³⁵⁾ 자동차 제조업의 장기적 성장을 위해서는 양질의 과학자, 공학자, 기술자 인력을 다수 확보해야 하는데 영국의 인력 풀만으로는 이것이 가능하지 않으며, 2013년 1월에서 2014년 1월 사이 3배로 늘어난 자동차 산업의 생산직 일자리를 채우지 못했을 정도로 영국의 노동력 공급은 충분하지 못하기 때문이다.³⁶⁾ 영국의 자동차 산업은 전 유럽에 공급망을 가지고 있으므로, 회사의 기술자들은 주기적으로 다른 생산공장들을 오가며, 공동 연구·개발 프로젝트에 참여한다. 이러한 경향은 특히 주문자 상표 부착 생산(OEM) 방식으로 신형 차량을 생산할 때 두드러진다. 본사에서 전문팀을 해외 생산공장으로 파견해 생산라인의 재구성과 자본투자를 감독하기 때문이다. 영국이 단일시장에 잔류할 경우 EU 회원국 근로자를 고용해(영국에서 일하는 것은 물론), 노동허가(취업비자)에 대한 아무런 걱정 없이 그들을 EU 내 지사에 파견해 위와 같은 업무를 수행하게 할 수 있다. 그러나 브렉시트 후에는 EU 회원국의 노동력·기술인력을 채용하는 것도 어려워질 뿐 아니라, 유럽 내 자유로운 인력파견도 전보다 까다로워질 수밖에 없다.

이러한 배경에서 자동차업계는 브렉시트 추이에 촉각을 곤두세우며 영국에서의 사업확장, 주요투자, 신규고용 결정을 계속 미루고 있다. 예를 들어 닛산은 2016년 10월 선더랜드(Sunderland) 공장에 이미 계획됐던 대규모 투자를 강행했지만, 2017년 2월에는 다시 브렉시트의 최종 결과에 따라 투자결정을 재고할 수 있다고 밝혔다. 이 투자가 철회될 경우 선더랜드 생산공장의 7,000명의 일자리가 사라질 수 있다.³⁷⁾ 한편 도요타는 지난 3월 더비셔

34) EU의 재정지원을 받는 구체적인 프로젝트에 관해서는 KPMG, p.18; 윤성원(2017), p.52 참조.

35) KPMG, p.19.

36) Ibid.

37) “Brexit: Nissan may ‘adjust’ its UK business, potentially putting 7,000 jobs at risk”, The Independent, 2017. 2. 28, <http://www.independent.co.uk/news/business/news/brexit-latest-news-nissan-uk-business-jobs-7000-employees-car-plant->

(Derbyshire) 공장에 2.4억 파운드의 투자를 하겠다고 발표했다. 그러나 도요타는 앞으로도 영국과 EU 사이에 관세 및 비관세 무역장벽이 존재하지 않는 게 확실한 경우에 한해 이 투자가 계획대로 이루어질 것이라고 덧붙였다.³⁸⁾ BMW은 브렉시트 때문에 지난 3월 Mini 모델의 생산라인을 옥스퍼드에서 유럽대륙으로 옮길 수 있다고 암시했다. 브렉시트의 충격은 자동차 산업의 전체 투자액수 감소로 나타났다. 2017년 상반기 자동차 제조업의 총 투자액수는 3.22억 파운드로 2016년의 16.6억 파운드, 2015년의 25억 파운드와 비교해 현저히 감소했다.³⁹⁾ 이는 브렉시트 투표 이후 자동차 제조업체들이 당장 필수적이지 않은 투자를 최대한 지연시키고 있다는 증거이다. 이런 상황 속에서 자동차 제조업체 협회인 SMMT는 영국의 단일시장, 관세동맹 탈퇴 후 업계가 맞닥뜨릴 갑작스러운 변화(cliff edge)를 피하기 위해, EU와 포괄적 무역협정을 체결하기 전까지 적용될 과도기 협정의 조속한 체결을 정부에 주문했다.⁴⁰⁾

금융과 자동차 산업 이외에도 영국의 단일시장 이탈이 사업의 존속 자체에 영향을 주는 산업, 예컨대 해외건설업이나 게임산업⁴¹⁾ 분야의 상당수 기업들이 전부 혹은 일부 사업의 해외 이전을 고려하고 있다. 다만 대다수 기업의 경우 즉각적인 행동에 나서기보다는 대체로 향후의 브렉시트 진행 과정을 지켜보자는 분위기가 지배적이다. 이하에서는 브렉시트 이후 EU 회원국 이민근로자 통제로 인해 발생할 수 있는 영국 내 노동력 부족 문제를 살펴본다.

sunderland-a7603721.html.

38) "Toyota to invest 240 million pounds to upgrade UK car plant for future output", Reuters, 2017. 3. 16, <http://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-toyota-idUKKBN16N16T>.

39) "Investment in UK car industry plummets amid Brexit uncertainty", Financial Times, 2017. 7. 2, <https://www.ft.com/content/0c3427b2-5ce1-11e7-9bc8-8055f264aa8b?mhq5j=e1>.

40) Ibid.

41) "UK games industry: 40% of companies considering relocating after Brexit", The Guardian, 2017. 3.30, <https://www.theguardian.com/technology/2017/mar/30/uk-games-companies-leaving-brexit-vote-eu-workers>.

■ EU 이민근로자 유입감소로 인한 노동력 부족

2017년 3월 현재 영국에서 일하는 EU 회원국 출신 근로자 수는 약 230만 명에 이르며, 이는 영국 전체 노동인구의 약 7.3%를 차지한다.⁴²⁾ EU 이주근로자가 일하는 분야는 영국의 거의 모든 산업을 망라하고 있다. [그림 1]은 이들의 숫자와 각 분야에서 이들이 차지하고 있는 비중을 보여준다. 표에서 드러나듯 특정 산업분야에 EU 근로자들이 더욱 집중되어 있다. 따라서 브렉시트로 인해 발생할 노동력 부족의 정도는 산업별로 다르며, 제조업, 도·소매업, 접객·요식업, 의료·간병·돌봄 산업 분야가 이 문제를 더욱 크게 겪게 될 것으로 예측할 수 있다.⁴³⁾

[그림 1] 산업별 EU 국적 근로자(2017년 1사분기)⁴³⁾

산업	EU 국적 근로자 수(천 명)	전체 근로자 대비 EU 국적 근로자 비율
제조업	335	11.5%
도매, 소매 및 자동차 수리업	305	7.4%
숙박 및 음식점업	248	14.2%
보건 및 사회복지사업	211	5.0%
건설업	202	8.7%
전문, 과학 및 기술서비스업	191	8.1%
운수업	163	10.5%
교육서비스업	149	4.5%
행정 및 지원서비스업	144	9.3%
정보통신	77	5.8%
금융 및 보험업	70	5.8%
기타 서비스업	44	4.9%
예술, 엔터테인먼트 및 여가관련 서비스업	43	5.3%
공공행정 및 국방	40	2.1%
농업, 임업 및 어업	28	7.4%
수도, 하수 및 폐기물 처리	19	8.2%
가구내 고용활동	15	25.7%
부동산업	10	2.7%
전기, 가스 및 공기조절 공급업	<10	3.1%
광업	<10	3.8%
국제 및 외국기관	<10	6.9%
총계	2,308	7.3%

42) ONS, UK Labour Market: June 2017, p.13.

43) House of Commons Briefing Paper, Migration Statistics, No. SN06077 (29 June 2017), p.25 (Table 5: EU national workers by industry, Q1 2017)

최근 브렉시트 후의 노동력과 기술인력 부족에 대한 한 연구⁴⁴⁾는 이 특정 산업의 고용문제에 집중되는 브렉시트의 효과에 대해 검토했다. 이 연구는 산업별 포커스그룹 사용자를 대상으로 브렉시트에 대한 사용자 측의 문제인식과 우려를 조사했다. 이 글의 목적과 관련된 내용을 발췌해서 요약하면 다음과 같다. 첫째, 대다수의 사용자는 근로자 국적에 대한 선호가 없다. 즉 영국 국적인지 EU 회원국 국적인지 여부는 근로자 채용 여부에 영향을 주지 않는다. 둘째, 그럼에도 EU 근로자를 채용하는 가장 주요한 이유는 영국 국적 근로자만으로는 해당 직무를 모두 채워 사업을 운영할 수 없기 때문이다. 영국인 구직자가 기피하는 이 직무는 저숙련 근로자를 필요로 하며, 상대적으로 임금이 낮고, 숙련도 향상 및 승진 기회가 적으며, 사회적 인식이 떨어진다는 특징이 있다. 셋째, 이러한 직무들은 대체로 음식·음료 제조업, 요식·접객업, 사회복지업과 같은 저임금 산업 분야에 몰려 있다.⁴⁵⁾ 넷째, 최근 영국의 낮은 실업률을 감안할 때, 접객업과 사회복지산업의 경우 서비스 가격인상 없이 (영국인 근로자를 유인할 수 있는 수준으로) 임금 및 근로조건을 올리는 것은 어려우며, 일부 제조업(예: 식품·음료 제조업)의 경우 해당 직종에 대한 낮은 사회적 인식 때문에 인상된 임금을 제시하더라도 영국인 근로자를 고용하기가 쉽지 않다.⁴⁶⁾ 다섯째, 이러한 배경에서 사용자들은 고숙련 및 전문 기술 보유 인력의 선별적 수용에 초점을 맞추는 정부의 이민정책에 우려를 표한다. 그들이 겪는 구인의 어려움은 노동의 질보다 양 부족에 기인하기 때문이다.⁴⁷⁾ 이 연구는 저숙련 근로자 수요가 높은 산업분야에서, EU 근로자가 채용되는 이유를 살피고, 브렉시트 후 사용자들이 인식할 어려움을 구체적으로 밝혔다는 점에서 의미가 있다.⁴⁸⁾

한편 다른 한 연구는 브렉시트 후 EU 출신 근로자 감소가, ① 국내총생산(GDP) 및 1인당 국내총생산 증가와 ② 저숙련 및 중숙련 서비스 산업에 종사하는 저임금 근로자의 임금에 미

44) Gerwyn Davies & Heather Rolfe, Facing the future: tackling post-Brexit labour and skills shortages, CIPD & NIESR Policy Report June 2017.

45) 위 문헌, pp.23~27.

46) 위 문헌, pp.3~4.

47) 위 문헌, p.24.

48) 다만 이 연구는 브렉시트 이후의 노동력 공급 문제를 주로 사용자 관점에서만 접근했다는 점, 그리고 그에 대한 규범적 (특히 노동법적) 고려 없이 정책을 도출했다는 점에서 객관성과 정당성 측면의 한계를 보인다.

치는 영향에 대해서 분석했다.⁴⁹⁾ 이 연구는 (브렉시트 이후 EU의 이동의 자유가 어느 정도 통제될 것인지 불분명한 현 상황에서) 두 가지 경우, 즉 첫째, 이동의 자유 인정으로 인한 효과를 50% 감소시킨 경우와, 둘째, 이동의 자유를 완전히 제거한 경우로 나누어 효과를 추산했다.⁵⁰⁾ 이 연구는 첫 번째 시나리오에 따를 때 2016년부터 2020년까지 영국의 국내총생산은 약 0.63~1.19%까지 줄어들 것으로 예상했다. 1인당 국내총생산의 경우는 0.22~0.78% 감소할 것으로 보였다. 한편 두 번째 시나리오를 적용할 경우, 1인당 국내총생산이 1.16%까지 감소하는 것으로 계산됐다. 2020년이 아닌 2030년까지를 분석했을 때, 첫 번째 시나리오에서 1인당 국내총생산은 0.92%에서 3.38%까지, 두 번째 시나리오에서는 1.53%에서 5.36%까지 줄어들 수 있다고 동 연구는 밝혔다.⁵¹⁾

한편 동 연구는 저숙련 및 중숙련 서비스업에 종사하는 이주근로자 비율이 1% 증가할 경우 해당 산업의 임금이 약 0.2% 감소한다고 먼저 분석했다. 현저히 높은 비율의 EU 출신 근로자가 이 분야에 종사하는 점을 미루어 볼 때, EU 근로자 감소의 효과도 이 산업에 집중될 것으로 전제했다. 동 연구는 첫 번째 시나리오에 따를 때 해당 분야의 임금이 2020년까지 0.12%, 2030년까지 0.51% 상승할 것으로 예측했다. 다만 연구는 이 결론이 이민근로자 감소에서 비롯된 효과로서, 브렉시트가 야기할 보다 광범위한 경제적 영향을 종합할 경우, 이러한 긍정적 효과가 지속되지 않을 수 있다고 보았다.⁵²⁾ 이 연구는 브렉시트, 더 정확히는 단일시장 탈퇴가 대EU 무역을 제한함으로써 발생하는 국내총생산 감소가 아닌 EU 이민근로자 감소로 인한 독립적 경제효과를 산출했다는 점에서 의미가 있다.

저숙련·저임금 서비스 산업에 가려 상대적으로 그 심각성이 부각되지는 않았지만 EU 출신 고숙련·기술인력이 필요한 의료, 연구, 과학기술 분야와 농업 분야 역시 브렉시트의 피해가 예상되는 분야이다. 2012년 이후 보수당-자민당 연합정권의 긴축재정 정책이 계속되면서 공공의료기관(NHS)은 상대적으로 낮은 수준의 임금을 감내할 수 있는 EU 회원국 출신의

49) Portes, J. & G. Forte(2017), "The Economic Impact of Brexit-induced Reductions in Migration", *Oxford Review of Economic Policy* 33(1), pp.31~44.

50) 위 논문, pp.33~34.

51) 위 논문, p.38.

52) 위 논문, p.40.

료인력(대표적으로 간호사)에 일정 부분 의존해 운영되어 왔다. 그러나 브렉시트가 점차 현실화되면서 지난 4월 등록한 EU 국적 간호사는 2016년 7월의 1,304명에 대비해 96% 하락한 46명으로 줄어 안정적인 간호인력 공급에 차질을 빚고 있다.⁵³⁾ 농업 역시 전통적으로 EU 근로자, 특히 루마니아와 불가리아 근로자의 노동력에 상당 부분 의존해 온 부문이다. 과일을 따고 가공하기 위해 한 해 약 8만 명의 계절근로자가 필요한데, 2017년 1월부터 5월 사이에 고용된 총 13,400명 중에서 단지 14명만 영국 국적자일 정도로 국내 노동력 공급이 부족하다.⁵⁴⁾ 그러나 브렉시트로 인한 불확실성과 파운드 가치 하락으로, 최근 농가에서는 필요한 수의 EU 근로자를 구하지 못해 작물 수확에 어려움을 겪고 있다.⁵⁵⁾ 위에서 언급된 사례 외에도 급감한 EU 이주근로자로 인한 노동력 부족은 다양한 산업에서 지속적으로 보고되고 있다.

■ 맺음말

작년 6월 23일 브렉시트 국민투표 이후 1년이 조금 넘는 기간 동안 영국인들이 가장 빈번히 들어온 말은 ‘불확실성(uncertainty)’일 것이다. 올해 1월 메이 총리가 ‘세계 속의 영국’을 목표로 한 강한 브렉시트를 공언했을 때 –그 입장의 타당함을 떠나– 불확실성만큼은 조금 해소되는 듯했다. 적어도 영국이 단일시장과 관세동맹 탈퇴하고 이동의 자유를 폐기해 EU 이주근로자의 유입을 엄격하게 통제하겠다는 것을 예상할 수 있었기 때문이다. 그러나 지난 6

53) “EU nurse applicants drop by 96% since Brexit vote”, The BBC, 2017. 6. 12, <http://www.bbc.co.uk/news/health-40248366>. 이는 최근 정부의 공공부문 임금 인상 제한 결정과 맞물려 악화될 가능성이 높다. “Public sector pay: Doctors, nurses and soldiers unlikely to receive rise before April 2018, Downing Street signals”, The Independent, 2017. 7. 3, <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/theresa-may-public-sector-pay-latest-doctors-nurses-soldiers-no-wage-rise-april-2018-inflation-a7820891.html>.

54) “Farms hit by labour shortage as migrant workers shun ‘racist’ UK”, The Guardian, 2017. 6. 22, <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/22/farms-hit-by-labour-shortage-as-migrant-workers-shun-racist-uk>.

55) “Fruit and veg farmers facing migrant labour shortages”, The BBC, 2017. 6. 22, <http://www.bbc.co.uk/news/business-40354331>.

월 치러진 선거는 이를 다시 원점으로 돌렸다. 현재 영국의 기업과 영국에서 일하면서 이곳을 자신의 새로운 고국으로 만들려는 EU 시민에게 가장 필요한 것은 예측 가능한 미래이다. 몇몇 기업들은 영국 내 투자와 고용과 EU 회원국으로의 사업이전의 선택지를 두고 고민하다, 스스로 불확실성을 제거하기 위해 후자를 선택한다. 확실한 미래를 위해 EU 출신 이주근로자도 고국이나 다른 EU 회원국으로 발걸음을 돌리고 있다. 통계가 그것을 보여주고 있다. 반대의 모습도 눈에 띈다. 영국 내 노동력 부족과 관련한 가장 큰 문제 중 하나는, 직접적 타격을 받을 많은 기업들이 강한 브렉시트로 인한 노동시장 변화에 대비돼 있지 않다는 것이다. 기업들이 예상하는 (더 정확히는 희망하는) 이민정책과 협상을 통해 정부가 얻어낼 (확률이 높은) 새제도 사이에는 큰 괴리가 존재한다.⁵⁶⁾ 정부는 브렉시트를 이끌어낸 근본적 원인이 통제되지 않는 EU 이민자 문제였다는 점에서 탈퇴협상에서 EU 시민의 이동의 자유를 수용하기는 어려울 것이다. 그런데 많은 기업은 브렉시트 후에도 이것이 그대로 유지되기를 기대하고 있어 상당한 혼란이 예상된다. 현재 브렉시트가 노동시장에 미치는 영향을 대부분은 바로 이 불확실성에 기인한다. 따라서 이는 앞으로 협상이 진행되면서 브렉시트 후의 영국과 EU 간 관계의 윤곽이 드러나면 보다 정확한 노동시장의 모습이 그려질 것으로 보인다. **KLI**

56) 한 연구에 따르면 조사대상 기업 중 약 47% 기업이 현재와 같은 자유로운 이동의 원칙이 그대로 유지되거나 기업이 채용하길 원하는 EU 회원국 국민에게 반드시 영국 내 취업허가가 내주는 제도를 원하는 것으로 조사됐다. Stephen Clarke(ed.)(2017), *Work in Brexit Britain - Reshaping the Nation's Labour Market*, Resolution Foundation, pp.23~24.