

『인권연구』 6(2): 161-188.

Journal of Human Rights Studies 6(2): 161-188.

DOI: <http://www.doi.or.kr/10.22976/JHRS.2023.6.2.161>

[일반논문]

보충적 난민수용 경로(complementary pathways)와 난민보호

: 캐나다의 노동경로와 TBB 모델을 중심으로*

최 원 근**

한글초록

국제사회는 2018년 난민 글로벌컴팩트를 채택하며 난민보호에 있어 비국가 행위자의 역할을 강조하는 “전 사회적 접근”을 새로운 방향으로 제시하였다. 이 가운데 보충적 난민수용 경로(complementary pathways)는 난민보호를 다양한 이주경로와 결합하는 대안으로 주목 받고 있다. 그렇다면 보충적 난민수용 경로는 전통적 형태의 난민보호의 실패를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있을까? 이 연구는 보충적 난민수용 경로 중 캐나다의 노동경로의 사례를 분석하며, 특히 주요 국가들이 공통적으로 채택하고 있는 TBB(Talent Beyond Boundaries) 모델의 가능성과 한계를 논의하고자 한다. 이 연구는 노동경로가 가지는 찬반 논란에도 불구하고 보충적 난민수용 경로가 다양한 이주경로의 연계를 통해 새로운 난민보호의 양식을 만들어낼 수 있다는 점에 주목한다. 즉, 노동경로로 대표되는 보충적 난민수용 경로가 난민의 경제적 자립을 돕는 것 뿐만 아니라 수용국 내의 부정적 인식을 변화시킬 수 있으며, 민간영역의 역할과 책임 분담을 통해 전사회적 접근을 실현할 수 있다는 것을 강조한다.

주제어: 난민, 난민보호, 보충적 난민수용 경로, 노동경로, 난민 글로벌 컴팩트

* 이 연구는 2023 학년도 한국외국어대학교 교원연구지원사업 지원에 의하여 이루어진 것임

** 한국외국어대학교

ISSN 2635-4632

— 목 차 —

- I. 서론
- II. 보충적 난민수용 경로의 개념과 선행 연구 검토
- III. 캐나다의 노동경로 사례와 “TBB 모델”
- IV. “TBB 모델”과 노동경로의 명암
- V. 결론

I. 서론

2013년부터 본격화된 시리아 등 중동-북아프리카 지역의 난민위기는 유럽 국가들의 반난민적 행태를 드러내며 현존하는 국제사회의 난민보호 체계에 대한 근본적인 회의와 함께 대전환의 필요성을 보여주었다 (Betts and Collier, 2017). Crisp(2021)는 시리아 난민위기가 인도적 재앙에도 불구하고 전통적인 난민보호의 방법론을 넘어서서 난민의 노동시장 접근, 지역사회의 자발적 난민포용 운동(refugee welcome movement)이나 국제개발협력 기관 등 새로운 행위자들의 등장 등으로부터 궁극적으로는 난민 글로벌 컴팩트 체제라는 대안적 수단의 채택이라는 결과를 가져왔다는 점에서 중요한 분기점이 되었다고 평가한다 (Crisp, 2021). 시리아 난민위기를 통해 난민문제에 대한 새로운 해법을 요구하는 목소리가 높아지면서 국제사회는 21세기 난민보호의 새로운 방향성을 모색하는 일련의 과정을 거치게 되었다. 2016년 9월 뉴욕정상회담(UN Summit for Refugees and Migrants)이 개최되었다. 이 정상회담을 통해 난민과 이주민에 관한 뉴욕선언(New York Declaration for Refugees and Migrants)이 채택되었고, 보다 구체적인 난민 글로벌컴팩트 채택을 위한 2년의 협상 기간이 마련되었다. 뉴욕선언은 정치적 상징성만을 가질 뿐 실질적 이행기제가 부재하고, 정치적·재정적 분담 등 난민보호의 증진을 위한 구체적인 노력이 빠져있다. 그러나 뉴욕선언은 시리아 난민위기로 인해

근본적인 도전에 직면했던 국제사회의 난민보호의 주요 원칙들을 재확인하고, 이후에 난민보호와 개발협력의 연계를 지향하는 포괄적 난민대응체제(CRRF)의 도입을 위한 규범적 근거를 마련했다는 의미를 가지는 것으로 평가된다 (Micinski, 2021). 뉴욕선언으로부터 UNHCR이 주도한 2년간의 협상 과정을 거쳐 2018년 12월 난민 글로벌compact(Global Compact on Refugees: GCR)가 채택되었다. GCR은 난민 수용국의 부담을 완화하고, 난민의 자립성을 증진시키며, 북반구 선진국이 난민의 수용을 증가시키는 제3국 해결방안을 촉진하고, 난민발생국을 지원하여 난민의 근본적 발생원인을 해소하는 네 가지 목표를 설정하였다. GCR의 결과로 2019년 12월 스위스 제네바에서 글로벌 난민포럼(Global Refugee Forum: GRF)이 개최되었다. GRF는 국가의 경계를 넘어서는 책임분담의 확장을 지향한다는 면에서 21세기 난민보호의 방향을 전환한 분기점이라 할 수 있다 (Micinski, 2021). GRF가 제시한 “전 사회적 접근(whole of society approach)”이라는 패러다임은 난민보호가 각국 정부의 책임을 넘어 사회를 구성하는 더욱 다양한 주체의 참여가 필요하다는 것을 환기시키고 있기 때문이다. 이런 책임분담의 확장은 글로벌 난민포럼에서 제출된 서약들(pledges)과 보충적 난민수용 경로(complementary pathways)¹⁾ 정책으로 대표된다.

보충적 난민수용 경로에 대한 명확한 개념 정의는 아직 이뤄지지 않았다. 다만, UNHCR은 “난민에 대한 국제적 보호요구가 충족되는 제3국에서 합법적 체류를 제공함으로써 재정착을 보충하는 난민을 위한 안전하고 관리된 방법”으로 정의하며, 이것이 재정착 등 전통적

1) Complementary Pathways는 아직 공식적인 국문 번역이 확정되지 않았다. UNHCR은 “보충적 경로” 또는 “보충적 수용경로”로 사용하고 있으며, 신소희, 최서리(2020)는 “대안적 경로”로 번역 하였다. 이 글에서는 이 정책이 난민을 보호하기 위한 것이라는 점을 놓치지 않으면서, 일회적이거나 임시적 수단이 아닌 장기간에 걸쳐 난민의 자립을 보장하는 과정으로서의 의미를 강조하기 위해 “보충적 난민수용 경로”로 사용한다.

인 형태의 영구적 해결방안(durable solutions)를 대체하는 것이 아니라 보충하는 것임을 강조한다 (UNHCR, 2023b). 일반적으로 보충적 난민수용 경로는 인도적 수용(humanitarian admission), 인도적 비자(humanitarian visa), 민간 또는 공동체 후원(private or community sponsorship), 가족재결합(family reunification), 교육(education), 노동(employment)의 6개 분야를 포함한다(UNHCR, 2019c; Wood, 2020).

보충적 난민수용 경로가 21세기 난민보호에서 중요한 점은 국제사회의 고통분담(burden sharing)에 초점을 맞추고 있기 때문이다. 2022년을 기준으로 전 세계 난민 가운데 114,300명 만이 재정착(resettlement)의 혜택을 누릴 수 있었다. 이는 UNHCR이 재정착의 필요성을 인정한 150만 명의 7%, 전체 3,530만 명의 난민 가운데 0.3%에 그치는 수치이다 (UNHCR, 2023). 재정착의 불균형은 국제사회에서 난민수용의 고통전가(burden shifting)을 보여주는 대표적인 사례이며, 국가가 중심이 된 전통적 형태의 난민수용이 변화해야 할 필요성을 보여준다. 그렇다면 보충적 난민수용 경로는 전통적 형태의 난민보호의 실패를 극복할 수 있는 대안이 될 수 있을까? 이 연구는 보충적 난민수용 경로 중 하나인 노동경로(employment pathway)를 캐나다의 사례를 통해 분석한다. 특히 주요 국가들이 공통적으로 채택하고 있는 TBB (Talent Beyond Boundaries) 모델의 가능성과 한계를 논의하고자 한다. 이 연구는 노동경로가 가지는 찬반 논란에도 불구하고 보충적 난민수용 경로가 다양한 이주경로의 연계를 통해 새로운 난민보호의 양식을 만들어낼 수 있다는 점에 주목한다. 즉, 난민들이 노동시장에 안전하게 접근할 수 있도록 함으로써 난민의 자립을 돕고, 난민에 대한 부정적 인식의 변화를 촉진할 수 있기 때문이다. 그리고 민간영역이 난민보호의 책임과 권한을 분담함으로써 GRF가 추구하는 전 사회적 접근에 한 걸음 다가갈 수 있기 때문이다.

이 연구는 보충적 난민수용 경로에 대한 문헌연구를 중심으로 이루어졌다. 보충적 난민수용 경로가 본격적으로 논의된 지 얼마 지나지 않은 현재 시점에서 해당 주제에 대한 심도 있는 연구나 분석 등

은 아직 제한된다. 따라서 이 연구는 2019년 UNHCR에 의해 보충적 난민수용 경로 시범사업이 시행된 이후 나타난 사례연구, 관련 국제 기구 및 각국 정부나 연구기관의 보고서를 중심으로 주요 개념, 현황 및 논의를 정리 및 분석하였다.

다음 장에서는 난민 글로벌컴팩트 체제와 보충적 난민수용 경로의 개념을 정리한 뒤, 선행연구 분석을 통해 노동 경로의 장단점을 분석할 것이다. 제Ⅲ장에서는 노동경로를 채택하고 있는 캐나다의 사례를 분석한 뒤, TBB 모델을 소개할 것이다. 제Ⅳ장에서는 노동경로의 대표적 형태인 TBB 모델을 둘러싼 논쟁을 바탕으로 노동경로의 의미를 평가할 것이다. 마지막 장은 결론을 대신하여 보충적 난민수용 경로가 한국의 난민정책에 주는 함의를 정리하고자 한다.

II. 보충적 난민수용 경로의 개념과 선행 연구 검토

1. 보충적 난민수용 경로의 개념과 논쟁

보충적 난민수용 경로는 앞서 설명한 바와 같이 난민보호를 다양한 이주경로와 결합하는 개념이다. 보충적 난민수용 경로의 세부 분야는 크게 두 가지로 분류될 수 있다. 먼저 필요에 기반한 경로(needs-based pathways)의 경우, 난민의 취약성이나 긴급한 보호의 필요성에 의해 사용된다 (Wood, 2020: 3). 예를 들어 인도적 수용(humanitarian admission)과 인도적 비자(humanitarian visa)는 모두 인도적 차원에서 보호가 필요한 개인에 대해 제3국에 입국할 수 있는 경로를 보장한다. 다만, 인도적 수용은 대부분 수용국에 입국하기 전 체류자격이 결정되는 데 비해, 인도적 비자는 입국과 일시적인 체류를 허용한 뒤, 별도의 절차를 통해 장기적인 체류자격으로 전환된다는 차이를 가진다 (UNHCR, 2019a: 8-9). 또한 가족재결합은 난민의 발생 사유로 인해 분리된 가족 구성원 간에 재결합을 추진하는 것으로, 일반적으로 직계가족에게 적용된다(UNHCR, 2019a: 10).

이에 반해 자격에 기반한 경로(qualification-based pathways)는 난민 개인이 가진 특정한 자격요건에 의해 적용될 수 있는 경우이다(Wood, 2020: 3). 교육 경로는 장학금이나 연수 기회 등을 포함하는 다양한 차원의 교육 기회를 통해 난민의 입국을 허용하는 것으로, 일반적으로 일정 기간의 교육 기간 이후에는 상급학교 진학, 취업, 영주권 취득 등의 기회를 통해 장기간의 체류를 보장하는 형태로 이루어진다(UNHCR, 2019a: 11). 예를 들어, 일본의 JICA가 2016년부터 시리아 난민을 유학생으로 수용하기 시작한 이래, 최근에는 국제기독교대학(International Christian University)에서 난민을 유학생으로 받아들이는 시범사업을 시작으로 복수의 사립대학을 중심으로 다양한 보충적 난민수용 경로를 도입하고 있다(JICA, 2023; JEPN, n.d). 한편 노동(employment) 경로 역시 대표적인 사례이다. 이는 난민이 가진 기술이나 전문자격을 활용해 제3국에서 취업을 통해 영주권 또는 일정 기간의 체류를 보장받은 상태로 입국하는 것을 허용하는 것이다. 일반적으로 난민의 경제적·사회적 자립을 직접적으로 증진시킬 수 있을 뿐 아니라 난민을 수용하는 국가의 노동수요 등을 충족시킬 수 있는 교환관계를 가진다는 면에서 긍정적으로 평가된다(UNHCR, 2019a: 10-11). 대표적으로 캐나다, 호주, 영국 등은 노동 분야의 보충적 난민수용 경로를 도입하여 숙련된 기술을 가진 난민을 이주노동자로 수용하고 있다.

그 외에도 민간 또는 공동체 후원(private or community sponsorship)의 경우 개인 또는 일정 수 이상의 그룹이 난민 개인의 입국, 체류, 교육, 취업과 사회통합 등에 필요한 물질적·비물질적 지원을 일정기간 제공하는 형태이다(UNHCR, 2019a: 8). 예를 들어, 캐나다는 민간 후원을 적용하여 자국민 5명 이상이 모이면 한 명의 난민을 후원하여 초청할 수 있다. 이러한 후원의 형태는 앞서 언급한 다양한 경로들과 중복되어 활용될 수 있다는 면에서 중요성을 가진다.

UNHCR은 보충적 난민수용 경로의 중요성을 세 가지 측면에서 강조한다(UNHCR, 2019a: 6-7). 먼저 보충적 난민수용 경로의 활성화를

통해 대부분의 난민을 수용한 저개발 국가의 부담을 완화할 수 있다는 것이다. 두 번째는, 보충적 난민수용 경로는 재정착을 대체하지 않기 때문에 난민의 제3국 수용의 전체적 숫자를 증가시킴으로써 국제사회에서 난민수용의 책임분담을 활성화할 수 있다는 점이다. 세 번째는 난민의 경제적 자립(self-reliance)을 증진시키고, 궁극적으로는 영주권이나 국적취득 등을 통해 안정적인 체류자격을 획득할 수 있다는 점이다. 특히 보충적 난민수용은 과거 난민들이 난민캠프에서 인도적 지원에 의존하는 고립상태를 벗어나 안전한 환경에서 자립할 가능성을 높인다는 측면에서 긍정적인 요소를 가지고 있다. 한편 보충적 난민수용 경로를 통해 난민을 수용하는 국가 역시 이를 통해 난민에 대한 부정적 여론을 회피할 수 있으며, 정치·경제·사회적 필요를 충족시킬 수 있는 인적 자원을 확보할 수 있다는 장점을 가질 수 있다.

그러나 보충적 난민수용 경로가 긍정적인 측면만을 가지는 것은 아니다. 우선 UNHCR은 보충적 난민수용 경로의 확대를 위해 필수적인 실무지침의 부재나 난민들이 가지고 있는 기술, 지식, 배경 등에 대한 실질적 데이터 부족 등 기술적 문제들을 지적하고 있다 (UNHCR, 2019c: 9). 그러나 이런 기술적 문제보다 더 중요한 문제로 지적되는 것은 보충적 난민수용 경로가 내재하고 있는 윤리적·규범적 문제이다. 난민보호의 가장 기본적인 원칙은 난민의 취약성(vulnerability)에 대한 고려이다. 그러나 보충적 난민수용 경로는 난민의 취약성보다 난민이 가지고 있는 능력(merit)을 우선시함으로써 난민보호에 능력주의(meritocracy)를 도입한다는 비판을 받는다 (Hashimoto, 2021). 따라서 보충적 난민수용 경로는 재정착을 비롯한 전통적인 난민보호를 보조하는 형태로만 활용되어야 한다는 점이 강조된다. 즉, 보충적 난민수용 경로는 재정착 난민수용과 별도로 시행되어야 하며, 궁극적으로는 보충적 난민수용 경로를 통해 더 많은 난민을 재정착 등의 형태로 수용할 수 있는 정치·경제·사회적 여건을 조성하는 목적으로 활용되어야 한다는 것이다.

2. 보충적 난민수용 경로의 기원과 발전

보충적 난민수용 경로가 완전히 새로운 것은 아니다. Hashimoto (2021)는 기존의 난민보호 제도를 회피하는 다양한 형태의 방안들을 “능동적 난민수용 정책(active refugee admission policies)”으로 규정하고 그 기원을 1990년대 유고슬라비아 사태로부터 찾고 있다. 즉, 1992년 구(舊) 유고연방의 붕괴로 인해 발생한 난민에 대해 유럽 국가들이 협약난민에 비해 제한된 권리와 단기적 보호를 보장한 “임시 보호(temporary protection)”조치가 보충적 난민수용 경로의 역사적 기원이라는 것이다(Hashimoto, 2021). 이러한 임시적 보호는 2001년 유럽연합의 “임시보호기준(Temporary Protection Directive)”으로 제정되며 제도화되었고, 다양한 형태의 능동적 난민수용 정책의 기원이 되었다 (Hashimoto, 2021: 18).

van Selm (2020) 역시 1990년대 유럽 국가들이 대규모의 난민을 수용하게 된 경험으로부터 보충적 난민수용 경로의 역사적 맥락을 설명한다. 그는 1990년대 유럽 국가들이 구(舊) 유고연방 출신의 대규모 난민들을 수용하게 된 경험과 탈냉전 이후 장기적인 난민수용의 필요성에 대한 근본적 회의가 증대된 것을 정책적 대안을 모색하게 된 중요한 변화로 꼽고 있다 (van Selm, 2020). 즉, 유럽 각국의 내부적으로는 탈냉전의 상황에서 난민을 보호해야 할 정치적 당위성이 축소되는 가운데 대규모 난민의 유입이라는 외부적 요인이 임시 보호라는 대안을 등장시키는 역사적 배경이 되었다는 것이다. 그러나 van Selm은 보충적 난민수용 경로의 등장을 설명하기 위해서는 전통적인 난민보호의 책임을 회피하려는 측면 외에도 이주민의 통합(integration)이라는 측면 또한 주목해야 한다는 점을 강조한다 (van Selm, 2020: 143). 실제로 난민을 수용하는 지방정부나 지역사회의 입장에서 난민 역시 여타 이주민의 일부일 뿐이지만, 난민이라는 집단은 경제·사회적으로 통합이 여의치 않다는 대중의 편견에 노출되어 있다. 따라서 이런 편견을 불식시키기 위해서는 법률적 지위보다

는 지역사회가 인식하는 통합의 지표들인 노동, 언어, 교육과 같은 요소에 초점을 맞출 필요가 있다는 것이다 (van Selm, 2020: 143).

보충적 난민수용의 직접적인 계기가 된 것이 2013년부터 본격화된 시리아 난민위기라는 점은 부인할 수 없다. 시리아를 비롯한 중동과 북아프리카 국가들로부터 발생한 수많은 난민들이 유럽으로 몰려들고, 국제난민레짐의 발상지였던 유럽의 국가들이 난민의 수용을 거부하는 모습을 노골적으로 드러낸 경험은 기존의 난민보호 시스템이 가진 근본적 한계와 구조적 실패를 드러냈다 (Betts and Collier, 2017; Piguet, 2020). 그러나 이런 기존 체제의 실패가 가져온 전방위적 파급효과는 결국 새로운 난민보호 체계를 가져오는 결과로 이어졌다. Crisp(2021)는 2016년 뉴욕선언 이후 진행된 난민보호 레짐의 변화 과정은 고위급 회담을 중심으로 한 난민 글로벌컴팩트의 하향식 접근방식(top-down approach)보다는 사실상 시리아 난민위기에 대한 대응으로 인해 현장에서부터 시작된 파급효과들이 더 큰 영향을 미쳤다고 분석한다. 즉, 탈-캠프 방식(out-of-camp approaches)이나 난민의 고용 쿼터를 지정한 요르단 컴팩트(Jordan Compact), 전통적인 난민보호 이외에 대체적 난민수용 방식의 등장, 정부나 국제기구 이외에 지역사회의 로컬 NGOs, 개인 등 다양한 행위자의 참여와 같은 변화들이 시리아 난민위기에 대한 대응으로 자생적으로 나타났다는 점에 주목한다 (Crisp, 2021). 특히 이런 변화들 가운데 보충적 난민수용 경로는 정부나 국제기구 이외에 다양한 민간영역의 행위자들이 주도한다는 점과 난민보호와 이주의 경계를 넘나들며 새로운 연계를 모색한다는 점에서 새로운 시도로 이해할 수 있다.

보충적 난민수용 경로는 2018년 GCR 이후 UNHCR에 의해 2019년부터 시작되어 2022년까지 이어지는 3개년 전략으로 구체화되었다 (UNHCR, 2019b). 대부분의 시범사업이 현재진행형인 관계로 보충적 난민수용 경로에 관한 본격적인 연구들은 아직 가시화되지 않고 있다. 그러나 보충적 난민수용 경로를 도입한 일부 국가들에 대한 사례연구들이 차츰 나타나고 있다 (Hirsch et al. 2019; van Selm,

2020; Hashimoto, 2021). 이러한 사례연구는 특히 유럽의 주요 국가들이나 호주 등 서구 선진국에 초점을 맞추며, 보충적 난민수용 경로가 시행 과정에서 드러내는 한계들을 지적한다. 즉, 보충적 난민수용 경로가 난민들에게 다양한 이주 경로에 대한 접근성을 제공하고 있다는 장점에도 불구하고, 다른 이주민들과 달리 체류자격과 신체적 안전, 가족결합, 교육, 고용시장 접근성 등을 추가적으로 보장해야 한다는 점을 강조한다 (van Selm, 2020). 두 번째로는 이러한 사례연구들은 보충적 난민수용 경로가 선부른 시장중심의 외주화나 난민의 취약성보다는 능력주의를 강조하는 신자유주의의 도구로 전락할 수 있다는 단점을 지적한다 (Hirsch et al., 2019; Hashimoto 2021). 이런 한계들을 통해 보충적 난민수용 경로가 전통적인 형태의 난민보호제도의 추가적 도구(in addition)로 남아 있어야 하며, 대체제(substitution)가 되면 안 된다는 점을 재차 확인할 수 있다.

3. 노동경로 관련 선행연구

보충적 난민수용 경로와 관련된 사례연구들은 특히 노동경로 분야에 초점이 맞춰지는 경향이 있다. 이는 보충적 난민수용 경로가 궁극적으로는 난민의 경제적 자립을 통한 경제적·재정적 부담을 낮추려는 목적을 지니고 있다는 면에서 노동경로는 가장 중요한 상징성을 가지고 있기 때문이다.

노동시장을 통한 보충적 난민수용 경로가 글로벌 차원에서 논의되기 전 이미 2016년부터 요르단 컴팩트(Jordan Compact)가 제안된 바 있다. 요르단 컴팩트는 요르단 정부, 국제기구, 기업과 NGO들의 협력을 통해 요르단에 거주 중인 시리아 난민들에게 교육과 취업의 기회를 제공하는 것으로 보충적 난민수용 경로의 새로운 지평을 연 사업으로 평가된다 (이병하, 2020; 김정현, 2022). Bastaki and Charles (2022)의 연구는 이 요르단 컴팩트의 명암을 분석한다. 즉, 첨단기술 분야의 직업훈련 프로그램이 난민과 난민을 수용한 지역사회 모두에

선순환의 긍정적 효과를 가져오는 것으로 평가되었지만, 난민들이 직업교육과 취업이라는 공식적인 제도권에 진입하는 데 걸림돌이 되는 문제들을 노출한 것으로 평가된다. 특히 고용시장에서 수요와 공급의 불균형, 난민과 이주노동자 관련 법령의 변화로 인한 혼란, 취업으로 인한 경제적 독립이 난민지위의 상실이나 경제적 혜택의 중단을 가져올 수 있다는 잘못된 인식 등의 문제가 나타났다 (Bastaki and Charles, 2022). 한편 2016년 독일에서 알바니아, 보스니아-헤르체고비나, 코소보, 몬테네그로, 북마케도니아 및 세르비아를 대상으로 시행되었던 “서발칸 규정(West Balkan Regulation)”과 같은 사례 역시 난민 배경 노동자 수용 가능성을 시사해주었던 것으로 평가된다(신소희, 최서리, 2020; Vankova 2022a).

보충적 난민수용 경로가 본격화된 이후 대부분의 연구는 당연히 선진국의 사례에 주목하고 있다. 많은 연구가 선진국의 맥락에서 노동경로를 통한 보충적 난민수용이 기존의 난민보호를 대체하는 것이 아니고 간극을 보완하는 것이라는 점을 강조하며, 난민보호의 책임 분담과 난민의 자립성 증대라는 목적을 위해 긍정적 효과를 가진다는 점은 인정한다(Doyle and Peltz, 2020; Vankova, 2022b). 그러나 그 이면에는 노동경로가 고도의 능력을 갖춘 소수의 난민만이 영구적 해결방안을 향하는 과정으로서 보충적 난민수용 경로의 혜택을 누릴 수 있다는 점을 지적한다 (Vankova, 2022b). 또한 노동경로를 적용하는 과정에서 난민의 영구적 체류를 전제로 하는 난민보호와 단기적 체류를 전제로 한 이주노동 정책의 충돌을 가져오고 있는 점이 치명적 한계로 지적된다 (Martin and Ruhs, 2019; Doyle and Peltz, 2020).

노동경로의 이론과 사례를 다룬 대부분의 연구는 대부분 현실적 장벽들로 인한 부정적 전망을 내놓고 있다. 특히 이런 전망은 글로벌 노동시장을 지배하는 신자유주의적 시장논리 뿐 아니라 이주와 난민 보호를 기계적으로 구분하는 정부의 관료적 접근과 제도의 한계를 지적하고 있다. 그렇다면 이런 한계를 극복하기 위한 대안은 없는 것

일까? van Selm (2023)은 보충적 난민수용 경로의 구조적 특징을 분석하면서, 이 정책이 아래로부터 진행되는 상향식 접근방식을 택할 때 더 높은 성공 가능성을 가진다고 주장한다 (van Selm, 2023). 이 연구는 지역사회, 정부, 국제기구와 난민이라는 각각의 단위들을 분석한다. 이 연구는 여전히 정부가 정책 결정에 가장 큰 영향력을 가지고 있음을 인정하지만, 정부가 주도하는 보충적 난민수용 정책이 재정착의 확대에 이어질 수 없다는 점과 보충적 난민수용 정책은 결국 UNHCR을 비롯한 국제기구가 가지고 있는 조정자 역할을 약화시킬 우려가 있기 때문에 하향식(top-down) 접근은 뚜렷한 한계를 보이며, 시민사회와 난민 공동체를 포함한 상향식(bottom-up) 접근이 가지고 있는 가능성이 기존의 재정착(resettlement) 정책과 유의미한 차이점을 만들어낼 것으로 전망한다. 즉, 난민 글로벌컴팩트의 “전사회적 접근(whole-of-society approach)”이 지향하는 바와 같이 국가의 책임분담의 한계를 극복하기 위해서는 민간영역의 창의적 접근방식과 다양한 자원을 활용하는 것이 필수적이라는 것이다.

III. 캐나다의 노동경로 사례와 “TBB 모델”

1. 캐나다의 EMPP 사례

캐나다는 2018년부터 시작된 Economic Mobility Pathway Project (EMPP)를 통해 노동경로의 대표적 사례를 보여주었다. 2018년 4월 시범사업으로 시작된 EMPP는 숙련된 기술을 가진 난민들이 기존의 이주노동자 프로그램을 통해 캐나다 사회에 재정착할 수 있는 가능성을 모색하는 과정에서 시작되었다(Government of Canada, n.d.). 처음에는 10~15명 내외의 동아프리카와 중동 지역의 난민들을 대상으로 시작되었으며, 2021년 12월부터 제2단계 사업으로 발전하여 500명의 난민과 그 가족들로 그 대상을 확대하고 있다 (Government of Canada, n.d.).

캐나다 정부는 EMPP 프로그램의 추진 과정에서 다음과 같은 원칙들을 적용하였다. 먼저 추가성의 원칙(principle of additionality)은 보충적 난민수용 경로는 재정착 인원 이외에 별도의 경로를 통해 추가적으로 수용하는 것이라는 점이다. 즉, 난민보호의 핵심적인 정책은 여전히 전통적인 형태의 재정착이며, 보충적 난민수용으로 인해 기존의 재정착 난민 규모를 축소하거나 대체하지 않는다는 점을 확인하고 있다. 두 번째 중요한 원칙은 난민보호의 안정성이다. 노동경로의 프로그램이 활용하는 기존의 이주노동자 정책이 난민의 보호에 대한 고려 없이 설계되었다는 점과 강제송환금지 원칙 등 난민보호의 기본 원칙들을 고려하여 EMPP 프로그램을 통해 입국하는 난민들에게 안전한 보호가 제공되어야 한다는 점을 강조하는 것이다. 캐나다 정부는 궁극적으로 대안적 난민수용을 통해 입국하는 난민에게 캐나다의 영주권을 제공함으로써 강제송환금지 원칙 등 난민에 대한 법률적 보호가 실질적으로 충족될 수 있음을 강조한다.

기본적으로 EMPP는 캐나다 연방정부의 이민-난민-시민부(Immigration, Refugees and Citizenship Canada: IRCC)에 의해 추진되지만, 실질적 기능은 지방정부와 민간영역의 다양한 파트너 기관들을 통해 운영된다. 난민들이 EMPP를 통해 캐나다에 입국하는 경로는 연방정부의 이주노동자 프로그램(Atlantic Immigration Pilot: AIP) 외에 각 지방정부에 의해 운영되는 이주노동 프로그램들이다. 따라서 난민들에게 이주 자격 취득에 관한 정보와 행정적 지원을 제공하는 역할은 각 지방정부가 대부분 담당한다. 한편 노동경로 사업은 난민을 고용하는 기업과 난민들의 거주지에서 지원자를 모집하는 역할이 중요한데, 이는 주로 민간단체가 담당했다. 대표적으로 중동을 담당하는 TBB와 동아프리카를 담당하는 Refuge Point가 현지에서 대상자의 선발을 담당했다. 캐나다 연방정부의 이민-난민-시민부는 모든 과정을 총괄하면서 이해관계자 간의 조정과 소통을 지원하는 간접적 역할만을 담당하였다(Government of Canada, 2019).

캐나다 정부는 시범사업을 통해 다음과 같은 제도적 보완점을 도

출하였다. 첫째, 민간영역과의 협력과 파트너십이 강화되어야 한다는 점이다 (Government of Canada, 2019). 특히 노동경로 프로그램의 진행 과정에서 민간 부문, 특히 실무를 진행하는 NGOs와 난민을 고용하는 사업체의 요구와 기대가 충족되어야 한다는 점을 강조한다. 캐나다의 시범사업 사례는 난민을 고용한 기업들은 숙련된 노동자를 안정적으로 고용할 수 있다는 현실적 고려와 기업의 사회적 책임이라는 규범적 고려 두 가지를 가장 중요한 동기로 작용했다는 점을 확인시켜 준다. 따라서 기업의 고용과 사회적 책임이라는 두 가지 필요를 충족시켜줄 수 있는 제도적 장치들이 필요하다는 것이다. 한편 난민과 기업체를 연결하는 과정에서 기업이 제공할 수 있는 일자리 목록과 난민이 가진 기술 및 전문성이 구체적으로 확인될 때 성공적인 것으로 나타났다. 이는 노동경로 프로그램이 기업과 난민 사이에 수요와 공급에 대한 명확한 사전 조사를 통해 진행되어야 하며, 난민과 기업체의 연결과정에서도 전문적이고 심층적인 심사가 진행되어야 한다는 것을 확인시켜 주고 있다. 즉, 이 사업의 실무를 담당하는 NGO의 전문성과 정부-기업-NGO 간의 파트너십이 중요하다는 것이다.

둘째, 캐나다 정부는 시범사업을 통해 대안적 난민수용이 일반적인 재정착 프로그램과 완전히 다른 원칙과 개념을 가지고 있다는 것을 확인했다 (Government of Canada, 2019). 즉, 난민의 취약성을 우선순위로 평가하는 재정착 프로그램과 달리 대안적 난민수용은 난민이 캐나다 사회, 특히 노동시장에 어떤 기여를 할 수 있는지를 기준으로 평가한다는 것이다. 그러나 이런 개념적 변화는 난민을 수용하는 당국이나 실무를 담당하는 NGOs 등에게 낯선 것이었으며, 내부 및 외부적 비판과 우려를 불러온 것으로 평가된다. 그런데 캐나다 정부는 대안적 난민수용이 난민에 대한 부정적 인식을 변화시키는 데 기여할 수 있으며, 특히 난민수용을 사회적, 경제적 부담이 아닌 상호 이익을 가져올 수 있는 것이라는 긍정적 인식이 확산될 수 있다고 평가했다.

셋째, 다양한 행정, 정보 및 접근성에 대한 제한이 극복되어야 한다는 점이다 (Government of Canada, 2019). 이런 제한들은 난민들이 캐나다의 경제, 노동시장, 사회 등에 대한 이해의 부족으로부터 난민의 직업 분류 및 자격에 대한 검증 등과 관련하여 다양한 형태로 나타난다. 특히 난민이 종사했던 직업이나 전문성에 대한 객관적 평가 등은 현실적으로 매우 어려운 과제이다. 이를 극복하기 위해 ILO 등 국제기구의 공식적인 직업 리스트 등 객관적 지표의 활용, 정식 학위나 면허 등이 없더라도 간접적 방식의 자격검증 등을 시도하였다. 즉, 지원자의 이력서 외에 추천서나 재직증명서 등 자격을 검증하는 공식적인 서류를 확보할 수 없는 난민의 상황을 적극적으로 고려해야 한다. 이에 따라 캐나다 정부는 현장의 실무 단체들이 난민들이 제공하는 과거의 월급명세서, 직장 동료의 확인서 등 다양하고 유연한 방식으로 난민의 전문성을 확인하는 것을 허용하였다(Government of Canada 2019).

2. TBB의 역할

앞선 캐나다의 사례뿐 아니라 호주, 영국 등 노동경로를 도입하고 있는 많은 국가들이 민간 NGO인 TBB와의 공식적으로 협력하는 방식을 채택하고 있다. TBB는 캐나다를 비롯한 각국 정부 또는 주관기관과의 협약을 맺은 뒤 고용을 원하는 기업과 난민 개개인을 연결해주는 역할을 수행한다. 예를 들어, 캐나다의 EMPP 사례에서 TBB는 UNHCR에서 제공하는 최대 1만 명의 참가 신청 난민들의 신상 명세서를 분석하여 1차로 캐나다의 기업들이 원하는 자격을 충족시키는 인원을 선발하였다. 이후 TBB는 난민들과의 개별적 면담을 통해 이들이 캐나다의 경제적 이주 정책이 요구하는 언어 수준이나 교육 배경 등을 충족시키는지를 판단하였다. TBB는 이런 과정을 거쳐 선발된 후보군 가운데 실제 캐나다의 기업들과 연결시키는 역할까지 담당하였다 (Government of Canada, 2019).

TBB는 2014년 숙련된 기술을 가진 난민들에게 이주노동경로를 통해 새로운 삶을 개척하는 기회를 제공하고자 했던 미국의 메리 코헨(Mary L. Cohen), 브루스 코헨(Bruce Cohen) 변호사와 호주의 IT 기업가인 존 캐머런(John Cameron)이 설립한 비영리단체이다. TBB는 UNHCR을 중심으로 한 보충적 난민수용 경로나 난민 글로벌컴팩트(GCR)가 본격적으로 논의되기 이전부터 노동경로의 시발점이 된 것으로 평가된다(Doyle and Peltz 2020). TBB는 1차 수용국에 체류 중인 난민들이 자신들이 가진 기술과 경력 등 이력서를 데이터베이스에 등록하면, 이를 바탕으로 재정착 수용국의 기업체들이 제안하는 일자리와 연결을 시켜주는 역할을 한다. TBB는 요르단과 레바논을 중심으로 이주노동경로 사업을 시작하였으며, 현재는 두 곳에 사무소를 두고 그 외에 중동, 아시아, 남미 지역에서도 관련 활동을 하고 있다.

TBB는 2016년부터 데이터베이스를 구축하기 시작하였는데, 2023년 10월 기준으로 78,000명 이상의 난민 경력 데이터베이스를 보유하고 있다. 아래 <표 1>에서 확인할 수 있는 것과 같이 의료 분야 10,750명을 비롯하여, 조리, 전기 및 배관 등 다양한 기술직 분야 34,799명, IT 분야 6,120명, 이공계 엔지니어 7,078명, 사무직(행정, 법률, 세무, 마케팅)이 19,776명으로 구성되어 있다. TBB의 홈페이지에 공개된 자료에 의하면, 데이터베이스에 등록된 인원들 가운데 44%가 고등교육을 마쳤으며 그 가운데 92%가 학사학위 또는 그와 동등한 학위를 가지고 있으며, 8%는 전문학사를 가지고 있다. 또한 12%는 석사학위를, 2%는 박사학위를 가진 것으로 조사되어 있다.

<표 1> TBB 분야별 난민 전문인력 등록 현황

분야	직종	인원수	분야	직종	인원수
의료	간호/돌봄	3,705	IT	IT	2,320
	약사	1,122		소프트웨어 개발자	1,947
	의사	1,304		클라우드 엔지니어	428
	치과의사	670		머신러닝 전문가	340

	물리치료사	275		AI 전문가	190
	수의사	240		데이터 전문가	352
	호스피스	308		네트워크 엔지니어	229
	기타	3,126		개발운영(DevOps) 전문가	170
	소계	10,750		사이버안보 전문가	144
기술	조리	3,631	엔지니어	소계	6,120
	운전	4,141		토목	1,701
	재단	2,297		기계	1,246
	전기기술	2,207		전기	1,032
	제빵	1,845		전자	698
	조립	1,553		석유화학	219
	목수	1,584		기타	2,182
	제철/대장	1,207		소계	7,078
	기계	1,441		행정/비서	5,092
	목공	716		회계	3,813
	배관	760	관리직	4,603	
	정원사	653	판매	3,643	
	기계운영	612	마케팅	1,618	
	도축	488	법률전문가	1,007	
	기타	11,664	소계	19,776	
	소계	34,799	합계	78,523	

(출처: TBB 홈페이지 <https://www.talentbeyondboundaries.org/talent-snapshot?>
재구성, 검색일: 2023. 10. 28)

TBB는 2023년부터 2027년까지의 5개년 계획을 통해 노동경로를 보충적 난민수용 경로의 한 축으로 자리매김할 계획을 수립하고 있다. TBB는 2027년까지 7개 국가에 머무는 노동경로를 채택한 선진국을 27개까지 늘리고, 이 경로를 통해 선진국으로 이주하는 난민을 현재 1,628명에서 15,000명까지 증가시키고자 하고 있다. 이를 위해 이 프로그램에 참여하는 기업을 320개, 협력관계의 민간기관을 24개까지 늘리고, 보충적 난민수용 경로를 활성화하기 위한 규범적·연성법적 기반의 강화를 통해 더 많은 국가와 국제기구들의 참여를 촉진할 계획을 추진하고 있다.

IV. “TBB 모델”과 노동경로의 명암

TBB의 활동은 보충적 노동경로의 실제적 이행에 있어서 가장 큰 주목을 받고 있다(Doyle and Peltz 2020; Wagner and Katsiaticas 2021). TBB의 성과가 주목받는 것은 노동경로가 제도화되기 이전에 난민과 이주라는 상반된 목적을 가진 두 영역을 통합적으로 접근하였다는 점에 기인한다. 시리아 난민위기가 본격화되면서 선진국을 중심으로 난민보호가 수용국의 경제적 부담을 유발한다는 비판이 고조되던 시기에 서구 선진국의 이주노동자 수요와 난민보호를 연계시킴으로써 캐나다, 호주, 영국 정부를 설득할 수 있는 난민수용의 새로운 프레임을 제시했다는 점이 높이 평가되는 것이다.

두 번째로 TBB는 난민들 사이에 존재하는 다양한 비공식적 네트워크를 제도화하고 있는 점에서 긍정적인 역할을 하고 있다. 이주의 과정에서 이주민이 가지고 있는 네트워크는 많은 영향을 끼친다. 이는 난민에 있어서도 크게 다를 바 없으며, 비호를 신청하고자 하는 국가를 선택하거나 수용국이나 본국귀환 이후의 사회통합 등 난민보호의 모든 과정에 영향을 끼친다 (Omata 2013; Stevens 2016; Huysmans et al. 2021). TBB는 비공식적인 영역에서 작동하는 이주노동자의 사회적 네트워크를 제도화함으로써 다양한 자원을 동원하거나 조직화할 수 있다. 즉, 이주노동자들이 이주하려는 국가, 직종, 고용주 등에 대한 정보를 획득하는 경로는 매우 제한적이다. 이런 과정에서 인적 관계망 같은 사회적 자원이 미비하거나 브로커를 고용할 경제적 자원이 부족한 경우에는 매우 취약한 상황에 놓일 수밖에 없다. 특히 난민들의 경우에는 사회적·경제적 자원이 부족하기 때문에 더욱 취약할 수밖에 없다. 그러나 TBB는 비영리기구로 난민들이 사회적·경제적 자원의 소모 없이 이주경로에 진입할 수 있는 네트워크를 제공하고 있다. TBB의 네트워크는 이주를 희망하는 난민 개인뿐 아니라 고용주들 역시 자신들이 필요로 하는 요구조건을 등록하도록 하여 두 집단 사이의 매개를 제공하고 있다. 또한 TBB는 정부

와 국제기구를 통해 노동경로가 공식적인 정책으로 채택될 수 있도록 함으로써 다양한 행위자들과 네트워크의 작용을 공적영역으로 이끌어오는 역할을 한다는 점에서 그 의미를 평가할 수 있다.

그러나 TBB가 제공하는 노동경로의 모델이 가지는 뚜렷한 한계와 문제점 역시 존재한다. 먼저 TBB의 데이터베이스에는 치명적인 진입장벽이 존재한다. TBB가 공개한 자료에 의하면 등록된 난민들의 절반에 가까운 44%가 학사학위 이상의 고학력자들이며, 87%는 최소한 영어를 활용할 수 있는 능력을 갖추고 있다. 즉, 상당한 수준의 교육 및 직업훈련 배경을 가진 난민이 아니라면 TBB 모델에 접근할 수 없는 것이다. 또한 등록된 난민의 80%가 남성이라는 점은 난민의 출신국에 존재하는 정치·경제·사회적 취약성이 그대로 반영된다는 한계도 간과할 수 없다. 두 번째는 보다 규범적·윤리적 차원에서 노동경로 정책이 가지는 근본적 한계와도 연관되어 있다. 즉, TBB는 난민보호의 영구적 해결방안(durable solutions)인 재정착(resettlement)을 매개하는 기관이 아니라 노동경로를 통한 이주에 초점을 맞추고 있다. 따라서 강제송환금지원칙(principle of non-refoulement)을 비롯한 난민보호의 핵심적인 원칙들이 어떻게 보장될 수 있느냐는 한계가 드러난다. 예를 들어, 노동경로를 통해 선진국의 노동시장에 진입하게 된 난민이 새로운 사회적 환경에 적응하는 데 실패하거나 실직 상태에 놓이게 된다면, 난민에 대한 보호를 어떻게 적용할 수 있을 것인지 마땅한 해답을 찾을 수 없다. 이러한 TBB 모델의 문제점들은 단지 TBB 자체의 문제가 아니라 노동경로 정책 자체가 가지는 본질적 한계들을 보여주는 일면들이다.

노동경로 프로그램은 난민 등 보호가 필요한 대상자를 수동적인 수혜를 받는 대상에 머물도록 하는 것이 아니라 적극적으로 주체적인 존재로 난민 본인과 수용국 사회에 상호이익을 가져올 수 있도록 장려한다는 장점을 가지고 있다. 그러나 노동경로가 도입된 이후 지금까지도 여전히 다양한 윤리적, 도덕적 측면의 비판과 논쟁의 대상이기도 하다. 먼저 TBB 모델의 한계에서도 보이듯, 노동경로 프로그램

램의 대상이 대부분 일정한 자격을 갖춘 숙련 노동자(skilled labor)라는 측면에서 신자유주의 혹은 능력주의에 기반을 두고 있다는 비판을 받는다 (Hashimoto, 2021). 즉, 노동경로 프로그램은 난민보호의 핵심적 원리 및 규범들과 어긋나는 측면이 있을 수 있다는 것이다. 특히 아동, 장애인, 고령자 및 소수자 등 취약계층에 대한 소외를 가중시킨다는 비판이나 보호의 긴급성과 필요성보다 수용국의 정치 및 경제적 이익을 우선한다는 비판 등이 존재한다. 예를 들어, Vankova (2022a)는 난민 중에서도 교육 및 젠더 등에서 우월한 자원을 가진 집단에 우선적 지위가 돌아갈 수 있으므로 보충적 난민수용이 인도주의 원칙과 충돌할 수 있다는 점을 지적한다. 국제난민레짐은 난민 보호의 가장 중요한 원칙인 고통 분담(burden sharing)에 따라 난민의 수용에 있어서 난민의 권리 증진이나 보호가 절실한 취약계층에 대해 충분한 고려가 필요하다고 강조한다. 따라서 노동경로를 비롯한 보충적 난민수용 경로 정책은 재정착을 비롯한 영구적 해결방안과 같은 전통적인 형태의 난민보호 정책과 상호보완적 정책으로 병립될 필요가 있다.

두 번째로, 노동경로는 난민을 수용하는 국가의 정치, 경제, 사회적 환경에 따라 다양한 형태로 활용 가능하다는 장점이 있는 대신, 정책의 기획과 준비 단계에서 다양한 이해관계를 고려해야 하는 단점도 있다. 특히 이 프로그램은 난민의 수용을 위한 별도의 제도로 시행할 것인지 아니면 기존의 이주노동자 정책의 하나로 포함할 것인지에 따라 그 운영 형태와 결과가 상이하게 나타날 수 있다. 전자의 경우, 별도의 비자를 비롯한 체류 기간, 고용 형태 등 완전히 새로운 정책을 준비해야 하며, 후자의 경우에는 난민으로서의 보호를 어떤 방식으로 제공할 것이며, 체류 기간이 종료된 이후에도 보호의 필요성이 존재하면 어떻게 할 것인지 등을 고려해야 한다. 이 가운데 노동경로 프로그램을 운영하는 사례들이 캐나다와 같이 영주권 또는 사실상 이에 준하는 형태의 정착을 염두에 두고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이런 현실은 대부분 선진국의 이주노동자 정책이 단기

이주를 전제로 설계되어 있는 현실 속에서 이주노동자 정책과 이해 충돌의 우려가 있다 (Martin and Ruhs, 2019).

셋째, 노동경로에 진입하려는 난민들의 직종과 관련된 숙련도나 전문성을 어떻게 확인할 것이며, 학위나 자격증 등의 경우 어떻게 인정할 것인지가 첨예한 쟁점이 된다. 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 노동경로 프로그램은 숙련노동자 또는 기술직을 대상으로 하고 있다. 따라서 사업의 대상 난민의 선정 과정에서 숙련도나 전문성을 객관적으로 검증할 필요가 발생한다. 그런데 난민의 특성상 이런 능력을 객관적으로 입증할만한 문서를 보유하고 있거나, 출신국을 통해 확인할 방법은 제한되기 마련이다. 다만, TBB 모델에서 이 문제를 해소하기 위해서는 자격증명에 있어 유연성을 발휘하여 간접적인 방식을 적용한 것은 중요한 참조점을 제공해준다. 그 밖에도 정식으로 노동경로를 시행하기 전에 국제개발협력 프로그램과 연계하여 전문직종의 장·단기 직업교육과 연계시킴으로써 국내 또는 난민의 체류국에서 관련 자격을 재취득할 수 있는 경로를 제공하는 것이 필요하다.

V. 결론

보충적 난민수용 경로가 본격적으로 논의되고 시행된 지 불과 5년이 지났다. 따라서 이 정책의 성패나 장단점을 논의하는 것은 아직 선부를 수 있다. 다만, 이 연구는 보충적 난민수용 경로 가운데 노동경로를 중심으로 이루어진 선행연구들을 살펴보고, 캐나다 등 일부 서구 국가들을 중심으로 시행되고 있는 사례와 민간단체인 TBB 모델을 살펴봄으로써 노동경로 정책의 현재와 미래를 조망해 보고자 하였다. 보충적 난민수용 경로의 가장 대표적 분야 중 하나인 노동경로는 일정한 자격을 갖춘 난민에게 제3국에서 취업을 할 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 캐나다의 사례는 보충적 난민수용 경로가 국제기구나 중앙정부뿐 아니라 지자체, 시민사회 및 기업 간의 포괄적

인 파트너십을 통해 조율되어야 한다는 점을 보여준다. 또한 노동경로는 대표적인 자격기반 분야로 재정착 등 전통적인 형태의 난민보호와 전혀 다른 능력주의적 요소를 가지고 있음에도 불구하고 난민보호의 핵심적인 원칙들을 간과해서는 안된다는 점을 보여준다. 즉, 노동경로가 외국인 노동자의 수요와 공급에 기반한 정책이지만 궁극적으로 난민보호의 영구적 해결방안(durable solutions)에 기여할 수 있는 정책적 고려, 사회적 인식의 변화와 난민의 자립 역량을 강화하는 방향으로 이어지는 과정이 되어야 한다는 것이다(UNHCR, 2019a).

마지막으로 보충적 난민수용 경로가 한국 사회에 주는 함의를 간략히 살펴보는 것으로 결론을 갈음하고자 한다. 우리나라는 2012년 난민법을 제정하면서 아시아에서 국제난민법의 내재화를 선도하는 국가로 주목을 받았으나, 2018년 제주 예멘 난민 사태를 거치며 오히려 난민정책이 배타적으로 후퇴하는 과정을 겪어 왔다. 그리고 난민수용에 대한 부정적 여론과 사회적 갈등의 여파는 아직도 국내정치적으로 큰 부담으로 남아 있다. 또한 주요 난민발생국 또는 난민수용과 이해관계를 가진 국가들과의 외교적 관계에 대한 고려 등 외부적 요인 또한 한국 정부가 적극적으로 난민을 수용하는 데 걸림돌로 작용하고 있다. 그런데 보충적 난민수용 경로는 이런 정치적·경제적·사회적 갈등 요소를 극복하고 난민의 실질적 수용이라는 효과를 가져올 수 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 난민 배경을 가진 숙련 노동자를 적극적으로 수용하는 것은 우리 사회에 만연한 난민에 대한 부정적 인식이나 편견을 극복하는 데에도 도움을 줄 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 난민을 복지정책의 일방적 수혜자 또는 경제·사회적 부담으로 보는 일부의 왜곡된 시선을 개선하는데 기여할 수 있을 것이다.

두 번째로 민간영역의 난민수용은 새로운 난민보호의 양식을 만들어낼 수 있다. 그동안 난민의 수용과 보호는 국가의 전유물로 취급되었으며, 특히 한국에서는 정부의 경직된 관료주의적 접근으로 많은

문제가 발생해왔다. 그러나 보충적 난민수용 경로는 난민의 수용과 보호에 있어 민간영역의 역할을 증대시킴으로써 국가의 독점적 지위를 해소할 수 있다. 즉, 난민의 수용에 있어서 국가의 역할은 비자발급과 관리 영역으로 제한하고, 민간 행위자들이 난민의 수용, 사회통합과 자립의 과정을 지원하는 핵심적 역할을 수행하며 권한과 책임을 분담하게 되는 것이다. 이로써 보충적 난민수용 경로는 난민보호를 국민국가의 책임분담을 넘어 진정한 글로벌 거버넌스의 영역으로 발전시키게 된다는 것을 의미한다.

(논문접수일: 2023. 11. 10, 논문심사일: 2023. 12. 11, 게재확정일: 2023. 12. 18)

참고문헌

- 김정현. 2022. “요르단의 난민 정치학: 인권정책으로 살아남는 법.” 『국제정치논총』 62(2): 153-190.
- 이병하. 2020. “글로벌 난민 레짐의 변화: 난민 글로벌 컴팩트의 의미와 한계.” 『담론201』 23(3): 73-111.
- 신소희, 최서리. 2020. “대안적 난민 수용에 관한 논의: 2014년 이후 독일의 난민 노동시장 통합정책을 중심으로.” 『한국이민학』, 7(2): 47-77.
- Bastaki, J. and Charles, L. 2022. The Privilege to Work: Syrian Refugees in Jordan, Technical and Vocational Education Training, and the Remote Work Loophole. *Refugee Survey Quarterly*, 41(4), 625-644. <https://doi.org/10.1093/rsq/hdac017>
- Betts, Loescher, and Milner. 2012. *The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR): The Politics and Practice of Refugee Protection*. New York: Routledge.
- Betts, A. and Collier, P. 2017. *Refuge: Rethinking Refugee Policy in a Changing World*. New York: Oxford University Press
- Crisp, J. 2021. The Syrian Emergency: A Catalyst for Change in the International Refugee Regime. *Journal of Refugee Studies*, 34(2): 1441-1453.
- Doyle, M., and Peltz, E. 2020. Finding Refuge through Employment: Worker Visas as a Complementary Pathway for Refugee Resettlement. *Ethics & International Affairs*, 34(4), 433-443. <https://doi.org/10.1017/S0892679420000623>
- Government of Canada, n.d. “Immigration, Refugee, and Citizenship,” <https://www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/refugees/economic-mobility-pathways-pilot.html>
- Government of Canada, (2019). The Economic Mobility Pathways Project – Policy Principles and Lessons Learned: A Canadian Perspective on Complementary Pathways for Admission. <https://www.unhcr.ca/wp->

content/uploads/2019/07/The-Economic-Mobility-Pathways-Project-Policy-Principles-and-Lessons-Learned-June-2019.pdf (검색일: 2022. 7. 27)

- Harrell-Bond, B. (2002). Can humanitarian work with refugees be humane. *Human Rights Quarterly*, 24(1): 51-85.
- Hashimoto, N. 2021. "Are New Pathways of Admitting Refugees Truly 'Humanitarian' and 'Complementary'?" *Journal of Human Security Studies*, 10(2): 15-31.
- Hirsch, A., Hoang, K. and Vogl, A. 2019. Australia's Private Refugee Sponsorship Program: Creating Complementary Pathways or Privatising Humanitarianism? *Refugee*, 35(2), 109-122. <https://doi.org/10.7202/1064823ar>
- Huysmans, Minne, Deborah Lambotte, Jaël Muls, Jan Vanhee, Pieter Meurs, Dominique Verté. (2021). "Young Newcomers' Convoy of Social Relations: The Supportive Network of Accompanied Refugee Minors in Urban Belgium." *Journal of Refugee Studies*, 34(3): 3221-3244. <https://doi.org/10.1093/jrs/feaa130>
- Japan Education Pathways Network (JEPN). n.d. "Current Pathways" <https://www.jepn.org/pathways-programs> (검색일: 2023. 7. 4).
- Japanese International Cooperation Agency (JICA). 2023. "Japanese Initiative for the future of Syrian Refugees (JISR)" <https://www.jica.go.jp/Resource/syria/english/office/others/jisr.html> (검색일: 2023. 7. 4);
- Omata, Naohiko. (2013). "Repatriation and Integration of Liberian Refugees from Ghana: the Importance of Personal Networks in the Country of Origin." *Journal of Refugee Studies*, 26(2): 265-282. <https://doi.org/10.1093/jrs/fes023>
- Piguet, E. 2020. "The 'refugee crisis' in Europe: Shortening Distances, Containment and Asymmetry of Rights - A Tentative Interpretation of the 2015-16 Events." *Journal of Refugee Studies*, 34(2): 1577-1594.
- Martin, P. and Ruhs, M. 2019, Labour Market Realism and the Global Compacts on Migration and Refugees. *International Migration*. 57(6):

- 80-90. <https://doi.org/10.1111/imig.12626>.
- Micinski. 2021. *UN Global Compacts: Governing Migrants and Refugees*. Oxon: Routledge
- Stevens, Matthew R. (2016) “The Collapse of Social Networks among Syrian Refugees in Urban Jordan.” *Contemporary Levant*, 1(1): 51-63, DOI: 10.1080/20581831.2016.1153358
- UNHCR. 2019a. *Complementary Pathways for Admission of Refugees to Third Countries: Key Considerations*. Available at: <https://www.unhcr.org/media/unhcr-complementary-pathways-admission-refugees-third-countries-key-considerations> (검색일: 2022. 3. 19).
- UNHCR. 2019b. *Outcomes of the Global Refugee Forum 2019*. Available at: <https://www.unhcr.org/media/outcomes-global-refugee-forum-2019> (검색일: 2023. 8. 9).
- UNHCR. 2019c. *The Three-Year Strategy(2019-2021) on Resettlement and Complementary Pathways* (June 2019). Available at: <https://www.unhcr.org/media/three-year-strategy-resettlement-and-complementary-pathways>. (검색일: 2022. 3. 19).
- UNHCR. 2020. *Global Trends: Forced Displacement in 2019 (June 2020)*. Available at: <https://www.unhcr.org/flagship-reports/globaltrends/globaltrends2019/> (검색일: 2020. 9. 27)
- UNHCR. 2023a. *Global Trends: Forced Displacement in 2022 (June 2023)*. Available at: <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2023-06/global-trends-report-2022.pdf> (검색일: 2023. 6. 26).
- UNHCR. 2023b. “Sustainable Resettlement and complementary Pathways Workshop: Day 2 – Complementary Pathways (2023. 11. 10).” UNHCR 한국대표부 워크숍 자료집.
- van Selm, Joanne. 2020. Complementary Pathways to Protection: Promoting the integration and Inclusion of Refugees in Europe. *The Annals of the American Academy* 690: 136-152.
- Vankova, Z. 2022a. Refugees as Migrant Workers after the Global Compacts? Can Labour Migration Serve as a Complementary Pathway for People in Need of Protection into Sweden and

Germany? *Laws* 11(6). <https://doi.org/10.3390/laws11060088>.

Vankova, Z. 2022b. Work-Based Pathways to Refugee Protection under EU Law: Pie in the Sky?. *European Journal of Migration and Law*, 24(1), 86-111. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340120>.

<Abstract>

**The Complementary Pathways and Refugee Protection
: Canada's Employment Pathway and TBB Model**

Won Geun Choi*

The international community has been searching for a new paradigm of refugee protection, which concluded in the Global Compact on Refugees (GCR) in 2018. The adoption of the GCR in 2018 facilitated the positive contribution of non-state actors in refugee protection. This study analyzes the idea and debates around the complementary pathways in the context of the “whole-of-society approach” adopted under the GCR paradigm. This research examines the opportunities and limitations of the employment pathways through the Canadian case and then evaluates the Talent Beyond Boundaries (TBB) model. This study argues, despite the remaining questions, that the participation of the private sector in the employment pathway as alternative refugee protection is necessary to enhance refugee protection.

Keywords: refugee, refugee protection, complementary pathways, employment pathway, Global Compact on Refugees

* Hankuk University of Foreign Studies