
북아메리카의 여성과 국제적 보호에 대한 접근성

가브리엘라 디아스 프리에토

멕시코 이주여성 연구소 연구프로젝트 책임자

원제와 출처: Gabriela Díaz Prieto, "Mujeres y acceso a protección internacional en América del Norte", *Nueva Sociedad*, No. 284, noviembre-diciembre de 2019, pp. 105-117.

핵심어: 망명, 이민, 여성, 국제 보호, 폭력, 중앙아메리카, 미국, 멕시코

오늘날 우리는 망명 신청자들과 이민자들의 수용 문제에 관한 위기를¹⁾ 세계적인 규모로 겪고 있다. 폭력으로부터 도망쳐 나와 도피처를 찾는 사람들은 범 죄시되어 왔다. 여성, 남녀 어린이 할 것 없이 마찬가지다. 이 논문은 망명을 신청하는 히스패닉 여성들, 즉 중앙아메리카 북부 국가들에서 벌어지는 생존 기회의 박탈, 폭력, 법치 국가의 부재 등에 가장 큰 피해를 입는 존재들을 두고 그들의 바람과 달리, 미국이 국토 수비라는 국가적 통제의 관행에 얼마나 강조점을

1) Bina D'Costa, "Catching dreams and building hopes for children: A research-led policy agenda on migration and displacement", en *Migration Policy Practice*, vol. viii No 2, 5-8/2018, IOM-EurAsylum.

두고 있는지 다루고 있다. 또한 멕시코가 어떤 방식으로 이 여성들에게 안전보다는 위협을 더 제공하고 있는지도 보여주고 있다. 이들이 멕시코에서 겪는 위협은 미국의 국경 외연화 효과, 이주에 대한 제노포비아적 심사와 통제의 관행, 조직화된 범죄 활동 등으로 인해 여성들이 더 큰 영향을 받기 때문이다. 논고는 마지막으로, 멕시코에 망명을 신청하는 여성들에게 국제적 보호를 제공하고 이들을 지역 안으로 통합하기 위한 수단들이 제한적으로 사용되고 있다는 점을 보여주고 있다.

북아메리카 이주 흐름의 여성화 경향

2013년부터 북아메리카에서 피난처를 구하는 이민자의 유입에 있어서 중앙아메리카 북부 국가들-과테말라, 온두라스, 엘살바도르-에서 자녀를 데리고 오는 여성들의 숫자가 증가하고 있음을 목격할 수 있다. 2014년 봄에는 수십 만 가족이 미국에 도착했고, 보호 신청 문제가 해결되는 동안 이러한 경우를 위해 만든 수용소에서 지내게 되었다. 수용소에 머무는 동안 이민을 단념시키기 위한 정책들이 펼쳐졌다. 이동 여정의 위험성을 경고하는 노래에서부터 어린아이들을 데리고 있는 여성들은 특별수용소의 구금을 연장시키는 정책에 이르기까지. 그러나 이러한 조치들이 중앙아메리카 국가들의 경제나 법치를 강화하는 데 기여하여 개인들의 삶에 영향을 줄 국가 정책이나 충분한 국제 협력과 결합되는 결과를 낳는 일은 없었다. 기회의 부족과 폭력은 지속되었고, 따라서 수많은 주민들은 자국에서 도망쳐 나오는 수밖에 도리가 없는 상황이었다. 그 결과 2019 회계연도²⁾에 미국 국경수비대는 이전 5년 동안 발생한 숫자의 두 배에 이르는 사

2) 미국의 회계연도는 10월부터 9월까지이다. 즉, 2019 회계연도는 2018년 10월에 시작하여 2019년 9월에 끝난다.

람들을 체포하게 되었다. 그 전에는 매년 평균 50만 건의 체포 사례가 있었다.³⁾

2019년 전반에 걸쳐 미국에서 피난처를 구하는 중앙아메리카 지역 사람들의 유입은 매우 증가했지만, 같은 해 국경수비대가 체포한 숫자는 1980년대 초와 유사한 수준이었다. 이것은 2007년 경제 침체기부터 멕시코인들의 부정기적인 미국 유입이 상당히 감소했기 때문이다. 따라서 최근 6년간 미국으로의 이주자 물결에 있어서 질적인 변화가 발생한 셈이다. 즉 지금은 폭력으로부터 도망쳐 나와 피난처를 구하는 여성들을 필두로 한 중앙아메리카 가족들이 대거 늘고 있는 것이다. 과거에 체포된 외국인인 대부분 미국에서 더 나은 급여와 평생의 기회를 모색하는 젊은 멕시코 남성이었다. 그리고 이들은 체포하면 신속하게 국경 반대 쪽으로 다시 추방할 수 있었다.⁴⁾

미국의 체포자 통계에는 성별 정보는 따로 구분되어 있지 않다. 그러나 가족 단위로 온 경우인지, 혼자 온 어린이인지, 청소년인지의 데이터는 나와 있다. 통계를 보면 2019년에 가족 단위로 온 경우는 473,682명 체포되었고, 혼자 온 어린이 및 청소년은 76,020명이 붙잡혔음을 알 수 있다. 가족 단위는 대부분 온두라스(39.77%)와 과테말라(39.10%)에서 온 경우였다.⁵⁾

멕시코의 이민 통계는 성별과 연령별 정보가 구분되어 있다. 따라서 멕시코

3) 2019 회계연도에 국경수비대는 남서부 국경에서 총 851,508명을 체포했고, 126,001명에 대해 입국불허를 선포했다(총 977,509명). 이 통계에는 합법적으로 망명을 요청하기 위해 국경 입국장에 온 사람들이 모두 포함되었다는 점에 유의해야 한다. Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EEUU, *Southwest Border Migration FY2019*, Departamento de Seguridad Nacional, Washington, DC, 2019, disponible en <www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>.

4) Jeffrey S. Passel y D'Vera Cohn, "Mexicans Decline to Less than Half the us Unauthorized Immigrant Population for the First Time", en *Factank*, 12/6/2019; Walter Ewing, "The Changing Face of Undocumented Immigration" en *Immigration Impact*, 21/6/2019.

5) Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EEUU, "US Border Patrol Southwest Border Apprehensions by Sector Fiscal Year 2019", Departamento de Seguridad Nacional, Washington, DC, disponible en <www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration/usbp-sw-borderapprehensions>.

이민당국에게 붙잡힌 외국인 중 여성의 숫자는 절대적인 수치로 보면 백분율로 보면 모두 증가했음을 알 수 있다. 멕시코 국립이민연구소에 체포된 여성의 수는 2013년부터 2019년 8월 사이에 13,975에서 47,132로 세 배가 되었다. 백분율로 보자면 2013년에는 전체 체포된 사람의 16.19%였는데 2019년에는 8월까지 잡아도 전체의 32.6%였다. 그리고 어린이나 청소년 숫자는 동 시기에 네 배로 증가했다. 즉, 2013년에는 9,630명이었으나 2019년에는 8개월 동안 43,027명이었다.⁶⁾

한편, 최근에는 멕시코에서 피난처를 구하는 사람들의 숫자도 굉장히 증가했다. 2013년에는 2,000명이었는데 2019년에는 10월 23일자 통계로 60,000명으로 늘었다.⁷⁾ 여성, 어린이, 청소년이 신청자의 70%를 넘는 것이다. 여성은 2013년 전체 신청자의 20%였고, 2019년에는 38%로 늘었다. 2019년 가족 단위 보호 신청자의 78.6%는 여성이 가장인 경우였다. 이러한 상황은 멕시코나 중앙아메리카 지역 국가들에서 책임과 돌봄 담당이 여성인 전통의 재생산인 셈이다. 뿐만 아니라, 멕시코에서는 망명과 동화 시스템에 접근하기에 더 어려움이 크다. 멕시코에서는 미국과 달리 가족 네트워크를 갖고 있지 않기 때문이다.⁸⁾

중앙아메리카

멕시코와 미국에서 난민 신청을 하려고 온 중앙아메리카 사람들은 자국에서

6) Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de las Personas, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias. Síntesis* 2019, Secretaría de Gobernación, Ciudad de México, 9/2019.

7) “Refugiados huyen perseguidos de su país y representan más mujeres, niños y niñas: Ramírez”, entrevista a Andrés Ramírez Silva, coordinador general de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados (COMAR), 24/10/2019, disponible en: <www.youtube.com/watch?v=vi0u5byy91o&feature=youtu.be>.

8) Andrés Ramírez Silva, *La situación de las mujeres refugiadas en México*, TODAS / Grupo Milenio / Instituto Nacional de las Mujeres, Ciudad de México, 6/2019.

의 폭력과 기회의 부족을 피해온 사람들이다. 과테말라, 온두라스, 엘살바도르에서는 청년층의 겨우 3분의 1만 공식적인 취업이 가능하다. 여성의 경우에는 노동시장에서 배제되는 상황에 직면해 있다. 일단 고용이 된다 하더라도 누릴 수 있는 권리도 적고 임금격차도 심하다. 왜냐하면 여성은 또 다른 업무, 즉, 가족 돌봄이나 가사노동과 같은 무급 근로를 하는 사람이라고 기정사실화되어 있기 때문이다.⁹⁾ 사회경제적 핸디캡이 있는 여성이나, 인디오나 아프리카 혈통인 여성들에 대한 착취, 차별, 배제는 구조적인 가부장적 폭력과 더불어 정상적인 것으로 용인되고 있다. 가정의 폭력은 물리적 폭력을 제외하더라도, 식생활, 위생 지원, 교육, 가사 노동의 부담 등에서 불평등한 분배를 내포하고 있다.¹⁰⁾ 다른 한편, 법치의 결핍, 제도적 기관들의 취약성, 반군 투쟁 그룹의 관행들과 무장화의 유산은 치외법권적 무장 세력들의 증식을 유발했다. 갱단, 패거리들, 치안 및 범죄 조직들이 그 예다. 이들 집단들은 수많은 저소득 도시 구역에서 그곳 거주자들과 지역 경제를 통제하고 있고 이들의 폭력이 강화되어도 처벌을 받지 않고 있는 실정이며, 이는 여성들과 어린이들에게 파괴적인 결과를 낳고 있다.¹¹⁾

여성들은 가정에서 겪는 폭력 외에도 거주 구역의 갱단이 가하는 젠더적 폭력도 당하고 있다. 이들 집단이 가하는 폭력은 여성 살해라는 특징을 갖고

9) CEPAL, *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la Cepal*, Naciones Unidas, Ciudad de México, 5/2019.

10) Lirio Gutiérrez Rivera, "Gender, Race, and the Cycle of Violence of Female Asylum Seekers from Honduras", en Mary Bosworth, Alpa Parmar y Yolanda Vázquez (eds.), *Race, Criminal Justice and Migration Control: Enforcing the Boundaries of Belonging*, Oxford UP, Oxford, 2018.

11) ACNUR, *Children on the Run: Unaccompanied Children Leaving Central America and Mexico and the Need for International Protection*, Washington, DC, 3/2014; ACNUR, *Women on the Run. First-Hand Accounts of Refugees Fleeing El Salvador, Guatemala, Honduras, and Mexico*, Washington, DC, 10/ 2015.

있으며¹²⁾, ‘고어’ 자본주의라는 맥락이 있다.¹³⁾ 여성들은 보복의 영토이며 멸시의 영토이기도 하다.¹⁴⁾ 여성은 보호를 구할 때 보호를 받지 못한다. 경찰조차도 자신의 아내와 딸이 보복으로 괴롭힘을 당하기 때문에 공격받은 여성들의 피해를 고발하고 정의를 추구할 엄두를 내지 못한다. 과테말라, 온두라스, 엘살바도르는 국가가 국민을 보호할 능력이 없음을 보여주었다.¹⁵⁾ 이런 배경에서 여성 살해는 더 증가하고 있다. 스몰 암스 서베이(Small Arms Survey)의 연구에 따르면, 중앙아메리카 국가들은 10만 명 여성 당 살해 비율이 세계적으로 가장 큰 국가들 중에서도 선두 그룹이다. 엘살바도르는 14.4명, 온두라스는 10.9명, 과테말라는 9.5명이다.¹⁶⁾ 유엔의 보고서에 따르면, 온두라스에서 발생하는 여성 살해의 96%는 처벌받지 않았고, 과테말라에서는 2017년 여성 살해 용의자의 겨우 7%만 재판을 받았다.¹⁷⁾

그리하여 이 여성들은 생존을 찾아 다른 나라에 망명을 신청하게 된다. 망명 신청은 동시에 자녀들의 목숨을 구하기 위함이기도 하다. 아이들도 갱단에 의한 폭력에 직면해 있기 때문이다. 범죄 집단에 의한 소년, 소녀들의 착취와 강제

12) Ana Carcedo (coord.), *No olvidamos, ni aceptamos. Femicidio en Centroamérica 2000-2006*, Centro Feminista de Información y Acción / Horizons, San José de Costa Rica, 2010.

13) 사약 발렌시아(Sayak Valencia)는 티후아나 주민의 상황에 대한 연구에서 ‘고어 자본주의’를 규정하기 시작했다. 이것은 주변적이고 소외된 세계에서 나타나는데, 이런 공간에는 폭력을 삶과 사회화의 방식으로 만들어 이를 자신의 환경에 정치적으로 영향을 미치는 수단으로 사용하는 사람들이 존재한다. 이 경우, 신체의 파괴는 그 자체가 상품이고, 죽음은 가장 수익성이 높은 사업이다. S. Valencia, *Capitalismo gore*, Melusina, Barcelona, 2010.

14) A. Carcedo (coord.), ob. cit.

15) ACNUR, *Women on the Run*, cit.

16) 2007년부터 2012년 사이에 나온 다음의 여러 자료를 참조할 것. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*, Declaración de Ginebra sobre Violencia Armada y Desarrollo / Small Arms Survey / PNDU, Ginebra, 8/5/2015.

17) Cecilia Menjivar y Shannon Drysdale Walsh, “The Architecture of Femicide: The State, Inequalities, and Everyday Gender Violence in Honduras”, en *Latin American Research Review*, vol. 52 No 2, 2017.

징집이 만연하고 있다. 나아가 자신을 폭력으로부터 보호하기 위해 이들 갱단에 가입하는 경우도 있다.¹⁸⁾ 아들을 갱단에 손에 얹고 열두 살 아들마저 갱단에 가입하지 않으면 죽이겠다는 협박을 받으면 많은 어머니들은 고향을 떠나기로 결심하게 된다. 국가로부터 보호를 받지 못하자 피난처를 찾아 북으로 여정을 떠나는 것이다.

미국

그러나 미국에 도착하면 이들은 자신들의 의도와는 다르게 처리되는 이민검문소의 조치를 접하게 된다. 21세기가 시작할 무렵 히스패닉 공동체는 미국에서 제1의 소수자가 되었다.¹⁹⁾ 조시아 헤이먼, 제러미 슬랙, 에밀리 게라에 따르면, 이러한 인구 변화는 미 정부와 미국인들에게 불안과 제노포비아를 불러일으켰다. 가족과 함께 온 중앙아메리카 여성들이 국경에 도착하자 미국인들은 위협 앞에 인종주의적 서사를 만들어내는 데 여념이 없었다. 이들을 거절하고 들어오지 못하게 해야 한다는 위협에 기반을 둔 인종주의 서사였다. 또한, 특히 출산 가능 연령의 라틴아메리카 갈색피부 여성들과 이들의 자녀들에 대해서 이민검문소의 수단과 처리방법을 현행대로 유지하도록 로비를 하기도 했다.²⁰⁾

18) Unicef, “Desarraigados en Centroamérica y México. Los niños migrantes y refugiados se enfrentan a un círculo vicioso de adversidad y peligro”, *La Infancia en Peligro*, Unicef, 8/2018.

19) 또한 오늘날 미국의 히스패닉 계 여성은 가족을 이루는 연령, 출산율에서 뿐 아니라 대학 교육 이수, 벤처사업의 오픈 등에서도 인구통계학적인 변화를 보이고 있다. 그 결과 이들은 상당한 성장과 잠재력을 가진 시장의 힘이 되고 있다. Lydia DePillis, “The Future of American Economy is Hispanic and Female”, en *CNN Business*, 2/4/2019.

20) J. Heyman, J. Slack y E. Guerra, “Bordering a ‘Crisis’: Central American Asylum Seekers and the Reproduction of Dominant Border Enforcement Practices”, en *Journal of the Southwest*, vol. 60 No 4, invierno de 2018.

미국 영토 안에서 국경수비대 요원들과 그 외 이민 당국은 멕시코의 청년 이민 노동자들을 체포하는데 익숙해져 있었고, 이들은 즉시 국경 반대편으로 추방할 수 있었다. 폭력도 행사할 수 있었다. 그러나 피난처를 구하는 대규모 집단, 특히 여성과 어린이로 구성된 사람들의 경우에는 통제하기에 훨씬 복잡하고 난해하다. 이들은 도피 과정에서 안전을 보장받을 권리를 갖고 있기 때문이다. 이 새로운 난민 유입을 휴머니즘의 기준으로 관리하기 위해 2014년에는 적응하기보다는 국경의 ‘위기’를 선언하는 게 더 쉬웠다.

이런 맥락에서 도널드 트럼프 정부는 특히 여성들의 국제 보호에 대한 접근을 제한하기 위한 일련의 정책과 방침을 내놓았다. 그리고 이는 로렌 마틴이 ‘망명의 범죄화 과정’²¹⁾이라고 정의한 상황을 유발하게 되었다. 무엇보다도 2018년 6월 법무장관 제프 세션스는 망명 신청의 이유에서 갱단에 의한 국내 폭력이라는 요소를 제외시켰다. 2019년 7월 그의 후임 윌리엄 P. 바는 가족이 박해받았다는 이유로 망명을 신청할 가능성을 차단했다.²²⁾ 2019년 9월 대법원은 미국 정부가 멕시코와 같은 제3국을 거쳐 온 사람들에게 망명을 거부할 수 있도록 허락하는 결정을 지지했다.²³⁾ 한편 미 국가안보부는 어린 자녀들과 부모 사이의 유대라는 가장 애착이 큰 연결점에 타격을 주는 방법을 쓰기로 결정했다. 가족의 분리라는 미국의 정책과 실행은 이미 트라우마를 입은 사람들에게 젠더적, 세대적 폭력을 구현하고 재생산하고 있다.²⁴⁾ 2018년 적용된 “무관용” 정책은 국경을 넘는 과

21) L. Martin, “The Geopolitics of Vulnerability: Children’s Legal Subjectivity, Immigrant Family Detention and us Immigration Law and Enforcement Policy”, en *Gender, Place and Culture* vol. 18 No 4, 2011.

22) 두 가지 결정 모두 사법부에서 도전을 받을 것으로 예상된다. Human Rights First, “Central Americans Were Increasingly Winning Asylum Before President Trump Took Office”, 1/2019.

23) 이러한 조치에 따라 미국에 망명을 신청하려면 제3국에서 망명을 신청하고 거부당한 적이 있어야 한다.

24) Daniel T. Cook, “The Mire of Its Own Construction?: Childhood Studies and the ‘Crisis’ at the

정에서 2,600명 이상의 망명 신청 어린이, 청소년과 부모 사이를 떼어놓았다. 그 중 5세 미만 어린이가 207명이었다. 국가안보부가 정보를 제대로 제공하지 않는 바람에 수많은 부모들은 여러 달 동안 자녀들의 거처를 알지 못한 채 추방되었다. 이 정책을 종료시켰다고는 하나, 미 정부는 이 가족 구성원들을 추적하여 모든 가족의 재결합을 보장하기 위해 기술공학적인 수단을 사용하거나 하지는 않는다.²⁵⁾

무관용 정책은 폐지되었지만 미 정부는 다른 방법들을 통해 가족들을 분리시키고 있다. 국경의 외연화와 같은 방법이 그것이고, 이는 멕시코를 연루시키는 전략이다. ‘이민자 보호 프로토콜’이나 ‘멕시코에 체류하라 프로그램’을 통해, 어떤 미국 망명 신청자들은 티후아나, 시우다드 후아레스, 마타모로스과 같은 멕시코 쪽 국경 도시들로 되돌아가 망명 판결을 대기해야 한다. 대기 상태는 진행 과정에 따라 몇 년이 소요될 수 있다. 멕시코의 가장 폭력적인 도시들에서²⁶⁾ 기다리는 것은 미 법원에서 유리한 결정을 받는 데 필수불가결한 요소인 미국인 변호사의 접견을 어렵게 만든다.²⁷⁾ 더 나쁜 상황은 가족들이 서로 분리된 채 대기해야 한다는 점이다. 미 이민청은 알려진 기준도 없이 국경 양쪽으로 갈라놓음으로써 가족들을 이별하게 한다. 2019년 1월에 프로토콜이 시행되어 9월 말까지 지속된 이래 임신부나 어린이까지 포함하여 멕시코로 송환된 사람은

Mexico-us Border”, en *Childhood*, vol. 26 No 1, 2/2018.

25) Oficina del Inspector General, Departamento de Seguridad Nacional de EEUU, “Special Review: Initial Observations Regarding Family Separation Issues Under the Zero Tolerance Policy”, OIG-18-84, 27/9/2018.

26) 미 국무부조차도 멕시코 국경 국가들로의 여행을 경고하고 있다. 범죄와 납치의 위험으로 타마울리파스 여행에 대해 경고를 안내했고, 치와와, 코아우일라, 누에보 레온, 소노라에 대해서도 범죄와 연관된 위험을 들어 여행을 재고할 것을 권고하고 있다.

27) Human Rights First, “Delivered to Danger: Illegal Remain in Mexico Policy Imperils Asylum Seekers’ Lives and Denies Due Process”, 8/8/2019.

47,313명이었다.²⁸⁾ 이 프로토콜은 2019년 관세 부과의 위협에 직면한 멕시코 정부와의 사이에 서명한 합의문에 포함되어 있는데²⁹⁾, 멕시코가 참여하고 있는 아동 보호를 위한 국제 규범을 위반하고 있다.

멕시코

멕시코에서 중앙아메리카 망명 신청자들의 수용은 흔들리는 추와 같은 노선을 따른다. 한편으로는 세계적으로 가장 관용적인 망명, 피난, 보호의 규약을 바탕으로 하고, 또 ‘망명국’ 담론에 바탕을 두고 있기도 하다. 멕시코의 ‘망명국’ 담론은 20세기 정치적 망명자들, 특히 스페인과 라틴아메리카 코노 수르 국가들로부터 온 망명자들에 대해서 환대를 보여주었을 뿐 아니라 1980년대 과테말라인의 엑소터스에 대해서도 환영했기 때문이다. 다른 한편, 멕시코 난민보호 위원회는 경험 많고 유능한 관료인 안드레스 알폰소 라미레스 실바가 위원장을 맡고 있는데, 위원회 활동의 확장 및 전문화를 위해 유엔 난민고등판무관실의 지원을 받고 있기도 하다. 끝으로 멕시코는 국제 개발협력 프로그램들을 통해 중앙아메리카 북부 국가들에서 이주의 필요성을 감소시키는 방법도 모색하고 있다.

한편, 멕시코는 이민 억제에 있어 제한적, 차별적, 제노포비아적 정책과 관행을 유지하고 있다. 이 정책과 실행은 미국의 이해관계와도 부응하는 것이어야 한다. 따라서 이주 정책은 망명 신청을 위한 기회와 정보를 주지 않은 채 이주자들을 체계적으로 억지하고 추방하는 데 초점을 맞추어 왔다.³⁰⁾ 엔리케 페냐 니

28) “Details on MPP (Remain in Mexico) Deportation Proceedings, through September 2019”, en Transactional Records Access Clearinghouse (TRAC) Immigration, Universidad de Siracusa, Siracusa, 2019.

29) Departamento de Estado de EEUU, “US-Mexico Joint Declaration”, Washington, DC, 7/6/2019, disponible en <www.state.gov/u-s-mexico-joint-declaration/>.

30) Human Rights Watch, *Puertas cerradas. El fracaso de México a la hora de proteger a niños refugiados y*

에도 정부는 ‘남부 국경 프로그램’을 펼쳐 가족 이주자들, 특히 혼자 온 어린이, 청소년들이 미국에 들어가는 것을 제한하고 있다.³¹⁾ 안드레스 마누엘 로페스 오 브라도르 정부는 최근 신설한 국토경비대를 동원하여 이들을 추적하고 있다.³²⁾ 오브라도르 정부는 미국 망명 신청자들을 멕시코 영토 안에 수용함으로 ‘송환 불가’ 원칙을 어기고 있다. 망명자들의 안전을 보장하지도 못한 채 오히려 파테 말라 국경인 타파출라로 이동시켰다.³³⁾ 그는 이주시설 구축 및 기타 이민 관리 형식들의 조성을 위해 멕시코가 제공한 국제 개발협력 기금을 관리해 왔는데, 멕시코 난민보호 위원회에 충분하지 않은 예산을 부여했다.

멕시코 국경 도시들은 북쪽이든 남쪽이든 상황이 복잡하다. 이주자들, 망명 신청자들의 대다수가 그곳에 집중되기 때문이다. 북쪽 지역에는 미국에서 송환된 망명 신청자들 외에도 출입국 정문에서 미 당국에 망명 신청을 제출하기 위해 차례를 기다리는 또 다른 가족 그룹들도 있다. 유입 규모에 관한 미국의 정책 때문에 사람들은 출석 차례를 기다리며 멕시코 쪽에서 몇 달을 대기해야 한다.³⁴⁾ 2019년 8월 이 사람들은 18,000명에 이르렀다.³⁵⁾ 따라서 9월까지 국경 주들

migrantes de América Central, 3/2016.

31) G. Díaz Prieto, *Familias centroamericanas migrantes en México. Recomendaciones para ampliar su protección*, imumi, Ciudad de México, 2017.

32) 국토경비대는 공공의 안전을 제공하기 위해 멕시코 경찰과 같은 역할을 하는 기관이다.

33) Alberto Pradilla, “El gobierno envía a la frontera con Guatemala a solicitantes de asilo devueltos por EU”, en *Animal Político*, 15/8/2019; Patrick J. McDonnell, “Mexico Sends Asylum Seekers South—With No Easy Way to Return for us Court Dates”, en *Los Angeles Times*, 15/10/2019.

34) 국경 및 관세 보호청 직원들은 난민 신청자들에 대해 관심을 키우는 게 아니라 신청 접수 건을 줄였다. 요원들은 망명 신청자가 미국 영토에 발을 디딜 수 없도록 하기 위해 국경선에 직접 초소를 설치한다. 미국 땅에 들어서게 되면 보호를 신청할 권리를 주게 되기 때문이다. 이들은 매일 일정한 숫자의 사람들만 입국을 허용하고 있다. 나머지 신청자에게는 다음에 오라고 요구한다. 언제 입국을 허락받을 수 있는지 아무런 약속도 보증도 없다. Adam Isacson, Maureen Meyer y Adeline Hite, “Come Back Later: Challenges for Asylum Seekers Waiting at Ports of Entry”, WOLA, Washington, dc, 8/2018.

35) Human Rights First, “Delivered to Danger”, cit.

에는 약 60,000명의 망명 신청자가 누적되어 있었던 것이다. 예를 들어 시우다드 후아레스의 상황은 극단적이다. 이곳은 2019년 6월 망명 신청자가 총 12,700명이었다. 즉, 숙박시설의 이용 가능한 공간마다 열한 명이 거주했다. 그래서 이곳에서는 아이들을 데리고 온 가족들이 길거리에서 자는 모습을 보는 게 흔한 일이다.³⁶⁾ 휴먼라이츠 워치는 시우다드 후아레스에서 일어난 여성, 어린이, 청소년을 포함해 망명 신청자들에 대한 납치, 성 폭력, 폭력 사례들을 문서화했다. 따라서 많은 여성들은 이 도시의 폭력이 공포스러워 돈을 들여 숙박을 정하고 허기를 면할 방법을 선택한다.³⁷⁾ 그러나 이러한 생활 형태는 오래 지속될 수 없고, 따라서 이들에게 일자리를 마련해 주는 게 필요하다.

남쪽에는 이주 수용소가 하나 있는데, 이민 심사 및 이민자와 망명 신청자의 억류 등의 활동이 급증하고 있다.³⁸⁾ 타파출라의 국경 도시에는 이민자 수용소와 숙박시설들이 포화상태다. 그래서 사람들은 수용소 주변의 땅바닥에서 자기도 한다. 그곳은 멕시코 망명 신청자의 3분의 2인 4만 명이 모여 있다. 또한 미국에 들어가고자 하는 카리브 해 이주자들과 라틴아메리카 대륙 밖에서 온 이주자들의 군단이 증가하고 있다.³⁹⁾ 이 정도의 숫자는 국가 전체로 보자면 인구와 영토 범위를 고려할 때 별로 눈에 띄지 않을 수준이지만, 약 35만 인구의 도시에 집중

36) "US: Asylum Seekers Returned to Uncertainty, Danger in Mexico", en *Human Rights Watch*, 2/7/2019.

37) Human Rights Watch, "'We Can't Help You Here': us Returns of Asylum Seekers to Mexico", 7/2019.

38) A. Isacson y M. Meyer, "The Crackdown at Mexico's Southern Border", podcast, WOLA, 11/9/2019.

39) 과거 정부에서는 소규모 그룹일 경우 아프리카, 아시아, 쿠바 사람들이 출국 서류를 받아 30일 동안 미국을 여행할 수 있었다. 타파출라에 있는 미 국토안보부 사무실은 테러리스트가 미국에 입국하는 것을 막기 위해 "특별한 관심을 가진 외국인"의 신원을 확인했다. 다른 대륙 사람들의 유입이 증가하자 미국과의 합의에 변동이 생겼다. 이제 출국 업무는 남쪽 국경을 통해 나가야 한다. 이에 따라 2019년 10월 15일 인도에서 온 311명의 이주민이 멕시코 역사상 처음으로 멕시코-뉴델리 항공편으로 송환되었다. David Scott Fitz Gerald, *Refuge Beyond Reach: How Rich Democracies Repel Asylum Seekers*, Oxford UP, Oxford, 2019.

되어 있는 상황에서는 해당 지역 주민들과 지역 구조에 상당한 부담이 되고 있고, 그래서 제노포비아가 발생하고 있다.⁴⁰⁾

이민 당국이 중앙아메리카에서 온 사람들의 체류를 정상화하기 위한 기회들을 확대했다고는 하지만, 철통같은 이민 통제와 부적절한 억류 상황이 더 지배적인 실정이다. 멕시코 정부는 미국에서와 달리 가족들의 분리를 추구하지 않는다는 점에 유의할 필요가 있다. 그러나 사실상 이들을 체포하기 위해 군사적 박해가 실행되기 때문에 이 관행이 존재한다. 가족 단위를 유지하는데 주의를 기울이지 않고, 가족을 함께 수용하기에 충분한 공간도 없으며, 억류된 사람들의 가족 관계를 식별할 수 있는 기술적인 능력이 없기 때문이다.⁴¹⁾ 여러 연구들은 이민 통제와 검증의 관행이 어떻게 여성에게 더 치명적인 영향을 미치는지를 보여주었다. 이는 여성들에 대한 강탈과 인권 침해 사건들이 일어날 여지를 주기 때문이다.⁴²⁾ 이러한 군사적인 이민 통제 조치들은 이민을 억제하는 효과와는 거리가 멀다. 국내 및 국제 규정을 준수하지 않는 결과를 낳고, 이주민의 취약성 수준을 높이는 불법이민 운반책이나 매매상의 존재를 부추긴다. 그리고 이들은 운반 요금을 인상하며, 여정을 더 비밀스럽고 위험하게 만들어 이민자들의 취약성 수준을 가중시킨다. 치아파스 주 푸에르토 아리스타 해안을 출발한 뗏목이

40) 이런 상황을 완화하기 위해서는 지역 투자 프로젝트와 난민 신청자를 전국적으로 배분하는 프로젝트가 필요하다. Óscar Santillán y Jonathan Nácar, "Refugiados, la crisis que viene", en *ejecentral*, 25/4/2019; "Refugiados huyen perseguidos de su país y representan más mujeres, niños y niñas: Ramírez", cit.

41) G. Díaz Prieto, *Familias centroamericanas migrantes en México*, cit. y UNICEF, ob. cit.

42) G. Díaz Prieto y Gretchen Kuhner, *Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular*, Consejo Editorial, Estados Unidos Mexicanos, LXII Legislatura, Cámara de Diputados / Instituto para las Mujeres en la Migración / 4ta, Editores, Ciudad de México, 2014; G. Díaz Prieto, *Operativos móviles de revisión migratoria en las carreteras de México. Una práctica discriminatoria e ilegal*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2016.

난파하는 바람에 카메룬에서 온 이민자 세 명이 사망한 것은 이러한 상황을 여실히 보여주는 예다.⁴³⁾

젠더와 난민

중앙아메리카에서 가족들에게 영향을 미치는 폭력의 역학, 그리고 부차적으로 미국의 망명 제한이라는 이러한 맥락에서 멕시코의 망명 신청 건수는 주로 여성의 경우에 증가했다. 2013년에는 망명 신청 여성이 389명이었다면 2018년 1월부터 9월 사이에 7,211명이었다. 즉, 5년 만에 여성 신청자가 18배 이상 증가한 것이다. 그러나 실제로 국제 보호를 받는 사람의 수는 그에 발맞춰 증가하지는 않았다. 이는 신청이 철회된 사례가 많고 해결해야 할 서류 중인 사례가 많기 때문이다.⁴⁴⁾ 2013년에는 137명의 여성이 인정받았고 2018년에는 916명이 승인을 받았다. 다시 말해, 승인 여성의 숫자가 6, 7배로 증가했다.⁴⁵⁾

난민, 보완적 보호, 정치적 망명에 관한 법률이 난민 지위 부여의 근거 중 하나로 젠더를 인식하고 있지만, 이 수단의 사용을 구체적으로 나타내는 통계는

43) Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, “Reitera su preocupación por la situación de las personas extracontinentales y caribeñas en la frontera sur de México”, Comunicado CCINM/06/2019, 16/10/2019.

44) 멕시코 난민보호 위원회(COMAR)와 유엔난민고등판무관실(ACNUR)에 따르면, 승인 받은 비율이 이 시기에 증가했다. 전체 해결 건수에 대해 전체 승인 건수만 계산하기 때문이다. 신청을 포기하거나 취소 및 유예된 사례의 수치를 고려하는 것은 매우 중요하다. 멕시코 난민 시스템을 개선할 필요성을 시사하기 때문이다. 예를 들어 2018년에는 여성 신청자 중에서 72% 이상(5,153명)이 해결을 기다리고 있었다.

45) 2013년부터 2019년 9월까지 114,280명이 멕시코에 보호 신청을 했고, 그 중 21,483명이 국제 보호를 받게 되었다. Unidad de Política Migratoria y COMAR, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México* 2013, 11/2018; Unidad de Política Migratoria y COMAR, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México* 2018, 12/2018; COMAR *Reporte al cierre de septiembre* 2019, 2/10/2019.

없으며, 이 주제에 관한 문헌은 아직 초기 단계이다.⁴⁶⁾ 최근 몇 년 동안 멕시코 난민보호 위원회는 망명을 신청하는 이유와 승인 여부에 대한 통계를 게시하기 시작했다. 그 결과 우리는 2018년 1월과 9월 사이에 여성 망명 신청의 77%는 불특정 이유로 제출되었고, 10.91%가 일반적인 폭력, 3.47%가 가정 폭력, 2.42%가 대규모 인권 위반이 이유였으며, 성적 취향이나 성소수자 회 집단의 구성원으로 받는 차별이나 폭력이 이유가 된 경우가 0.18%였음을 알 수 있다. 한편 자료에 따르면, 2018년 1월부터 9월까지 여성 신청자의 80% 이상이 국제 보호를 받게 된 원인은 세 가지였다. 인권에 대한 대규모 위반, 광범위한 폭력, 갱단의 반대파 구성원. 한편, 8%는 가정 폭력에 바탕을 두었고 2%는 성소수자 그룹에 속한다는 점이 원인이었다.⁴⁷⁾

이 자료는 여성이 말을 할 수 있는 조건을 마련하고 젠더 폭력으로 국가를 탈출한 사람들을 더 잘 식별하며, 국제적 보호에 대한 접근을 촉진할 수 있는 환경을 조성하기 위해 노력해야 할 필요성을 강조하고 있다.⁴⁸⁾ 이를 위해서는 폭력에서 살아남은 중앙아메리카 여성들에 대한 국제적 보호의 필요성에 대해, 그리고 그들 권리에 대한 접근을 멕시코에서 달성하는 데 존재하는 장애물에 대해 지식을 만들어나가는 것이 필요하다.

46) 이베로아메리카 대학의 인권 프로그램 보고서는 이 주제의 선구자다. 보고서는 젠더적 인과 관계는 성적 취향 때문에 차별 받는 사람들의 상황에도 부응하고, 성폭력, 가정 폭력, 여성 생식기 절단과 같은 행위들에서 살아남은 생존 여성들의 상황에도 대응하기 위한 메커니즘으로 여겨졌다고 밝히고 있다. 그러나 법과 규정의 보호성이 여전히 크게 작용했다. Observatorio de Protección Internacional, “El género como causal del reconocimiento de la condición de refugiado en el sistema de asilo mexicano”, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, 1/2019.

47) Unidad de Política Migratoria y COMAR, *Boletín estadístico de solicitantes de refugio en México 2018*, 12/2018.

48) Alina Potts, “Marginalization in Motion: Understanding and Addressing Violence against Women and Girls along the Migration Journey”, en *Migration Policy Practice*, vol. viii No 2, 5–8/2018.

유엔 난민고등판무관실은 상당수의 여성들이 절차가 너무 복잡해 보여서 국제적 보호에 접근할 수 없는 것으로 인식하고 있다고 밝혔다. 또한 젠더 폭력에서 살아남은 여성 생존자들의 많은 사례들이 증거 부족으로 거부당하고 있고 신청 후 대기하는 동안 법적 표현에 접근할 수 있는 여성은 거의 없다고 보고했다.⁴⁹⁾ 어떤 시민사회 단체들은 멕시코 망명 신청 절차에서 젠더 폭력 생존 여성 대표자를 대변해오고 있긴 하다. 그러나 이러한 사례들을 체계화하여 학습된 교훈과, 이를 더 효율적이고 질적으로 병행해갈 수 있는 실천방안을 확인하도록 해야 한다. 그 외에도 젠더 폭력에 근거한 망명 신청을 전개하기 위한 지침을 만들어 멕시코에서 이 과정을 제도화하는 것이 중요하다.

또한, 망명 신청자의 법률 대리인에 대한 접근성을 확대하는 것이 필수적이다. 미국에서 진행된 연구에 따르면 법적 대리인은 망명 신청 및 대기 과정에서 난민 자격을 받을 가능성을 높인다.⁵⁰⁾ 따라서, 젠더 폭력의 생존 여성들이 망명 신청 과정에서 법적 대리인 심리 치료를 통해 국제 보호를 받을 가능성을 높일 수 있는 기회의 장이 존재한다.

마지막으로, 망명 신청자가 추구하는 것은 난민의 자질에 대한 인정, 그리고 자녀들을 평화롭게 키우며 노동하고 살아갈 수 있는 가능성이다. 이런 의미에서 피난 국가로의 통합은 국제적 보호의 근본적인 부분이다. 앞에서 살펴본 것처럼 여성은 대부분 자녀들을 데리고 오기 때문에 멕시코 노동 시장에 대한 통합과 접근에 있어 더 큰 도전과 장애물에 직면한다. 이러한 의미에서 멕시코 난민보

49) ACNUR, *Women on the Run*, cit.

50) 시라쿠사 대학의 보고서는 2015년 자녀를 데리고 온 미국 망명 신청 여성들 중에서 30% 미만은 법적 대리를 사용할 수 있었음을 보여준다. 법적 대리를 사용한 사례의 26.3%는 난민 승인을 받았고, 법적 대리 없이 신청한 여성은 겨우 1.5%만 승인을 받았다. Transactional Records Access Clearinghouse, "Representation is Key in Immigration Proceeding Involving Women with Children", en *TRAC Immigration*, Universidad de Siracusa, Siracusa, 18/2/2015.

호 위원회는 평등한 조건에서 보호를 보장하기 위해 난민 신청 여성에게 주의를 기울이는 젠더적 관점을 포함하는 것이 필수적임을 인식하고 있다.⁵¹⁾ 이는 난민 여성의 차별화된 요구를 고려한 통합 및 지원 정책을 개발하고 기존 프로그램을 확장해야 함을 의미한다. 이를 위해서는 젠더적 관점 외에 예산도 필요하다. 멕시코는 이 분야에서 가야 할 길이 멀지만, 걸음을 수월하게 해 줄 자원들과 국제적 모범 사례들이 있다.

조영실 옮김

51) A. Ramírez Silva, *La situación de las mujeres refugiadas en México*, cit.