
독립 200주년 중앙아메리카의 위기들

살바도르 마르티 이 푸이그

지로나 대학교 정치학과 교수

원제와 출처: Salvador Martí i Puig, “Urgencias en la América Central del bicentenario”,
Nueva Sociedad, No. 300, julio-agosto de 2022, pp. 41–50.

핵심어: 권위주의, 기후 변화, 위기, 이민, 중앙아메리카

필자는 중앙아메리카에 대한 분석을 시작하기 전에 많은 사람들이 이 지역에 관해 필연적으로 제기하는 세 가지 질문을 기술해 보는 것이 중요하다고 생각한다. 첫 번째 질문은 오늘날 중앙아메리카 지역은 민주주의 체제의 건전성 측면에 있어 수십 년 전 보다 향상되었는가 아니면 악화되었는가라는 것이다. 두 번째 질문은 중앙아메리카 국가들의 독립 200주년을 기념할 때 축하할 만한 것이 있는가라는 것이다. 그리고 마지막으로 향후 중앙아메리카 국가들이 직면하게 될 가장 시급한 도전은 무엇일까라는 것이다.

이 세 가지 질문들 중 가장 대답하기 쉬운 것은 두 번째 질문이다. 단적으로

말하면 축하할 만한 것이 거의 없다. 최근 몇 년 동안 이 지역은 삼중 위기의 상황에 처해 있었다. 이 위기들 중 하나는 민주주의의 명백한 퇴행에 기인한 것으로서 정치적 성격을 함유하고 있고 또 다른 하나는 COVID-19 팬데믹과 기후 변화의 충격으로 인한 결과로 인간적 성격을 지니고 있으며 마지막 세 번째는 다양한 불법 행위와 취약성 및 폭력으로 인해 발생한 주민들의 이민 증가의 결과로 인한 위기다. 세 가지 질문들 중 다른 두 가지 질문인 첫 번째 질문과 세 번째 질문에 대해서는 본문을 통해 다룰 것이다.

중앙아메리카 민주주의(이론화)에 대한 소고

지난 몇 년 동안 중앙아메리카에 위치한 5개 공화국들은 뚜렷한 정치적 혼돈을 경험했고 이중 4개국에서는 지속적으로 민주주의가 침식되었다는 사실은 전혀 놀랍지 않다. 이런 의미에서 지난 30년 동안 화두가 되고 있던 정치 시스템을 분석하기 위한 기반을 제공했던 패러다임은 상당히 바뀌었다. 민주주의 이행론자들이 많았던 1990년대에는 권위주의 정권의 자유 민주주의로의 전환을 “전환”에 관한 연구로부터 해석했던 반면 이후에는 새로운 민주주의의 공고화(혹은 붕괴)에 대한 논의가 주를 이루었다. 학자들은 새롭게 등장한 정권들이 다두 정치 시스템이 요구하는 최소한의 특성들을 충족시키지 못했다는 점을 확인하면서 민주주의라는 명사에 새로운 다양한 형용사를 붙이기 시작했다. 이렇게 해서 많은 경우 형용사와 명사가 모순적 의미를 가지는 “위임 민주주의”, “약한 민주주의”, “불확실한 민주주의”, “반동적 민주주의”와 같은 개념들이 탄생하게 된 것이다.

21세기에 접어들어 이후 이런 시스템에 대한 시각이 변했고 이것이 지니고 있는 특성을 경험적으로 분석하고자 하는 경향이 강해졌다. 연구자들은 민주주의의

“질”에 대한 연구에 집중했고 이 연구를 통해 많은 수입을 올렸고 지금도 그렇게 하고 있다. 개념을 구축하기 위해 사용되는 척도는 비록 어떤 변수를 포함하고 이용해야 할지에 대한 합의가 항상 존재하는 것은 아니지만 시민의 자유, 공명선거, 개인 및 집단 권리, 반대 의견에 대한 보호, 권력 분립 등과 같은 요소들에 대해 항상 경험적 기반으로부터 출발을 하는데, 매우 다양하며 일반적으로는 표준화 되어 있다. 그럼에도 불구하고 시민권의 상태를 평가하는 차원, 참여 및 정치적 경쟁과 관련된 차원, 권력에 대한 효율적이며 효과적인 균형추와 관련된 차원 등의 세 가지 차원은 언제나 개념 구축을 위한 척도에 포함된다. 항상 국가들 간의 비교 분석을 수반하는 이러한 연구에서 코스타리카를 제외한 중앙아메리카 5개국은 라틴아메리카에서 최하위에 위치해 있으며 그 상황은 더욱 악화되고 있는 실정이다. 이러한 연유로 종종 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과 정권은 민주주의 요소와 권위주의 요소들이 혼합된 하이브리드 정권으로 분류되었다.

그러나 지난 5년간 이 지역을 둘러싼 주요 쟁점들은 정당 시스템의 붕괴, 개인 정치 플랫폼의 출현, 선거의 변동성, 정치적 양극화, 가짜 뉴스 유포를 위한 새로운 기술의 사용 등과 같은 우려스러운 정치적 경향의 결과를 둘러싼 관심으로 전환되었다.

중앙아메리카에 민주정권이 집권한 이후 처음으로 현재의 정치 시스템에 대해 공개적으로 의문을 제기하는 목소리들이 출현했다. 의심의 여지없이 이 순간은 민주적 모델과 그 정당성 및 가능성에 대한 논의가 이루어지는 전환점이었다. 대의 체제와 정부 행위 및 정치 기구의 정당성에 대한 의문이 제기되고 있다. 이러한 이유로 현재 전개되고 있는 학술적 논의에서 중앙아메리카뿐만 아니라 다른 지역에서도 “민주주의는 어떻게 사망하는가”에 대한 이론화 작업이 착수되었다. 따라서 탈민주화에 대한 연구는 30년 전 유행했던 전환기에 대한

연구와 마찬가지로 오늘날 의미가 있다. 예를 들어 2007년 이후, 무엇보다도 2018년 이후 니카라과가 경험한 정치적 퇴행에 대해 연구하는 것이 바로 이러한 성찰의 대표적 케이스다.

잘 알려져 있드시피 2007년에 다니엘 오르테가 전 대통령이 권좌에 복귀한 이후부터 니카라과에서는 한 개인이 국가 전체를 지배하는 독재 정권이 수립되었다. 이 정권은 초기에는 하이브리드 정권으로 분류되었을 수도 있었다. 그러나 시민들이 대규모 반정부 시위를 벌였던 2018년 4월부터 오르테가 정권은 도전을 받았고 이후 폐쇄적이고 억압적인 권위적 시스템으로 변모했다.¹⁾ 오르테가 대통령 일가의 권력의 영속화 논리를 보여주는 가장 최근의 에피소드는 2022년 1월에 있었다. 이들은 2021년 11월에 치러진 대선에서 차분하고 평온한 승리를 거둔 채 하면서 오르테가의 연속 4번째 대통령 임기를 시작하려고 했다. 그 어떤 유형의 내부적, 외부적 합법성도 가지지 못했던 이 승리는 선거 관리 및 운영에 대한 통제의 증가와 2018년 중반 이후부터 전개되었던 강력하고 체계화된 억압적 활동의 결과였으며 이 글을 쓰고 있는 순간에도 지속되고 있다.

여하튼 중앙아메리카에서의 정치적 문제는 니카라과에만 국한되는 것은 아니다. 온두라스, 엘살바도르, 과테말라의 정치 제도 역시 확연히 퇴행했다. 온두라스의 정치는 당시 마누엘 셀라야²⁾ 대통령을 축출하고 자유주의 정치 지도

1) S. Martí i Puig, “Nicaragua: análisis de una crisis inesperada”, *Documento de Trabajo* Núm 10, Fundación Carolina, Madrid, 6/2019.

2) José Manuel Zelaya Rosales(1952. 9-). 온두라스의 정치인으로 2006년부터 2009년까지 대통령을 역임했다. 자유주의적 성향이었지만 대통령 취임 이후 좌파적 색채가 짙은 국내외적 정책을 도입하여 보수파의 반감을 산 결과 2009년 6월 28일 군부 쿠데타에 의해 실각하고 코스타리카로 추방되었다 2009년 9월에 비밀리에 귀국했다. 이후 2010년 1월에 다시 도미니카 공화국으로 망명을 갔다 2011년 5월에 귀국했다. 2021년 11월 대선에서 그의 부인인 시오마라 카스트로(Xiomara Castro)가 대통령에 당선됨으로써 마누엘 셀라야는 세계 최초로 영부군이 되었다(여주).

자인 로베르토 미첼레티³⁾를 권좌에 앉히기 위해 발생한 쿠데타로 인해 퇴보했다. 2009년 말에 치러진 대선에서는 전통적인 거대 보수정당인 온두라스 국민당(Partido Nacional de Honduras) 대선 후보였던 포르피리오 로보 소사가 당선되었고 이후에 치러진 2013년 및 2017년 대선에서는 역시 같은 당 후보였던 후안 오를란도 에르난데스가 연이어 승리했다. 에르난데스 대통령 재임 기간 동안 온두라스는 극심한 정치적 양극화 현상이 발생했고 마약 밀매 집단과 정치인들 간의 유착으로 인한 대형 부패사건들이 연이어 터졌다. 또한 미주기구와 온두라스 정부 간 합의에 따라 온두라스의 반부패 및 반면책 지원단(Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad: MACCIH)이 출범하여 2016년부터 2019년까지 활동을 했지만 에르난데스 대통령은 재선 이후에 이 기구의 활동 연장을 불허했고 미주기구 역시 에르난데스 대통령이 기구의 활동을 허용하지 않았다고 주장했다.

2021년 11월 28일에 개최된 대선과 총선 그리고 지방선거 및 중앙아메리카 의회 선거에서 자유와 재건당(Partido Libertad y Refundación: LIBRE)이 셀라야 전 대통령의 부인인 시오마라 카스트로를 대통령 후보로 내세워 승리했다. 이로써 온두라스 역사상 처음으로 행정부 수반 및 국가 원수로 여성이 취임했다. 또한 수십 년 동안 온두라스 정치계를 지배해 온 자유당과 국민당의 양당 체제가 깨졌다. 그러나 새 대통령이 취임했음에도 불구하고 새 정부 출범 초기는 국회에서의 탈당 스캔들과 지속적인 폭력 그리고 국가의 양극화 현상으로 얼룩졌다.

엘살바도르의 경우 정부와 야당 간의 긴장이 거리의 폭력과 더불어 또한 하나의 규범이 되어 버렸다. 2021년 2월에 엘살바도르에서는 총선과 지방선거가 열렸다. 이 선거에서 나이브 부켈레 현 대통령은 가족과 친인척들 및 측근들로

3) 온두라스의 정치인으로 2006년 1월부터 2009년 6월까지 국회의장을 역임했고 마누엘 셀라야가 군부 쿠데타로 축출된 후 2009년 6월부터 2010년 1월까지 임시 대통령직을 수행했다(여주).

구성된 새로운 정당인 “신(新)사상당”(Nuevas Ideas)의 창당을 추진했다. 이 신생 정당은 1992년 평화 협정⁴⁾ 체결 이후 엘살바도르의 제도적 시스템을 구성해 왔던 좌파연합 정당인 파라분도 마르티 민족해방전선(Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional: FMLN)과 우파연합 정당인 국민공화연맹(Alianza Republicana Nacionalista: ARENA) 두 거대정당에 대해 명백한 승리를 거두었다. 이 “혁신”은 보다 많이 합의된 정치적 수단들을 의미하는 것도 아니었고, 민주주의에 대한 보다 큰 존중을 의미하지도 않았다. 하지만 온두라스의 경우와 마찬가지로 이 선거들은 전통적인 양당체제를 종식시켰다.

그러나 현실은 정반대였다. 2019년 6월 집권 이후 부켈레 대통령은 주로 소셜 네트워크를 통해 자신의 의견을 표출하는 개인적 스타일 정치를 했고 1992년에 체결된 평화협정에 대해 가장 의심스런 눈길을 보내고 있던 군부와 결탁하는 자세를 취하고 있는데 이것은 일종의 형벌 포퓰리즘⁵⁾의 밀레니엄적 재창조를 우리에게 진술하고 있다.

과테말라에서도 제도적 퇴보 현상이 목도되었다. 특히 2019년 과테말라 국제 반(反)면책위원회(Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: CICIG)가 추방된 이후 이 현상은 보다 명확해졌다. 부패가 확연히 과테말라 정치 의제의 주요 쟁점으로 부상한 것이다. 그리고 이것은 “부패 협정”으로 해석되었다. 이 협정은 입법부와 사법부 그리고 헌법재판소 간의 결정적이며 최종적인 협력을 상징했는데 이는 투명성과 정의 그리고 조직범죄와의 전쟁이라는 차원에 있어 퇴보를 의미했다.

4) 교황청과 UN의 중재로 멕시코 차폴테펙에서 1992년 1월 엘살바도르 정부와 파라분도 마르티 민족해방전선 간에 맺어진 협정. 이로써 1979년부터 지속되었던 내전이 막을 내리게 되었다(역주).

5) 20세기 이후에 등장한 개념으로 범죄가 증가하면서 사회가 불안정해지자 범죄자에 대한 강력한 처벌을 주장하여 대중의 지지를 얻으려는 현상을 의미한다(역주).

이러한 문맥에 있어 코스타리카는 상대적으로는 예외지만 역시 다른 중앙아메리카 국가들과 마찬가지로 정치적 불안정성과 불확실성이 고착화 되어버렸다. 2022년 대선과 총선 캠페인 과정이 부패와 족벌주의, 경제 위기 문제와 후보들 간 고발과 고소로 점철되었던 것은 결코 우연이 아니다. 2차 결선 투표에 오른 후보는 전통적인 거대 정당인 민족해방당(Partido Liberación Nacional: PLN)의 호세 마리아 피게레스와 상대적으로 역사가 짧은 사회민주진보당(Partido Progreso Social Democrático: PPSD)의 로드리고 차베스였다. 차베스는 대선 출마 전에 재무장관을 역임했고 세계은행에서도 근무를 한 경력을 가지고 있었다. 선거 결과는 52.84%의 득표율을 얻은 차베스의 승리였다. 하지만 그는 극도로 분열되어 있는 입법부와 57석의 의석 중 단 9석만 차지하고 있는 여당, 그리고 자신을 진정으로 지지하는 세력이 부재한 환경들 속에서 통치를 해야 하는 상황에 처해 있다. 이런 의미에서 코스타리카는 인구의 23%가 빈곤층으로 전락한 경제 상황과 국내 총생산의 70%에 달하는 공공부채 및 정치인들에 대한 매우 높은 불신과 마주해야 하는 아웃사이드 지도자가 이끄는 “분열된 정부”의 시대로 접어들었다. 기존 정치인들에 대한 국민들의 불신은 차베스가 대통령으로 당선되는데 일조했다. 그러나 이것은 그가 임기를 채우지 못하고 대통령직에서 내려와야 하는 상황을 만들 수도 있을 것이다.

이와 같은 문맥 속에서 우리가 알고 있는 자유민주주의는 약화일로로 걷고 있다. 범죄와의 전쟁, 경제 성장 혹은 기후 위기 또는 보건 위기와 같은 위기관리 문제에 있어 효율성의 패러다임에 호소하는 주장들은 권위주의적 행동양태를 재평가하고 있다. 대의기관과 정치인에 대한 낮은 신뢰도와 정당과 노조 등 전통적인 정치 행위자들에 대한 나쁜 평판은 민주주의 모델에 대한 직접적인 비판을 구성한다.

중앙아메리카의 민주주의는 많은 피를 흘렸고 수십 년간의 투쟁의 산물이었

다. 지금까지의 모든 오류와 실패, 좌절 그리고 평범함에도 불구하고 그 누구도 감히 공개적으로 민주주의를 부정하지 않았다. 그러나 몇몇 여론조사 기관들은 엘살바도르, 온두라스, 과테말라 국민들 사이에서 권위주의 정부에 대한 선호도가 이미 50%를 넘었다고 언급하고 있다. 지금까지 우리가 살펴본 중앙아메리카 각국의 정치적 상황들로부터 본 연구의 초반부에서 제기했던 첫 번째 질문에 대한 대답, 즉 오늘날 중앙아메리카 지역은 민주주의 체제의 건전성 측면에 있어 수십 년 전 보다 향상되었는가 아니면 악화되었는가라는 질문에 대한 답이 도출된다.

보건 및 기후 위기

최근 몇 년 동안 중앙아메리카 국가들을 뒤흔든 것은 정치뿐만이 아니다. 이 지역은 한편으로는 보건 위기, 또 다른 한편으로는 기후 위기라는 두 개의 큰 위기들로부터 파생된 다른 위협들에 의해 공격을 받았다. 보건 위기와 관련하여 코스타리카는 팬데믹 초창기에 일관된 정책을 유지하던 유일한 국가였다. 카를로스 알바라도 대통령 행정부와 입법부 간의 신속하면서도 잘 조율된 대응조치는 주변국들에 비해 탄탄한 공중보건 시스템의 존재와 더불어 1차 팬데믹의 거센 물결을 억제할 수 있었다. 하지만 동시에 관광 산업을 외화 및 일자리의 주요 원천으로 삼고 있는 국가에서 팬데믹이 가져온 경제적 영향은 매우 가시적으로 나타났다.

중앙아메리카 북부 지역에 위치한 4개국이 추진했던 COVID-19 대책에 대해서는 각국 대통령의 정치적 성향과 무관하게 별 효과가 없었다. 노동 시장에 있어 높은 수준의 비공식성, 빈곤, 주택 공급의 불안정성, 그리고 무엇보다 국가의 취약한 인프라 역량과 같은 구조적 성격의 요인들과 단기적으로 해결하기 어려

운 요인들이 이들 국가들에게 불리하게 작용했다. 이런 의미에 있어 COVID-19 팬데믹은 이 지역의 체계적인 구조적 결함을 확대시켰다.

팬데믹은 경제 분야에서뿐만 아니라 정치 체계에 있어서도 극히 취약한 상황에 처해 있던 중앙아메리카 국가들을 놀라게 했다. 연대와 지역 간 협력이 매우 약한 환경 속에서 국가통합체계가 심각하게 결핍되어 있고 국가 간 협력에 대한 의지가 전혀 없었던 중앙아메리카 북부 지역 국가들로 인해 중앙아메리카에 있어 팬데믹은 재앙 그 자체였다.

이런 의미에서 과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과 국민들에게 COVID-19는 이미 그들의 일상생활에 존재하던 위협들에 추가로 덧붙여졌다. 니카라과의 경우는 팬데믹 초창기에 당국이 코로나 바이러스는 부르주아적 성격을 지닌 바이러스라고 주장하면서 그 치명성을 부정하기로 결정했기 때문에 별도의 논의가 필요하다. 니카라과의 다니엘 오르테가 대통령과 영부인이자 부통령인 로사리오 무리요는 “COVID-19 시대의 사랑”이라는 슬로건 아래 정권을 지지하는 대중 집회를 추동했다.⁶⁾

하지만 이와 같은 일화를 넘어 현실로 돌아오면 중앙아메리카에서의 COVID-19의 여파는 직접 확인된 코로나 바이러스 감염사례에 대한 축적된 데이터에서 잘 나타난다. 이 데이터는 다음과 같은 수치를 우리에게 보여준다. 코로나 바이러스 감염자 수가 코스타리카에서는 701,471명으로, 과테말라에서는 694,513명으로, 온두라스에서는 391,874명으로, 엘살바도르에서는 135,109명으로, 니카라과에서는 17,709명으로 급증했다. 이 통계자료는 2022년 2월 1일 현재

6) “Simpatizantes sandinistas desafían al COVID-19 con marcha multitudinaria”, video en Agencia EFE, 15/3/2020, <<www.youtube.com/watch?v=nbr2e_2cav0>>.

존스 홉킨스 의과 대학의 코로나 리소스 센터에서 발표한 자료다.⁷⁾ 사망자 수는 같은 기관에서 발표한 동일 날짜를 기준으로 코스타리카는 7,593명, 과테말라는 16,401명, 온두라스는 10,512명, 엘살바도르는 3,914명, 니카라과는 220명이었다.⁸⁾

지금 우리가 살펴 본 수치는 어떤 의미 있는 데이터들을 제공한다. 하지만 근본적으로 특히 니카라과의 경우처럼 명백하게 수치가 축소되어 있는 경우가 있고 검사 횟수와 확진자수 간에 성립될 수 있는 일치성으로 인해 우리는 이 숫치를 다룰 때 주의를 기울여야 한다.

팬데믹을 넘어서 중앙아메리카가 경험한 또 다른 위기는 기후 위기다. 2020년에 이 지역에 대한 기후의 위협은 역사상 가장 활발했던 허리케인 시즌에 나타났다. 이 기간 중에 총 30개의 폭풍이 발생했는데 이 중 13개가 허리케인으로 분류되었다.⁹⁾ 가장 강력했던 폭풍들인 이오타와 에타는 2020년 연말에 발생했다. 이 지역은 팬데믹으로 유발된 보건 위기와 막대한 피해를 가져 온 허리케인의 결과와 동시에 싸워야 했다. 온두라스, 과테말라, 그리고 니카라과가 가장 큰 피해를 본 국가들이었으며 엘살바도르와 코스타리카 역시 상당한 피해를 입었다. 농작물과 사회기반시설의 피해 역시 재앙적이었다. 2020년 기후 재해가 1998년 엄청난 피해를 야기했던 허리케인 미치에서 경험했던 것보다 훨씬 더 크다는데 그 누구도 반론을 제기하지 않는다. 그러나 미치 때와는 달리 중앙아메리카에서 발생한 기후 재난년에 국제 사회는 거의 반응하지 않았다. 미치가 국제 연대의 거대한 물결을 일으켰던 반면 에타와 이오타가 가져 온 폐허 상황은 COVID-19

7) Johns Hopkins University & Medicine, Coronavirus Resource Centre, 5/2/2022, <<[https:// coronavirus.jhu.edu/map.html](https://coronavirus.jhu.edu/map.html)>>.

8) Ibid.

9) Mariana Toro Nader, "Así fue la desastrosa temporada de huracanes 2020", en CNN *en español*, 1/6/2021

팬데믹에 빠져 허우적거리고 있던 지구 사회에서 감지를 하지 못했던 것이다.

유엔 인도지원 조정국(OCHA)이 제공한 2020년 12월 말에 발행된 보고서에 따르면 온두라스에서는 450만 명, 니카라과에서는 180만 명, 과테말라에서도 180만 명이 에타와 이오타로 인해 피해를 보았다.¹⁰⁾ 특히 이 두 허리케인은 시간적 간격을 별로 두지 않고 중앙아메리카 지역에 타격을 주었기 때문에 그 황폐화의 정도가 승수효과로 인해 더욱 막대했다. 2020년 11월초 첫 번째 허리케인인 에타가 이 지역을 강타했고 회복할 시간도 없이 2주 후에 더 강력한 두 번째 허리케인인 이오타가 상륙했다. 유니세프에 따르면 이 두 허리케인으로 인해 7개국에서 930만 명이 피해를 보았고 이중 350만 명이 어린이였다.¹¹⁾ 정부의 지원은 매우 부족했고 이것도 시간이 지남에 따라 더욱 지연되었으며 결국에는 실현되지 않는 약속의 한 부분이 되었다. 의심의 여지없이 보건 위기와 기후 위기라는 두 개의 위기는 여러 영역에 있어 이 지역의 극심한 취약성을 보여주었다. 그리고 그 결과 유래 없는 인도적 위기가 발생하여 이 지역에 거주하던 많은 사람들이 이민을 떠나게 되었다.

탄압과 박해 아래에 놓인 국민들의 이민

표출된 위기들이 결합되면서 여러 부문에서 이 위기들로부터 탈출하고자 하는 욕구가 증대되는 결과가 초래되었다. 즉 중앙아메리카 북부 삼각지대 국가 국민들은 멕시코와 미국으로, 니카라과 국민들은 남쪽, 특히 대부분이 코스타리카로 이민을 계획할 수밖에 없는 상황에 처하게 된 것이다. 여기서 새로운 점은 사회 최하층 계급의 “탈출”과 더불어 니카라과에서 자행되는 억압과 엘살바도르

10) OCHA, “Centro América, Tormenta Tropical Eta & Huracán Iota: Seis semanas después”, 22/12/2020.

11) Unicef, “El impacto de los huracanes Eta e Iota”, 1/3/2021.

와 과테말라에서의 권위주의적 성향을 가진 정치 지도자들의 부상으로 인해 학생, 활동가, 지식인, 그리고 정치인들이 망명을 하기 시작했다는 것이다. 예를 들어 2018년 이후 약 십만 명의 사람들이 정치적 원인으로 인해 자국을 탈출한 것으로 추정된다.

미국으로의 이민과 관련하여 고찰해보면, 오스카르 마르티네스가 그의 저서 『도래하지 않는 이민자들』(*Los migrantes que no importan*)¹²⁾에서 매우 훌륭히 서술하고 있듯이, 이미 이전에도 미국으로 들어가는 과정은 끔찍했다. 하지만 팬데믹으로 인한 국경 폐쇄와 미국과의 상이한 협정들로 인해 과테말라와 멕시코를 통과하는 루트는 팬데믹 이전보다 이민자들에게 더욱 어려워졌다.

이민의 방법은 대다수의 경우 계속해서 개별적으로 이루어지고 있으며 미국으로 가고자한다. 그런데 COVID-19 팬데믹이 시작되기 직전에 언론들은 2018년과 2019년 사이에 온두라스를 떠난 6개의 이민 행렬 현상에 주목했다. 여하튼 팬데믹과 이 이민 행렬들이 목적지에 도착할 때까지 직면해야만 했던 수많은 장애물들은 이민자들이 계속해서 최종 목적지까지 가는 것을 단념시켰던 것처럼 보인다. 멕시코와 과테말라 등 이민자들이 최종 목적지에 도달하기 위해 경유를 해야 하는 국가들에서 조직화된 이민자들에 대한 탄압이 강력하게 이루어지면서 보건 위기 이후에는 더 이상 이민 행렬이 나타나지는 않았다. 그 이후 타파출라(Tapachula) 인근의 수치아테(Suchiate) 강변을 따라 멕시코 정부가 군을 주둔시키면서 멕시코-과테말라 국경 지역은 여기에 발이 묶인 이민자들에 대한 정부의 폭력 현장으로 변모했다.¹³⁾

이민 문제는 현재 중앙아메리카 국가 국민들 및 몇 년 전부터 이민법 개정을

12) Debate, Ciudad de México, 2008.

13) Gobierno de México, Instituto Nacional de Migración, “Tema migratorio”, 23/10/2021, <<www.inm.gob.mx/gobmx/word/index.php/tema-migratorio-241021/>>.

약속을 했지만 아직까지 실행에 옮기고 있지 않는 멕시코와 미국 정부에게 중요한 문제로 대두되고 있다는 현실에 대해서는 의심의 여지가 없다. 조 바이든 행정부의 출범은 이민 문제에 있어 어떤 변화를 가져올 것처럼 보였지만 현재까지 그 희망은 좌절된 상태로 남아있다. 바이든 행정부는 트럼프 대통령 재임 당시였던 2019년에 제정된 멕시코와 미국 간 국경비상선언을 철회한다거나 미국-멕시코 국경에 장벽 설치를 위한 예산을 동결하는 등 이민 문제에 대해 이전 정권과는 다른 새로운 입장을 보여주고는 있지만 미국 이민법 개정안은 여전히 의회에서 차단된 상태로 남아있다. 미국에 거주하고 있는 약 천 백만 명에 달하는 중앙아메리카 출신 불법 이민자들이 미국 시민권을 취득할 수 있는 길을 만들어주기 위한 이민법 개정 발의안에 대한 차단은 심지어 이들이 미국에 정착한 후에도 여전히 취약한 상태에 처할 수밖에 없도록 한다. 더욱이 트럼프 행정부 시기에 제정된 몇몇 규정들이 여전히 유효하다는 것은 바이든 행정부가 이전 정부가 수립해 놓은 의제를 계승하고 있다는 점을 보여준다. 대선 당시의 공약들과 취임 초기 바이든 대통령이 보여준 자세는 그가 의도하고 목표로 하는 것에 대한 선언으로써만 남아있다.

사회 불안과 이로 인한 위기로 인해 어쩔 수 없이 고국을 떠나 외국으로 이민을 가야하는 “이민 드라마”와 관련하여 성폭력은 중앙아메리카와 아메리카 대륙 전체에서 이민을 강제하는 외부 동인들 중 가장 중요하지만 무시되고 있는 동인이라는 사실을 강조할 필요가 있다. 동시에 소녀들과 여성들이 최고의 폭력 피해자라는 사실 또한 고려할 필요가 있다. 여성들과 소녀들에 대한 폭력은 이민 현상 분석에서 항상 표출하고 있지는 않지만 수많은 사례에서 불기소 면책 처분을 받고 있다. 여성과 소녀들의 지위와 안전에 대한 고려를 하지 않고 시민권 부여, 국내 경제 안보 혹은 사회 안전과 같은 중앙아메리카 지역에서 이슈가 되는 그 어떤 주제도 논의하는 것이 불가능하다.

불확실한 미래

지금까지 우리가 살펴보았던 내용은 우리를 낙관주의로 초대하지 않는다. 중앙아메리카의 그 어떤 정부도 국민이 요구하는 일상생활에 필수적인 다양한 사항들을 해결하는 것을 정책의 우선순위로 두고 있지 않다. 이 지역 대다수 국민들이 직접적으로 경험하고 있는 열악한 조건들을 시정할 수 있는 일관된 공공 정책이나 경제 계획이 국가 지도자들의 의제에 나타나 있지 않다. 자원 이외에도 정치적 의지가 부족한 것이다. 이 방향에 있어 이 지역 국가들의 정치, 경제 엘리트 계급은 국민의 이익보다는 자신들의 이익을 보호하는데 훨씬 더 큰 관심을 두고 있는 것 같다. 여기에 우리가 앞에서 언급했던 정치에 대한 불신이 덧붙여진다.

미래에 대한 대안을 기획, 설계하기 위해서는 동시에 지역통합에 대한 평가가 필요하다. 이런 의미에 있어서 경제 블록이 매우 중요한 역할을 하게 될 세계적 맥락에 이 지역을 위치시키기 위해서는 중미통합체제(Sistema de la Integración Centroamericana: SICA)¹⁴⁾의 목표를 재설정할 필요가 있다. 하지만 최근 5년간 회원국 정부들 간 협정의 부재와 중미경제통합은행(Banco Centroamericano de Integración Económica: BCIE)의 확고한 경제정책의 부재로 인해 중미통합체제의 업무와 역할이 상당히 축소되었다. 중미의회(Parlamento Centroamericano: PARLACEN) 역시 이 지역 국가 정당들이 의회에 자신들의 대표를 보낼 때 겪는 위기와 동일한 위기를 겪고 있다. 문제는 지역 통합이 중기적으로 하나의 선택이 아니라 공적 권력과 사적 권력이라는 두 개의 패권적 권력이 더욱 의제를

14) 1823년부터 1841년까지 중앙아메리카에 존재했던 중앙아메리카 연방 공화국을 구성했던 과테말라, 엘살바도르, 온두라스, 니카라과, 코스타리카와 파나마, 도미니카 공화국 등이 이 지역의 정치, 경제 협력을 위해 1993년에 발족한 기구. 2021년에 한국도 옵저버 국가로 가입했다(역주).

점유해가는 상황 아래에서 생존을 위한 필수적 요소라는 점에 있다.

이 틀 안에서 필자가 본고의 서두에서 제기한 세 개의 질문들 중 세 번째 질문인 향후 중앙아메리카 국가들이 직면하게 될 가장 시급한 도전은 무엇일까라는 질문에 대한 답을 하는 것 쉽지 않다. 이 답들은 워낙 다양하여 긴 리스트를 만들 수 있을 정도일 것이다. 만약 필자에게 이 질문에 대한 4개의 답을 하라고 한다면 필자는 우선적으로 인간의 가장 기본적인 선인 안전과 시민권 행사의 권한을 보장하기 위해 지역과 지방 정부로부터 시작하여 국가의 부재로 인해 갭단에서부터 마약 집단에 이르기까지의 불법 네트워크에 의해 점진적으로 점령되고 있는 국토의 “상실된” 부분을 수복해가면서 아래로부터의 법치주의를 수립해야 한다고 주장하고자 한다. 둘째로 필자는 교육과 보건에서부터 시작하여 기본적인 공공 서비스를 재평가하고 보편적으로 전개하는 것이 시급하다는 점을 지적하고자 한다. 또한 동시에 누진세 정책의 설계와 사기와의 전쟁을 실행해야만 한다. 셋째로 필자는 이 지역에서 매우 중요한 두 집단에 목소리와 권한을 줄 수 있는 행위자와 기관이 필요하다는 점을 강조하고자 한다. 두 집단 중 하나는 바로 여성으로써 이들의 대표성, 이들에 대한 권한 부여, 이들의 리더쉽 그리고 이들의 감성이 없이는 미래는 더 이상 존재하지 않을 것이다. 또 다른 집단은 원주민이다. 이들은 지식과 공유 자산 그리고 생태 시스템을 구축하는데 있어 필수적인 행위자다. 마지막으로 필자가 제시하고자 하는 것은 생물다양성, 담수 및 전략 광물과 같은 21세기 전략적 자원을 다양하고도 풍부하게 보유하고 있지만 동시에 취약한 이 지역에서 환경을 보존하는 것이다. 이 네 번째 답변은 앞에서 제시한 세 개의 답변들 못지않은 중요성을 가지고 있다.

항상 그러하듯이 문제는 우리가 제기한 각각의 도전들에 대해 어떻게 대응하고 해결하느냐이다. 지름길은 없다. 하지만 중앙아메리카 지역을 황폐화시킨 위기 이후 지속가능하고 포괄적이며 공평한 재건에 대한 최소한의 의제를 통해

일종의 정책적 사회 계약에 관해 생각하는 것이 정당할 것이다. 이것은 계급적, 사회적 조건을 배제한 채 인간의 존엄성을 중심에 두는 새로운 상식을 구축하는 것이다.

정동희 옮김