

# 중미의 나쁜 민주주의

에델베르도 토레스-리바스\*

중미에서 코스타리카를 제외하면 선거민주주의의 도래는 중단된 전통의 회복이라 할 수 없다. 중미에서 선거민주주의는 심각한 경제위기와 무장 갈등 상황이라는 특별한 환경에서 출현했다. 온두라스도 이러한 경우로, 온두라스 국경 내에는 강력한 게릴라 세력이 존재하지 않았지만 반란진압군의 보급기지와 피난처로서 역할을 했다. 온두라스에서 선거지속성은 유지되고 있지만 위로부터 구축된 민주주의로서, 대부분의 국민이 겪고 있는 빈곤과 불평등을 해결하는 것과는 거리가 멀다. 본 글은 온두라스의 쿠데타를 이해하기 위해 중미의 '나쁜 민주주의'의 문제와 도전을 다루려한다.

핵심어: Democracia/ Desigualdad/ Pobreza/ Golpe de Estado/ Honduras/ Centroamérica; 민주주의/ 불평등/ 빈곤/ 쿠데타/ 온두라스/ 중미

## I. 민주주의는 사회문제들을 심화시키는가?

2010년 중미의 민주주의를 보여주는 거울은 만화경과 같다. 그것은 책략에 따라 변하는 이미지의 다양한 색깔을 보여주기 때문이다. 다수는 아니지만 일부는 민주주의에 대한 기대의 표현으로서 중미를 초록색으로 본다. 왜냐하면 중미는 공화국 출현 때부터 독재로 시작했던 나쁜 기억을 갖고 있기 때문이다. 니카라과 경우, 세속적이고 왕조적인 독재 그러면서 동시에 술탄적인 분위기를 풍기는 사회질서를 어떻게 잇을 수 있을까? 이 나라에서 소모사 가문은 42년(1937~1979) 동안 권력을 유지했다. 엘살바도르의 경우, 거의 반세기(1932~1981) 동안 군부는 14개 가문의 안락을 보장하는 사회적 부의 배분을 지속적으로 관리했다. 논쟁의 여지는 있지만, 나쁜 것이라 할지라도 민주주의는 이러한 군부독재보다 더 낫다. 또는 14개월 동안 8~10만 명의 원주민을 암살한 과테말라의 독재보다 민주주의가 더 낫다.

반복되어서는 안 되는 이러한 역사를 잊거나 이러한 기억을 약화시킬 이유는 없다. 그럼에도 대부분의 시민은 중미의 민주주의를 어둡거나 회색빛으로 본다.

\* 과테말라 태생의 중미 사회학자. 라틴아메리카 사회과학대학(Flacso) 교수이면서 UN 발전프로그램(PNVD) 컨설턴트

그렇다면 민주주의에 대한 비관주의가 존재하는가? 본 글의 목적은 중미에서 ‘나쁜 민주주의’가 어떠한지를 살펴보려한다. 그리고 얼마만큼 민주주의에 역행하는지를 보여주는 사례로서 온두라스를 살펴보고, 특히 국지적이고 국외적인 요인에 주목하고자 한다. 2010년 현재 중미에서 25년 이상 전면적이고 지속적인 방식으로 민주주의가 존재한 적이 없었다. 즉, 과거의 정치적 분위기와 다르게 경찰과 대치하거나 정치적 반대를 자유롭게 표현하는 시대에 태어난 사람들이 2천8백만 명 이상인 시대가 되었다. 게다가, 부정혐의 없는 공정한 대통령 선거를 30년 정도 치룬 3천만 명 이상의 시민이 존재하는 시대가 되었다.

그러나 다른 한편으로, 정치적 민주주의 예찬론자에게 있어서도 지하에 살고, 정보가 없으며, 공적 사안에 관심이 없는 수백만 명의 시민들에게 최소한의 삶의 존엄을 유지할 수 있는 여력이 제공되지 않거나, 아프거나, 글을 읽지 못하거나 또는 실업상태로 방치시킴으로써 오늘날의 선거는 신뢰를 상실케 하는 일상적인 행사로 변모해 가고 있다. 대부분의 국민이 정치적 민주주의가 삶에 있어서 이전의 어려운 문제들을 해결할 수 있으리라 기대했지만, 그러한 사회문제들이 여전히 존재함에 따라 여론조사뿐만 아니라 일상생활에서도 정치에 관한 무관심의 징후는 이러한 기대에 대한 실망감의 표현이다. 1998년 이후 10여 년 동안, 중미에서 정치적 민주주의에 대한 기대는 증대했으나, 실제에 있어서는 한편으로 권력과 부의 집중화를 초래했고, 다른 한편으로 사회적으로 배제된 비공식부문에서 불평등이 증가했다.

국가와의 긴밀성을 생각지 않고서는 ‘나쁜 민주주의’를 이해할 수 없다. 비록 본 글에서는 다루지 않겠지만, 오늘날 국가와 민주주의는 개념적인 그리고 기능적인 측면에서 하나로 인식된다. 과테말라, 니카라과, 온두라스 경우에 이러한 측면을 확인할 수 있다. 이들 나라에서는 상당한 인구가 빈곤에 처해 있고 여러 불평등으로 인해 고통 받고 있는데, 이러한 불평등 중 가장 많이 연구된 주제는 경제적 불평등에 관한 것이다. 이러한 나라들은 대부분 재정이 빈약하고, 비효율적이며, 조합주의적 이익에 포위되어 있다. 또한, 부패하고 낮은 정당성 때문에 ‘미약한 국가(Estado débil)’로 변모하고 있다. 이러한 조건하에서 파생되는 구조적 요인으로 인해, 국가는 완전히 민주적일 수 없거나 또는 나약한 민주주의가 된다. 그리고 사회범죄가 위협수위에 이를 때 또는 마약세력 소탕을 위해 국가안보를 군부에 위임할 때, 특히 입법부와 행정부 사이에 권력 갈등으로 나타나는 인권침해 상황 등은 국가를 불안정한 상황으로 빠져들게

한다.

이처럼 나쁜 민주주의는 앞에서 언급한 구조적 요인들에서 발생함을 알 수 있다. 민주주의는 정치적 주관성에 의한 것이 아니다. 그것은 자유스런 상태에서 각자의 이해를 실현시키려는 열정을 갖고 있는 사람들에 의해 만들어진다. 예를 들면, 니카라과에서 산디니스타(FSLN)를 자극하는 비민주적 협약들과 야당의 정치참여에 대한 위협들은 지속적인 사회적 긴장을 초래하고 있다. 과테말라 경우에 범죄세력들의 급격한 증가와 비헌법적 국가로서 소위 ‘병행국가(Estado-paralelo)’는 합헌적이고 정당한 국가의 행위를 약화시키거나 무력화시킨다. 또한, 온두라스 경우에 쿠데타를 유발시킨 지배엘리트의 보수적인 편협함은 합법적이고 민주적인 방식에 대한 무시뿐만 아니라, 공적부문에서 사적 이익집단이 국가를 뒤흔드는 모습을 보여주었다. 이러한 불안정한 사태들은 라틴아메리카에서 가장 불평등으로 어려움을 겪고 있는 가난한 국가들에서 발생하고 있다.

1980년 초부터 민주주의가 시작되면서 중미에서 절대적 빈곤과 상대적 불평등이 증가했는데, 이것은 정치적 불평등과 경제적 불평등 사이에 어떤 부정적인 상응성을 보여주고 있는 것이다. 그렇다면 민주주의가 보다 확대될수록, 빈곤도 보다 증가한다는 것인가? 시민적 권리가 완벽하게 정착되지 않은 중미에서 불평등에 대한 주제는 충분히 연구되지 않았다. 그렇다면 어떠한 요소가 민주주의에 부정적으로 작용했는가? 얼마만큼의 불평등 정도까지 민주주의가 견딜 수 있는가? 또는 얼마만큼의 빈곤선까지 민주주의가 견딜 수 있는가? 등에 대해 정확히 언급하는 것은 어려운 일이다. 그러나 심각한 빈곤과 부의 집중이 민주주의에 위협적인 요인이라는 것은 알려져 있다. 사실, 많은 국가에서 불평등이 정치적인 측면에서 존재하기 때문에, 불평등을 축소시키기 위한 공적 전략의 대상이 될 뿐만 아니라, 불평등의 기원·경로·효과 등을 이해하기 위한 이론적인 대상이 되기도 한다.

〈표 1〉 중미의 빈곤과 불평등, 1990-2008

	1990	1995	2000	2005	2008
빈곤 (%)					
과테말라	-	69.4	-	61.1	54.8
엘살바도르	54.2	-	49.8	47.5	-
온두라스	80.8	77.9	79.7	71.5	68.9
니카라과	73.6	69.9	69.3	61.9	-
코스타리카	26.3	23.1	20.3	21.1	16.4
파나마	-	-	36.9	31	27.7
절대빈곤 (%)					
과테말라	42	-	31.6	29.1	-
엘살바도르	21.7	-	21.9	19	-
온두라스	60.9	53.9	56.8	49.3	45.6
니카라과	48.4	44.6	42.4	31.9	-
코스타리카	9.9	8	7.8	7	5.5
파나마	-	-	18.6	14.1	13.5
불평등 (가족수입의 지니계수)					
과테말라	0.582	0.56	0.542	0.585	-
엘살바도르	-	0.507	0.525	0.493	-
온두라스	0.615	0.56	0.564	0.605	0.58
니카라과	-	0.582	0.579	0.532	-
코스타리카	0.438	0.461	0.473	0.47	0.473
파나마	-	-	0.567	0.529	0.524

출처 : CEPAL, INE, 과테말라의 PNVD의 자료를 저자가 요약정리.

강한 국가는(Estado fuerte) 민주적이고, 개념적으로 평등을 지향하면서 다수를 존중한다. 게다가, 분배 지향적이고 사회정의를 추구한다. 비록 불공정한 소득분배라 할지라도, 강한 국가에서 빈곤 퇴치는 상대적으로 인정할 수 있는 요소로 여겨진다. 반면에, 미약한 국가에서는 광범위하고 참여적인 시민이 존재하지 않거나 또는 국가가 민주적인 삶을 억압하면서 시민사회를 억제한다. 이러한 미약한 국가는 오늘날 중미에서 존재하고 있다. 이에 중미에서 빈곤은 민주주의를 확대시킬 수 있는 정치적 관심을 축소시키고, 정보가 부족한 시민을 확대하면서 권위주의를 받아들일 수 있는 토양을 만들어 낸다. 이러한 사회의 시민은 포퓰리즘적이고 후견 주의적이며 가부장적인 권위주의 권력을 촉진한다.

최근에 모든 중미 국가에서 나쁜 민주주의가 발생시킨 사회적 불평등의 영향이 나타나고 있다. 1980년대부터 보수적인 지배엘리트가 지향하는 신자유

주의적 이데올로기는 이전보다 더 사회적 부의 편중을 심화시켰다. 이러한 사회적 부의 편중은 언론, 정당, 기업이익집단, 공공정책 통제 등과 같은 권력자원을 집중시켰고, 이데올로기적 양극화를 초래했으며, 폭력의 사용, 대화에 대한 두려움 조장, 큰 격차를 통한 승리 등을 통해 권위주의적인 정치문화를 조장했다. 부와 권력이 매우 편중된 시민사회에서, 즉 약탈과 불법을 통제하지 못하는 곳에서 비대칭적 권력은 매우 쉽게 부패하는 것으로 확인되었다.

이미 앞에서 언급한 것처럼, 불평등(사회, 정치, 문화, 종족, 지역, 성, 나이에 따른)은 오늘날 중남미 사회에 폭넓게 나타나고 있다. 이러한 불평등은 민주주의에 부정적인 요소로 작용하고 있다. 예를 들면, 마약사업을 위한 자유 시장, 멈출 기미가 보이지 않는 범죄, 사법부의 무능과 면책의 남발, 부족한 공공재와 공공재 접근에의 애로, 수없이 많은 불법 등을 언급할 수 있다. 즉, 법치국가의 침해 또는 헌법실현의 어려움이 존재한다는 것이다. 마지막으로, 거시적인 수준에서 불평등의 영향도 발생하고 있다. 사회적 부의 불공평한 배분은 외국인 투자유치에 어려움을 증가시켰고, 경제성장에 장애요소가 되었으며, 이러한 경제는 사회적 후퇴를 유발시키면서 세수확보에도 부정적으로 작용했다. 요약하자면, 불평등은 가난한 시민에게만 영향을 미친 것이 아니라, 사회 그 자체에도 영향을 미쳤다.

## II. 민주적 이행들

코스타리카를 제외하면, 중미에서 선거민주주의 도래는 깨어진 전통의 ‘회복’이 아니라, 그것은 정치학 이론의 도전으로서 문제의 ‘복구’였다고 할 수 있다. 실제로도 중미의 사회경제적, 정치적 조건들은 사회과학적 관점에서 ‘민주주의가 복구되었다’는 관점과는 거리가 멀다

니카라과, 과테말라, 엘살바도르는 내전 상황 속에서 민주주의가 도래한 경우이다. 즉, 내전에 따른 외채위기로 인해 20년에 해당하는 경제적 피해가 발생한 상황에서 민주화가 도래한 것이다. 이러한 혼란 속에서 합리적이고 혁신적인 헌법제정을 위해 제헌 국회가 구성되었다. 그러나 그것은 민중세력의 요구로서 ‘밑으로부터의(Desde abajo)’ 민주주의가 아니라, 그것은 위기상황에 대한 대응으로서 지배엘리트의 결정에 의한 것이었다. 따라서 중미에서 민주주

의는 군부의 패배에 의한 결과도 아니었고, 게릴라의 승리에 의한 것도 아니었다. 중미에서 민주화는 미국의 제안에 따라 정치적 불안정 상태를 해결하기 위한 방법에 불과했다. 이러한 미국의 대외정책은 1세기 전부터 중미에서 미국의 개입을 설명할 수 있고, 또한 중미에서 독재국가든 민주국가든 내전이 있는 상태에서 미국의 개입을 이해할 수 있게 해준다.

중미에서 권위주의는 두 가지의 부정적인 관점에서 정의될 수 있는데, 그 중에 하나는 야당세력에 대한 모든 종류의 범죄와 극심한 폭력을 사용하는 것이다. 다른 하나는 전횡과 불관용이 중심이 되는 정치문화이다. 이에 따라 중미에서 민주화는 일종의 정치적 이행이 아니라, 그것은 '미국 대사관'의 지시에 따른 군부엘리트, 기업인, 정치인들 사이에 협약의 결과일 뿐이다.

앞에서 언급한 것처럼, 중미에서 민주화의 역설은 다른 지역에서 발생한 것과 다르다. 즉, 중미에서는 민주주의가 먼저 도래했고(1980년 온두라스, 1982년 엘살바도르, 1985년 과테말라), 이후에 평화가 도래했다(1990년 엘살바도르, 1996년 과테말라). 니카라과 경우에는 앞의 순서와 반대로 나타났는데, 그것은 평화가 먼저 도래했고 이후에 민주주의가 출현했다. 니카라과에 가해진 외부 압력은 산디니스따(FSLN)가 원했던 직접민주주의와 다른 선거민주주의로 전환을 강요했다. 1984년 첫 번째로 실시된 자유선거에서 산디니스따가 승리했고, 두 번째로 실시된 1990년 자유선거에서 산디니스따가 패배하면서, 참여민주주의에서 대의민주주의로 전환에 따른 긴장이 니카라과에 존재했었다. 이러한 사태는 일반적인 마르크시즘 용어로 표현한다면 실질적 민주주의에서 형식적 민주주의로 변모했다고 할 수 있다.

따라서 중미에서 정치이행은 일반적인 경우와 다른 경로를 보여주고 있다고 할 수 있다. 그것은 민주적이지 않은 정치행위자의 결정에 따른 민주주의 제도의 구축과 함께, 정치안정, 시민의 지지, 시민적 실천 등이 기대되었다. 이렇게 중미에서 권위주의적 전통은 정치적 안정을 이룰 수 있었다. 그러나 중미에서 진정한 정치이행은 다양한 이해나 이데올로기 세력들 사이의 경쟁에 따라 국가의 방향을 변화시킬 때에 긍정적으로 이해될 수 있다. 즉, 서로 다른 다양한 이익집단들 사이에 완벽한 합의에 이르진 못한다 할지라도, 민주적 다원성과 가치를 인정할 때, 우리는 이러한 사회를 합법성과 통합이 존재하는 사회로 생각할 수 있다. 그러나 예를 들면, 과테말라의 경우는 어떻게 평가해야 할까? 과테말라는 1985년부터 2009년까지 우파 정당들만이 승리했거나 패배했다.

즉, 과테말라에서 선거경쟁은 동일한 선거 이해를 갖는 세력들 사이의 경쟁이라 할 수 있다. 중미에서 다원주의는 오직 보수적인 스펙트럼 내에서만 정치세력이 존재할 수 있기 때문에, 권력에 접근할 수 있는 좌파정당의 가능성은 전혀 없다. 이러한 보수적인 민주주의는 총유권자의 3%에 해당하는 전 게릴라 구성원이 투표를 하게 되면 저항할 수 없을 것이다. 즉, 게릴라였던 시민이 투표에 참여한다면, 선거에서 보수적인 세력에게 승리할 수 있다는 것이다.

이러한 상황에서 민주주의의 제도적 안정성의 확인은 엘살바도르 경우에 확인할 수 있는데, 엘살바도르에서 내전에 참여한 게릴라들이 선거에 참여했다. 이에 따라 게릴라 세력인 ‘민족해방 파라분도 마르띠 전선(FMLN)’은 1995년 선거에서 두 번째 위상을 차지하게 되었고, 2001년 국회에서는 최대 다수 세력이 되었다. 2009년 3월 대통령 선거에서 중미에서 가장 유력한 엘살바도르 자본가 세력이 패배를 받아들임으로써 FMLN이 승리했고, 이에 자본가 세력을 지지하는 보수정당은(Alianza Republicana Nacionalista, Arena) 해체 위기에 직면했다.

또 다른 민주주의의 제도적 안정성 확인을 위한 사례로서 니카라과가 있다. 1990년 니카라과에서 산디니스파는 총선거를 실시했다. 1990년 당시 니카라과 총선에서는 어느 정당이 승리할지 알 수 없었지만, 당시 중요한 쟁점은 경제적, 사회적 변화에 대한 이슈였다. 1990년 니카라과 총선에서 새로운 사회를 향한 산디니스파의 사회주의적 정책은 선거민주주의에 따라 야당에 패배했다. 이에 중미 2개국(엘살바도르, 니카라과)에서 권위주의적 전통은 패배했고, 중단되었다. 아직도 형성과정에 있는 민주주의에 대한 논쟁은 정책방향이 선화할 때 또는 권력이 다른 세력에게 이전될 때, 실질적으로 확인될 수 있다. 따라서 민주주의 논쟁은 시간에 관한 것이 아니라 본질에 관한 것이라 할 수 있다.

### III. 온두라스와 민주주의 실험

1982년 온두라스에 20명으로 구성된 게릴라가 있었다. 이 게릴라는 “신초네로스(Cinchoneros)”라고 불렸는데, 6개월 이내에 이들은 쉽게 진압되었다. 온두라스에서 영향력 있는 게릴라 세력은 없었지만, 미군, 엘살바도르 인, 과테말라 인, 도망이나 여러 가지 이유로 온두라스에 있는 반산디니스파 등으로 구성된

복잡한 세력이 존재했었다. 민주화를 반대하는 세력이 존재했음을 알려주는 명백한 실례로서 온두라스에는 5개국 군대가 존재했고, 온두라스 군대는 산디니스타 토벌과 1980년 당시의 시민세력에게 정부를 반환하는 것에 대한 미군의 제안을 받아들였다. 그것은 군 장비현대화와 군대의 훈련지원을 교환조건으로 하는 것이었다. 그리고 온두라스에서 몇 개의 미군기지 제공도 포함되어 있었다. 모든 이러한 것은 아마도 ‘무용한 전쟁(Guerra inútil)’ 이라고 불리는 온두라스와 엘살바도르 사이에서 발생한 전쟁 때문이었다. 이에 따라 1984년 당시 온두라스에는 수많은 전쟁수행용 비행기가 있었기 때문에 온두라스는 미군의 가장 큰 항공모함으로 여겨졌다.

온두라스에서 정부를 시민에게 되돌려주려는 미국의 전략은 19세기부터 존재하는 온두라스의 양당제에 대한 미국의 신뢰가 있었기 때문에 가능했다. 게다가, 온두라스의 자유당과 국민당 사이에 경쟁은 아무리 심하다고 해도 정치적 위험이 발생하지 않을 것이라는 미국의 확신이 있었기 때문이었다. 온두라스에서 자유당과 국민당은 과두제라는 동일한 몸통에서 나온 쌍둥이와 같았고, 단지 지역과 교역과 관련된 차이에서만 구별될 수 있었다. 광범위한 목초지를 소유한 계급으로서 이들에게 암소들은 권력의 원천이었다. 자유당과 국민당은 다양한 실용적인 범주에서 두 정치세력으로 조직되었고, 정부를 차지하기 위해 서로 경쟁했다. 다른 한편, 1930년대 온두라스에서 권력의 원천은 바나나로서, 자유당은 미국의 과일회사인 유나이티드 프룻(United Fruit Co.)으로부터 재정지원을 받았고, 국민당은 꾸야멜 프룻(Cuyamel Fruit Co.)으로부터 재정지원을 받았는데, 당시 온두라스의 이러한 상황을 두고 윌리엄 크렘(William Krehm)은 ‘바나나 공화국’으로 불렀다. 1930년대에는 국가권력을 사이에 두고 서로 경쟁했으나, 1980년부터 엘리트 간 협약으로 인해 양당체제로 변모하면서 불로소득과 대통령직을 가운데 두고 보수적인 정당 간에 서로 경쟁하게 되었다. 과두제 엘리트 간의 정치협약은 29년간 유지되었고, 이에 따라 정치적 안정성이 보장되었다.

2009년 6월 온두라스에서 발생한 쿠데타는 이러한 정치안정 속에서 이해되어야 한다. 국회에서 자유당 투표에 의한 같은 당 소속의 마누엘 쉐라야(Manuel Zelaya) 대통령의 면직은 엘리트 간 정치협약이 마지막 지점에 도달했다는 표시일 뿐이었다. 이러한 이유의 한 측면은 행정부와 입법부 사이에 정치적 협력이 마지막에 이르렀음이 2009년 상반기에 나타났고, 다른 측면은 온두라스



의 전통인 양당제 합의의 결렬로 나타났다. 2005년 11월 선거경쟁에서부터 뽀뽀(Porfirio Pepe Lobo)가 거의 이기고 있는 상태에서 같은 정당 출신의 마누엘 셀라야가 활동하기 시작했다. 그래서 셀라야는 자본가의 미움을 사게 되었고, 이에 자본가는 ‘계급의 배반(Traición a la clase)’이라면서 셀라야의 ‘볼리바르 연맹(ALBA)’에 접근하는 정책을 비난했다. 2007년 중순 셀라야는 우파의 악마를 내쫓겠다고 하면서 베네수엘라 방문 후에 경제적인 조건으로 석유를 베네수엘라의 페트로카리베(Petrocaribe)와 계약했다. 당시 석유 1배럴에 150달러나 하는 상황에서 경제가 이데올로기보다 중요했다.

2007년 8월 셀라야는 차베스와 다니엘 오르떼가를 온두라스에 초청하면서 그의 정치적 수사학이 변모했다. 이에 온두라스에서 정치적 혼란이 시작되었다. 이러한 상황에서 셀라야는 자신의 정치적 이익을 위해 합법적이지만 엘리트 간의 합의 없이 최소임금을 인상시키는 법령을 통과시켰다. 이에 예전에 절대 볼 수 없었던 상황으로서(실업증가, 빈곤의 증대, 젊은이들의 범죄조직이 가장 노출된 온두라스에서 높은 폭력과 사회불안과 함께) 온두라스 자본가 세력이 최소임금 상승에 반대하자, 국립대 교수들이 강경한 시위를 하면서 온두라스 사회는 대결상태에 놓이게 되었다. 따라서 셀라야 대통령은 ‘볼리바르 연맹’에 가입함으로써 석유 비용은 보다 경제적이었지만, 정치적 대가는 차베스와 미국의 갈등에 휘말리면서 경제적 비용보다 10배 이상 치르게 되었다.

이에 따라 제도적 측면에서 갈등도 보다 악화되면서 국가권력 사이의 공존을 어렵게 만드는 상황에 이르렀다. 즉, 새로운 정부에서 실시한 2008년 11월 29일 선거로 인해 갈등은 더욱 깊어졌다. 이후 2009년 1월 셀라야는 새로운 대법원 판사직에 그를 지지하는 판사를 지원했다. 그러나 법에 따라 국회는 1월 25일에 셀라야가 지지하는 사람이 아닌 다른 사람을 대법원 판사로 임명했다. 2009년 3월에도 국회는 셀라야가 지지하는 사람이 아닌 다른 사람을 검찰청장과 일부 직위에 임명하면서 셀라야 대통령은 또 실패했다. 이와 동시에 판도라 상자가 열렸는데, 그것은 셀라야가 국민투표를 제안한 것이다. 국민투표의 목적은 대통령 연임을 허용할 수 있도록 하는 헌법개헌 여부를 묻는 것이었다. 이러한 국민투표 제안은 얼마 지나지 않아 국민들의 의견을 분열시키면서 정당, 입법부, 사법부, 검찰, 언론, 종교, 자본세력, 군대 등이 한편이 되어 대통령과 대치하는 상황이 되었다. 정치적으로 고립된 셀라야는 정당 지지를 대신하기에는 충분하지 않지만 서민들의 지지를 얻기 위해 노력했다.

2009년 5월 선거재판소에서 셀라야가 제안한 국민투표는 불법이라고 판결하자, 이에 셀라야는 국회를 폐쇄하겠다고 위협했고, 선거재판소의 요청에 따른 사법명령을 무시했다. 당시 권력의 정점에 있었던 셀라야는 국민투표를 진행하는 절차를 멈출 수 없다고 말했다. 2009년 6월 중순경 거의 모든 국민이 반대하는 가운데 셀라야는 추가적으로 선거 투표용지 배분을 위해 군대에 명령을 하달했다. 이 명령이 군대에 의해 실행되지 않자, 2009년 6월 27일 군부 책임자인 로메오 바스게스(Romeo Vázquez)를 파면했다. 같은 날짜에 셀라야 대통령에 대한 사법절차가 시작되었고, 동시에 국회에서도 셀라야의 파면을 결정하고 체포명령을 내렸다. 처음에 군부는 체포명령을 이행하지 않았다. 이후 외부의 압력으로 군대는 셀라야를 체포했고, 그를 코스타리카로 추방했다. 일반적으로는 군부에 의해서 실행되지만, 대통령의 불법적인 파면은 쿠데타에 해당한다. 헌법조항을 개정하기 위해 국민투표를 제안한 대통령의 행위를 사법절차에 판단을 요구하는 것은 합법적인가? 국회가 대통령의 변론권을 제한하면서 대통령을 파면할 수 있는가? 누가 체포를 명령해야 하는가? 군대는 국회의 명령을 받아들일 수 있는가? 왜 군대는 지시한 명령을 이행하지 않았는가?

온두라스에서 제일 중요한 국가기관이 셀라야 정부 축출을 명령했다는 것을 인정해야 한다. 이러한 과정은 사법적 절차와 판결에 따라 합법적으로 할 수도 있었고, 아마도 판결에 따라 최종적으로 감옥에 보낼 수도 있었다. 이것은 정치적 판단(탄핵)일수 있지만, 형식적으로는 인정될 수 있다. 그러나 보다 중요한 것은 관료들뿐만 아니라 기업인들도 조바심으로 인해 합법적인 이유를 제시하지 못했고, 그러한 동기는 이데올로기적인 것으로 이해되었다. 이것은 차베스 효과들 중에 하나라 할 수 있다. 오래전에도 반공이라는 이름표를 붙여 즉각적인 반대를 부추겼던 역사적 경험이 있다. 최근 20년 동안 온두라스에서 무역/산업 엘리트 가문인 까나우아띠(Canahuati Larach), 플로레스(Flores Facussé), 안도니에(Andonie Fernández), 페라리(Ferrari), 카피에(Kafie), 나세르(Nasser), 로젠탈(Rosenthal), 골드스타인(Goldstein) 등에게 권력이 집중되었다. 로젠탈과 골드스타인을 제외하면, 이들 가문은 거의 모두 아랍-팔레스타인 출신이고, 기독교이며, 우파계열이다. 게다가, 이들의 대부분은 전통적인 정당의 지지자이다. 헌법개헌 논의를 위해 사전에 국민의 의견을 묻는 방법이나 국민투표는 온두라스에서 예외적인 상황으로, 이러한 헌법개헌이 통과된다고 하더라도, 셀라야는 2014년에야 대통령이 될 수 있다.

#### IV. 국제사회의 충격

온두라스 위기사태는 온두라스 내부 문제이면서 동시에 외부문제, 즉 국제문제이기도 하다. 온두라스 사태는 시간이 흐르면서 다양한 방식으로 이해되었다. 온두라스 내부적으로는 최종적으로 군인들에 의해 종결되었지만, 실질적으로는 기업인들의 쿠데타였다. 외부의 관점에서 그리고 민주주의적 관점에서 온두라스 사태는 받아들일 수 없는 헌법적 질서의 단절이었다. 온두라스 사태를 접한 국제 언론의 반응은 아침 6시에 파자마를 입은 모습의 대통령이 무장한 군인들에 의해 집에서 체포되면서 강제적으로 외국으로 추방된 흥미로운 사건으로서, 헌법에 따른 대통령 파면으로 단순하게 이해했다. 사정이야 어쨌든, 군부에 의한 행위는 쿠데타이다.

라틴아메리카에 적어도 다양한 상황에서 12번이 넘는 정치적 위기가 발생했다. 대부분의 정치적 위기는 행정부와 입법부 사이의 권력 갈등으로서, 최종적으로 대통령이 임기를 끝마치지 못하고 중단되었다. 이러한 사태에 국민들이 논쟁이 가세하게 되고, 최종적으로는 헌법에 따른 적법성에 따라 대통령은 복귀하게 된다. 이러한 사례는, 에모 모랄레스와 관련된 볼리비아, 네스포르 키르츠네르와 관련된 아르헨티나, 라파엘 꼬레아와 관련된 에콰도르, 과테말라, 아이티, 파라과이 등이 있다. 그러나 온두라스 경우처럼 쿠데타가 발생한 경우는 없었다. 1992년 페루의 후지모리가 상원과 하원을 해산했지만, 즉시 선거를 실시했다. 과테말라에서도 1993년 호르헤 세라노 엘리아스(Jorge Serrano Elías)도 비슷한 경우지만, 조직된 시민사회, 정당, 일부의 군부 등의 반대로 선거를 치루지 못했고, 이에 포기해야 했다. 아이티의 라울 세드라스(Raoul Cedras) 장군은 아리스피드 대통령을 축출했으나, 미국과 UN의 압력으로 아이티에 돌아올 수 있었고, 이에 아이티 장군은 파면되었다. 에콰도르 경우, 원주민과 함께하는 강력한 시민의 시위로 3명의 대통령이 사임해야 했다. 온두라스 경우와 가장 비슷한 사례는 2002년 4월 차베스 대통령이 쿠데타로 인해 감옥에 가게 되었고, 48시간 이후에 원상 복귀된 베네수엘라 경우이다.

온두라스 사태는 무엇보다도 미주민주주의헌장(Carta Democrática Interamericana)의 신뢰성과 미주기구(OEA)의 감수성을 시험했다. 온두라스 사태는 미주기구에서 만장일치로 거부되었는데, 이것은 최근 25년 동안 온두라스에서 군부가 민선 대통령을 축출한 사례가 없었기 때문에 정치가 긍정적인

방향으로 변모하고 있음을 인정하는 것이다. 다른 한편, 국제사회 분위기도 반민주적 행위를 용납하지 않음을 보여주고 있다. 온두라스 사태와 관련하여, 먼저 미주기구가 그리고 이후에 미국이 움직였고, 얼마 지나지 않아 대부분의 라틴아메리카 국가는 각국 사정에 따른 다양한 이유로 온두라스 사태를 비판하면서 셀라야의 복귀를 요구했다. ‘볼리바르 연맹’ 회원국의 입장은 양키 제국주의의 보이지 않는 음모를 비난하면서 즉각적인 개입을 요청했다. 코스타리카, 칠레, 아르헨티나, 도미니카공화국, 브라질 경우는 온두라스 군부 행위를 가장 나쁜 사례로 인식하고 관계를 끊었다. 그러면서 이들 국가는 ‘협상 없는 귀환 (Regreso no negociado)’을 요구했다. 이후 코스타리카 대통령인 오스카르 아리아스와 미국은 온두라스 정부에 제안했는데, 그것은 온두라스 군부는 처벌받아야 하고 셀라야가 대통령직에 복귀를 한 다음에 온두라스 사태 관련자들 간에 ‘합의’를 하는 것이었다.

이러한 점에서 온두라스 위기는 근본적이면서 다양한 의문점을 제기한다. 온두라스처럼 약소국이고, 민주적 전통이 미약한 국가이며, 심각하게 사회적으로 뒤쳐져 있는 나라에서 대통령 축출은 매우 심각한 사례는 아니지만, 어떻게 민주주의를 새롭게 구축하느냐 하는 것은 어려운 문제이다. 다시 말하면, 외부에서 처벌한 제재의 유효성 측면과 그러한 유효성이 미주기구뿐만 아니라 민주주의의 현장을 내부에서 어떻게 소생시킬 수 있느냐는 것이다.

온두라스 사태에 대한 미주대륙의 입장은 거의 만장일치로 축출된 대통령을 복귀시키는 것이었다. 그러나 예전의 상태로 되돌리는 것은 무리한 요구였다. 왜냐하면 그것은 승자에 의한 승자의 처벌로서 쿠데타 가담자에 의한 수정의 요구이면서 그리고 실질적인 이유를 알지도 못하면서 쿠데타 초기의 권력상태를 인정하는 전략이었다. 이러한 사례는 베네수엘라의 경우와 비슷한데, 몇 십 년 만에 한번 발생할 수 있는 예외적인 사례라 할 수 있다. 그러나 온두라스 사태는 다양한 이유에서 여러 국가의 강력한 압력에도 불구하고 셀라야의 복귀는 이루어 지지 않았다. 첫 번째 이유는 온두라스 위기의 책임자는 미첼레티 (Micheletti) 혼자만의 책임이 아니라, 거의 온두라스 사회 전체의 책임이라는 것을 이해하지 못했다. 생존을 위해서 외부의 도움에 의존하는 곳인 아프리카 여러 나라에서 군부가 다양한 수준에서 불법을 저질렀다. 온두라스 경우는 이미 위기의 역사를 언급했는데, 온두라스에서 국가와 여론의 핵심을 구성하면서 사회적, 정치적으로 가장 영향력 있는 세력들이 셀라야와 어떻게 그렇게

지독하게 대결할 수 있는가 하는 것이다.

두 번째 이유는 쿠데타 이전 상태로 되돌리는 것이 불가능 했고, 그러한 상황을 충분히 평가하지도 못했다. 온두라스에 발생한 위기는 세계 여러 나라에서 다시 적극적으로 활동하는 우파가 정당의 헤게모니를 빼앗고 이데올로기적 편차를 심화시킬 수 있는 기회를 주었다. 이것은 보수파를 위한 신자유주의 세력에게 공간을 허용한 것과 같았다. 미국에서 오바마와 함께 공화당 내에서 새롭게 재조직된 극우파는 대외정책으로서 온두라스 상황을 활용했다. 그래서 3명의 공화당 상원의원은 북캐롤라이나 소속의 짐 데먼트(Jim Demint) 주도하에 테구시갈파를 여행했고, 미첼레피와 면담했다. 다른 한편, 부시행정부 당시 3명의 주요한 인물들(Otto Reich, Poger Noriega, Daniel W. Fisk)도 공개적으로 온두라스 쿠데타 세력을 격려했다. 훌륭한 분석가인 제프리 삭스는(Jeffrey Sachs) “온두라스에서 이데올로기적 갈등은 갈수록 깊어지고 있다”고 인정했다. 과테말라, 콜롬비아, 페루에서는 온두라스 군부에 공개적인 지지를 표명했다. 결국, 이러한 사태는 우파세력이 출현하도록 하는데 기여했다.

세 번째 이유는 보다 복잡하다. 빈약한 좌파세력과 셀라야 지지자들은 함께 활동하지는 않았지만, 공개적이고 소란스럽게 움직였다. 당시에 이들은 실질적으로 정국을 불안정하게 할 수 있는 영향력이 증가하면서, 소위 ‘국민저항연대(Frente Nacional de la Resistencia)’를 조직했다. 그러나 ‘국민저항연대’는 10명의 사망자와 다수의 부상자, 그리고 몇 명이 체포되면서 해체되었다. 당시에 쿠데타 체제는 명백하게 권위주의적인 경향을 보여주었고, 이에 온두라스에서 혁명의 분위기가 조성되면서 국민저항연대는 라틴아메리카에서 좌파를 동경하는 민중투쟁이었다고 할 수 있다. 민주주의를 향한 그들의 투쟁은 셀라야의 복귀를 요구하지 않았으나, 미첼레피와 쿠데타 세력에게 민주주의 회복을 요구했다. 2009년 9월 중순에 차베스와 룰라의 지지를 받고 있었던 전 대통령인 셀라야가 돌아왔을 때, 민중운동은 정점에 이르렀다. 이후 셀라야 자신이 그의 추종자와 다양한 자유주의자들을 해산시키고 조직되지 않은 좌파 민중세력을 포기했다. 이렇게 해서 셀라야 지지 세력은 자체적으로 붕괴했다.

유럽연합과 미주개발은행, IMF는 금융지원 중지를 선언했고, 미국은 사회적 지원을 중단하면서 온두라스의 새로운 정부와 각료들의 미국 입국 비자를 거부했고, 미첼레피의 자녀까지도 추방했다. 그러나 군사적 지원은 중단되지 않았다. 쿠바는 차베스로부터 일정한 거리를 유지했고, 온두라스 사태에 침묵을

지켰으며, 온두라스에 쿠바의 의사를 복귀시키지 않은 채 그대로 유지시키고 있다. 칠레, 에콰도르, 우루과이처럼 진보적인 정부에서 셀라야에 대한 지지가 감소하고 있다. 추정컨대, 시간이 지나면서 셀라야에 대한 지지는 갈수록 낮아질 것으로 보인다. 셀라야는 오직 대통령직 복귀에 관심을 기울였을 뿐이지, 온두라스의 위기를 극복하기 위해 긍정적인이고 창조적인 정치적 제안들을 구성할 수 있는 능력이 부족했다. 이러한 측면에서 셀라야는 정치적 능력이 부족했고, 스스로 모순적인 측면을 보여주었다.

온두라스 사태에서 브라질의 국제적 위상은 위협스런 측면이 있었지만 중요했고, 미국과 입장 차이를 보여주었다. 브라질은 미주기구에서 뿐만 아니라 미주기구 외부에서도 라틴아메리카 지지를 이끌어 내는데 중요한 역할을 했다. 2009년 9월 21일 페구시갈빠에 있는 브라질 대사관은 셀라야에게 문을 열어 주었다. 당시에 전 대통령인 셀라야는 주위에서 그를 지지하는 민중세력을 확대했다면 승리할 수도 있었다. 당시에 쿠데타 세력과 미첼레피는 매우 미약한 상태에 있었고, 특히 브라질 대사관이 온두라스 정부에 치외법권 존중을 요구할 때는 더욱 그랬다. 그러나 선거 시기가 다가오면서 문제가 발생했다. 미국은 온두라스 사태 해결책으로 선거를 받아들였고, 브라질은 그것을 거부했다. 미국과 브라질의 입장차는 컸고, 선거날짜는 다가오고 있었다. 룰라는 차베스에게 다가갔고, 라틴아메리카의 혼란은 더욱 확대되었다.

‘협상 없는 복귀(Restitución no negociada)’ 또는 선거를 기다리는 것은 당시에 현실적인 대안이었다. 그러나 시간이 지나면서 미첼레피에게 유리한 방향으로 전개되었다. 아마도 쿠데타 세력은 정확하게는 알 수 없지만 셀라야의 즉각적이지 않은 복귀를 받아들일 수 있었다. 그러나 확실한 것은 2009년 11월 29일 선거 이후에 전 대통령(셀라야)의 복귀 문제를 국회에서 처리하자는 “과이무라스(Guaymuras) 대화”에서 미국 측의 제안을 받아들였다. 국회가 파면한 대통령을 국회 스스로가 수정하는 것(셀라야 대통령 복귀)이 가능했을까? 어떠한 자격으로 국회에 온두라스의 민주주의 운명을 맡길 수 있었을까? 국회는 선거 이후에 셀라야 문제를 결정하기 위해 소집되었고, 예상했던 대로 셀라야와 합의를 이끌어 냈다. 11월 27일 선거는 실시되었고, 객관적으로 국민당 후보가 승리했다.

삶이 자체의 힘으로 흘러가는 사물의 논리처럼, 불법적인 정부에 의한 선거로 당선된 대통령은 합법성 문제가 제기되었다. 모든 라틴아메리카 국가의 역사에

서 이러한 사태는 자주 발생했다. 실제적으로 정권을 갖고 있는 정부에 의해 선거가 실행되었고, 그러한 절차에 따라 선거 당선자에게 정당성을 부여했다. 온두라스 경우, 셀라야가 대통령직에 있을 때 선거 실시가 발표되었고, 2009년 5월부터 모든 여론조사에서 1위를 차지했던 빼빼의 지지는 12월에 확인되었다.

민주단합당(Partido Unificación Democrática)으로 수렴되고 있는 온두라스의 정치적 좌파세력은 비록 쿠데타 세력과 셀라야 지지 세력의 비난에도 불구하고 예전의 5석에서 4석을 획득함으로써 정치체제 안에서 생존할 수 있게 되었다. 지난 11월 선거의 공식적인 발표 이후에 선거재판소는 국민당 선거승리를 인정했고, 다른 한편으로 야당도 그리 나쁘지 않는 결과를 이끌어냈다.

## V. 결 론

국제정치 주제로서 온두라스는 그리 관심을 끄는 국가는 아니다. IMF는 온두라스에 재정지원을 새롭게 재개했고, 미국, 페루, 코스타리카, 파나마, 콜롬비아는 온두라스와 정상적인 관계를 복귀하기 위한 사전조치로서 빼빼의 승리를 인정했다. 셀라야는 도미니카공화국으로 출국했다. 빼빼가 지혜로운 행동을 한다면 라틴아메리카 국가와 단절된 관계를 재개할 수 있지만, 그렇지 않다면 외교관계가 복원되지 않을 수도 있다. 현재 온두라스 정부에 중요한 것은 '경제적 관계'를 유지하는 국가와 유대를 강화하는 것이다. 현재 온두라스의 경제는 허약한 상태인데, 온두라스는 현재 외국에서 보내오는 송금으로 유지되고 있다고 해도 과언이 아니다. 외국에서 보내오는 송금은 GDP의 25%에 이르고, 관광수입 그리고 미국과 교역으로 경제가 유지되고 있는 형편이다.

하나의 결정을 설명하기는 쉽지 않지만, 검찰청 요청에 따라 온두라스 대법원은 군부 쿠데타 주동세력에 대한 사법적 절차를 시작했다. 대법원장인 호르헤 리베라 아빌레스(Jorge Rivera Avilés)는 당시 검찰총장인 루이스 루비(Luis Rubí)의 요청으로 군 지도부를 구성했던 군인들의 형사소송을 시작하기 위해 사건담당판사로 임명되었다. 군지도부는 2009년 6월 28일 이후 민선 대통령에 대한 불법행위로 인해 기소되었다. 로메오 바스게스 벨라스게스 장군과 4명의 장군은 벌써 형사소송 절차가 시작되었고, 이에 이들은 가택연금과 출국금지 상태에 있다. 쿠데타 주도세력인 미첼레피와 자유당의 몇몇 중요한 정치인은

새로운 대통령과 관계가 단절된 상태이다. 이러한 상태에서 미주기구는 침묵을 지키고 있다. 온두라스 사태에서 교훈을 찾아내는 것은 매우 어려운 일이다. 왜냐하면 협상을 통해서 민주주의를 수호하는 것과 무력을 통해 강제로 민주주의를 수호하는 것을 구분하기가 당시에 매우 어려웠기 때문이다. 그리고 쿠데타를 당한 세력의 복귀와 쿠데타 주도세력의 정정을 구분하기가 매우 어려웠기 때문이다. 그렇다면 다른 대안은 없었을까?

(김달관 번역)