

## 민주주의의 활기와 권위주의의 그늘 사이에 선 볼리비아

빅토르 올리베르 키타니아 상구에서

그 허름한 집 창문에는 2003년 9월 20일 새벽, 8살짜리 마를레네 라 모스의 목숨을 앗아간 총알이 뚫고 들어간 구멍이 아직도 남아있다. 군대가 볼리비아 수도인 라파스에서 106km 떨어진 와리사타를 침탈한 때였다. 칠레를 통해 멕시코, 미국, 캐나다로 가스를 수출하려던 당시 대통령 곤살로 산체스 데 로사다에 맞서 시작된 싸움은 ‘가스전쟁’이란 이름으로 그렇게 시작되었다.

가스전쟁은 최소 77명의 사망자를 남기고, 10월 17일 대통령 산체스 데 로사다가 사임하고 미국으로 도피하는 것으로 막을 내렸다. 1982년 이후 민주화 시대에 태어난 세대는 가스전쟁을 통해서 이전 세대가 독재시기에 겪은 것과 흡사한 경험을 하였다.

사회정치적 위기에도 불구하고 민주주의는 여전히 건재했다. 민주주의 방식은 제 기능을 해냈고 몰락을 면했다. 2004년 7월 18일, 선거인명부에 등록된 인구의 60%이상이 가스 논란에 대한 국민투표에 참가하였고, 산체스 데 로사다 정권이 통과시킴 탄화수소자원법의 폐지, 석유 및 천연가스 매장지역 소유권 회복, 볼리비아석유회사의 강화라는 세 가지 방침을 정치권에 남겼다.

뒤이어 오늘날 볼리비아 민주주의의 특징이라 할 만한 발전이 이루어지면서, 민주주의를 안정시키고 강화하는 데 기여했으며, 이러한 발전은 2009년부터 발효된 신헌법과 제도 개혁 그리고 사회주의운동당(MAS)을 이끌고 있는 에보 모랄레스의 현 정부에서 가시화되고 있다. 그러나 전문



2003년 10월 ‘가스전쟁’이 일어나던 날 엘 알토의 한 거리가 혼란에 빠져들었다.

가들은 이러한 발전에도 불구하고 아직도 남아있는 권위주의적 색채의 정치문화와 국민 대다수의 삶의 질을 향상시키기에는 역부족인 정치지도층의 무능함을 지적하고 있다.

## 여정

볼리비아는 올 10월 10일이면 마무리되지 못한 여러 선거를 남겨둔 채로, 1960년대에 시작된 권위주의 체제에서 이행한 후 단절 없이 이어온 민주주의 역사 30주년을 맞이할 것이다. 2005년 모랄레스가 54%의 지지율로 대통령에 선출되었음을 공표할 때까지는 역사상 어떤 후보도 결선투표 없이 대통령에 취임할 수 있는 50%이상의 지지율을 얻지 못했다.

현 민주주의 체제도입 초기에 진행된 선거에서는 어떤 후보도 50%이상 과반수 득표에 이르지 못했고, 결국 대통령은 의회 2/3 이상의 지지로 선출되었다. 만약 의회 차원에서 합의에 도달하지 못한 경우에는 다수결로 선출하도록 했지만, 언제나 각 정당대표 사이에 협상이 이루어졌기 때문에 그런 경우는 없었다. 그 결과 역설적으로 1989년 8월 5일 의회는

선거에서 3위를 차지한 하이메 파스 사모라를 대통령으로 선출하였다. 득표순위 2위의 전 독재자 우고 반세르의 지지 덕분에 가능한 일이었다. 국민의 절대적 지지를 얻지는 못했지만 선거에서 최다 득표자였던 산체스 데 로사다는 이렇게 대통령 당선을 놓치게 되었다.

이 시기는 ‘협상 민주주의’(democracia pactada) 시기로 알려져 있다. 비록 나중에 의회는 득표순위 1위와 2위 가운데서만 대통령을 지명할 수 있도록 했지만, 3개 정당 —국민민주행동당(ADN), 혁명좌파운동(MIR), 혁명민족주의운동(MNR)— 사이에서 이루어지는 연합 또는 대연합에 따라 이후의 정권이 결정되었다.

정치학자 로마노 파스는 이러한 연합이 “볼리비아 정치 역학에서 주도적 역할을 했으며, 정권을 잡기 위해 지속적으로 군소세력과 결탁한 것”이라고 지적했다. 이러한 배경 아래 2003년 산체스 데 로사다(MNR)가 몰락하기 전 정권교체가 이루어졌다. “MNR당, MIR당, ADN당은 민주정부 시스템을 만드는 세 가지 역할인 여당 지지, 연합, 대립을 순서대로 수행했다”.

현재 대통령 임기는 5년이다. 총선에서 행정부와 입법부를 선출한다. 지방 정부는 별도의 선거로 구성된다. 파스에 따르면 볼리비아 사회는 “뚜렷한 카우디요 성격”을 가진다. 이는 “저발전에서 구원해줄 메시아의 도래를 바라며 산다”는 것을 의미한다. 1982년 민주주의로 전환된 이래 그래왔다. 민주주의 체제에서 첫 번째 대통령은 장관 임명권만이 아니라 주지사, 주 하위 행정구역장, 지방자치단체장에 대한 임명권도 행사했다.

지방자치단체의 민주주의는 1985년 다시 자리를 잡았고, 2005년 처음으로 선거로 단체장을 선출했다. 정치 평론가 카를로스 코르데로는 “국가차원의 권력기관이 가진 직권이나 권한과 마찬가지로, 선거형태가 대통령 중심의 정부형태를 강화시킨다”는 점을 상기시킨다. 독재를 대체한 ‘의회 대통령제’는 정당을 탈이데올로기화시켰고, 그 결과 정당은 뚜렷한 기초 없이 대중적 심리를 움직이려는 정치적 후견인주의와 보조금에 점차



2006년 수크레에서 열린 제헌의회 제2차 총회. 새로운 헌법 조문을 작성하기 위해 제헌의회 의원들이 민주적인 방식으로 선출되었다.

의지하면서, 대중 정당이기를 포기하고 선거 승리에만 목을 매는 직업 정당이 되었다.

2006년 1월 22일 에보 모랄레스가 대통령에 취임하고, 7월 2일 예정된 제헌의회 의원 선출과 각 주의 자치에 대한 국민투표를 공고했다. 사회주의운동당은 제헌의회 의석 255석 가운데 151석을 차지했으며, 5개 주에서는 자치권을 거부했고, 4개 주에서는 자치권에 찬성하였다.

모랄레스의 반대세력이 근거지로 삼는 지역(자치권에 찬성한 주)에서 진행된 자체 국민투표를 비롯하여, 사회적 갈등의 한복판에서 신헌법(CPE)에 대한 논의가 진행되었고, 제헌의회가 신헌법 초안 작성을 주요 임무로 삼아 2006년 8월 6일 구성되었다. 의회에서는 헌법에 제기된 100가지 수정안에 대한 정치적 합의가 이루어졌고, 2009년 1월 25일 시행될 국민투표로 승인되었다. 투표일에 신헌법은 61.43%찬성으로 통과되었다. 이렇게 하여 36개 농민층 원주민 부족(pueblo indígena originario campesino)을 인정하는 볼리비아 다국민국가(Estado Plurinacional de



2010년 1월 라파스 티와나쿠 유적지에서 아이마라 전통의식으로 열린 에보 모랄레스 대통령의 재선 취임식

Bolivia)가 탄생했다.

헌법 개정으로 연임을 허용하는 재선이 가능해졌으며, 최다득표 후보가 50%이상 득표하지 못한 경우 결선투표를 진행하도록 했다. 파스에 따르면 이러한 변화는 “국민투표를 통해 표현된 대중의 의지를 존중한다는 점에서 의미 있는 진전을 보여주는 것”이다. 현재로서는 모랄레스가 재선할 수 있느냐 없느냐가 관건이다. 모랄레스는 2009년 12월 선거를 준비하기 위해 임기를 채우기 전에 사임했고, 결국 선거에서 63% 득표로 재선에 성공했다. 이를 근거로 반대세력은 모랄레스 대통령이 2014년에 세 번째 출마를 할 수 없다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 모랄레스 측에서는 2014년 다시 도전하는 것이 아무 문제가 없다는 입장을 내세우고 있는데, 개정된 신헌법 상으로는 현재 초선이기 때문이다.

볼리비아에서는 직접선거를 통해 정부를 구성하는 경향이 점차 강해지고 있다. 앞서 언급한 선거와 국민투표에 덧붙여, 2008년 8월 대통령, 부통령, 주지사를 대상으로 재신임 국민투표가 치러졌다. 투표 결과, 모

랄레스는 지지기반을 확실히 하며 67%의 지지율로 재선임되었다. 더 최근에는 2011년 10월 16일 헌법재판소와 사법부 재판관을 선출하는 유래 없는 선거를 진행했다 (전세계 어느 국가도 사법기관을 직접 선출하지 않는다.) 지금은 이시보로 세쿠레 국립공원의 원주



2012년 1월에 열린 국민투표를 통해 선출된 첫 번째 대법관과 판사 취임식

민 영토 내에 브라질의 투자로 도로를 건설하는 문제에 대한 여론을 수렴하고 있다. 이 문제는 모랄레스 정부를 둘러싼 일련의 정치, 경제, 사회적 갈등과 지지 시위와 반대 시위를 촉발하고 있다.

2011년 10월 10일 일간지 《라손》에 실린 논평은 잇따른 선거가 볼리비아 민주주의에 몰고 온 파장을 비판적으로 다루고 있다. “지방단체장, 주지사, 하원의원, 법관 등, 매우 다양한 정부인사를 직접 선출로 구성하는 것은 볼리비아만의 예외적인 상황이 아니라 정부 선출권을 국민에게 이양하는 라틴아메리카 전반의 지역적 동향을 반영하는 것이다. 이것은 민주주의를 긍정적으로 발전시키려는 확고한 의지의 표현이다”라고 선거 전문가 살바도르 로메로는 말한다. 그러나 정치학자인 호르헤 라사르테는 “지금 우리가 투표하는 대상의 선택의 폭이 넓어진다는 것이 반드시 더 민주적이라는 의미는 아니다. 구 소련에서도 마찬가지로 투표가 이뤄졌고, 북한과 쿠바에서도 그렇다. 투표가 한 국가의 민주주의 발전 정도를 구체적으로 나타내는 것은 전혀 아니다”라고 지적한다.

## 편중된 정치체제

민주주의가 활기를 되찾은 것은, 볼리비아에서 원주민 지도자가 이끄

는 좌파정당이 대통령선거에서 승리할 수 있었던 매우 중요한 요소였다고 코르데로는 말한다. 그러나 현 정부의 민주적 출발에도 불구하고 “그들의 행동은 권위주의적 성향을 띠고 있으며, 가장 염려스러운 부분은 시민권을 제한하려 한다는 점이고, 그 가운데서도 특히 표현의 자유를 억압한다는 점이다”라고 덧붙였다.

모랄레스는 반대세력과 ‘적’이 대중매체를 손아귀에 쥐고 있다고 여러 차례 말했다. 2011년 7월 사회주의운동당이 다수를 차지한 의회는 방송통신 주파수의 33%를 국가에, 또 다른 33%는 기업에, 나머지 1/3은 친정부적 원주민 단체와 사회단체에 할당하는 법을 통과시켰다. 이 법에 따르면 “국가 위기상황, 외부위협, 내전, 재앙의 경우” 도청을 허용하고 있다. 덧붙여 라디오와 TV 방송국은 매년 대통령 연설을 무료로 방송할 의무가 있다고 규정하고 있다.

파스에 따르면, 오늘날 볼리비아는 강력한 ‘대통령중심주의’ 모델을 추구하고 있다. 모랄레스의 카리스마는 그만큼 대단하며, 사회주의운동당으로 표가 집중되어 “아무리 국내 선출직이 많다 하더라도 개인의 업적이나 정치적 자본만으로 당선될 수는 없다. [...] 사회주의운동당의 투사가 아닐 때는 대통령이 일방적으로 임명하는 경우도 있었는데, 그런 방식은 여당 내부의 분란을 야기하기는 했지만, 모랄레스의 리더십에는 거의 흠집을 내지 않았다.”

파스는 더 나아가 “허약한 대립관계” 속에서 행정부는 입법, 사법, 선거관리라는 국가의 세 가지 권력까지 장악하고, “자기 입맛대로 굴복시켜 왔다”고 주장한다. 파스는 “볼리비아가 겉보기에 이론적으로는 민주적 정치체제를 따르고 있지만, 실제로는 이전의 민주정부 못지않게 모랄레스 정부도 (더 강하게 밀고 나갈 정도로) 기세등등하게 권위주의적이고 무관용적 태도로 반대세력을, 특히 권력을 쟁취하려는 반대파를 억압하고 있다. 정부형태와 선거제도는 민주적이지만 일반적으로 볼리비아의 정치문화는 권위주의적이다”라고 결론짓는다.

신문자료와 피고의 증언을 토대로 작성된 일간지 《파히나 시에테》의 지난 6월 12일 자 보도에 따르면 모랄레스 반대파 또는 정부에 반대하는 목소리를 낸 시민 또는 공직자 21명이 적어도 한 가지에서 많게는 20가지 혐의로 재판이 진행 중이다. 그들의 혐의는 법정모욕, 폭동, 부패 등이다. 3일 전 동 일간지는 11명의 반대파가 모랄레스 집권 기간에 국외로 정치적 망명을 했다고 보도했다.

마지막으로, 파스는 선거절차에서 질적이고 의미 있는 진전이 있다 할지라도 “볼리비아 정치지도층은 반론의 여지없이 실패했으며, 상징적 지형에서만 움직여왔다”고 지적했다. 비록 거시경제의 성적은 낙관적이지만, “인간개발지수는 여전히 우리 지역[라틴아메리카] 전체에서 가장 낮고, 개선의 가능성도 요원하며 인플레이션으로 물가가 치솟아 국내총생산 증가율을 웃돌고 있다”고 덧붙였다. 그는 “민주적 정치지도층이 대중계급(일반시민)의 삶의 질적·물적 조건을 향상시킬 능력이 없다면, 이념적 성향이나 정부와 국가 정책에 대한 지지나 반대냐를 떠나서 실패한 정치계급”이라고 일축했다.

이렇게 볼리비아 현 정부 시스템은 두 갈래 사이를 오가고 있다. 예전의 독재정권을 극복할 수 있었던 민주적 안정과 아직은 선거에서 얻은 탄탄한 지지를 더 나은 시민사회로 변화시키지 못한 정부의 권위주의적 행태라는 두 갈래의 길 사이에서.

[박수경 옮김]

---

빅토르 올리베르 키타니아 상구에사(Víctor Oliver Quintanilla Sangüeza) - 볼리비아 일간지 《라손》에서 편집자로 일하였고, 볼리비아와 멕시코의 일간지와 잡지에 글을 여러 편 발표하였다. 현재는 멕시코 이베로아메리카대학교 대학원에서 수학 중이다.

박수경 - 멕시코 메트로폴리탄대학교(UAM) 박사과정 재학.