

온두라스 사태와 시련기의 라틴아메리카

베드로 빠라모*

I. 들어가는 말

최근 20년 동안 라틴아메리카에서는 아르헨티나, 볼리비아, 에콰도르, 과테말라, 페루의 국가원수가 사임하는 —제도적 절차에 의거하여 사임하는 경우도 있었다— 광경이 벌어졌다. 베네수엘라에서는 정권을 전복하려는 섬뜩한 시도가 실패하기도 하였다. 그럼에도 불구하고, 2009년 온두라스에서 쿠데타가 발생하리라고 예상한 사람은 거의 없었다. 왜 이런 생각하지도 못한 일이 발생했을까? 게다가 마누엘 셀라야(Manuel Zelaya) 온두라스 대통령이 일요일 새벽에 파자마바람으로 코스타리카 공항에 내리는 것과 같은 터무니없는 사태를 왜 역전시키지 못했을까?

몇몇 사람들은 그럴듯한 가설을 동원하여 이번 쿠데타를 설명한다(쿠데타 음모자들을 희한한 논리로 ‘합법성’을 부여하려고 시도하고 있으나 누가 보더라도 영락없는 쿠데타였다). 이 글에서는 논란의 불씨를 지피기보다는 매우 절박한 문제, 다시 말해서 이번 온두라스 사태가 남긴 교훈과 의미를 성찰해보려고 한다. 이번 사태로 라틴아메리카 제도는 종잡을 수 없는 정치적 의도에 따라서 좌우되는 취약성을 드러냈기 때문이다.

그렇지만 본론에 앞서 두 가지 사항은 얘기할 필요가 있다. 첫째, 이번 쿠데타에 주역으로 참여한 지식인들은 셀라야 대통령의 정책에서(보수지식인들은 포퓰리즘이라는 딱지를 붙였으나, 진보지식인들은 미온적이라고 비판했다) 낡아 빠진 보수주의의 잣대로 용납할 수 없는 사회변혁의 단초를 보았다. 그러나 이런 보수주의는 중미 역사에서 극악한 권위주의 정치의 온상이다. 둘째, 통치자와 측근들, 특히 빠뜨리시아 로다스(Patricia Rodas) 전 외무장관은 자신들의

* 이 글의 필자는 현재 라틴아메리카 지역 기구의 관리로 일하고 있으며, 신분 노출을 꺼려하여 ‘베드로 빠라모’라는 가명을 사용했음을 밝혀둔다.

** 핵심어: democracia/ comunidad internacional/ golpe de Estado/ Honduras; 민주주의/ 국제사회/ 쿠데타/ 온두라스

정치적 수사에 희생되었다. 이들이 이데올로기적 공감에 대해 목소리를 높이고, 또 볼리바르 도약(이 경우는 ‘모라산 도약’이라고 불러야겠지만)¹⁾에 필요한 권력 수단을 동원하거나 정치적 유연성도 발휘하지 않고 온두라스의 불안정한 제도를 극단으로 몰아감으로써 쿠데타 계획에 이상적인 여건을 조성했다. 결국, 이 모두는 어처구니없는 일로, 과두세력의 반격과 항상 깨진 옹기 값을 물어줘야 하는 온두라스 민중을 불행하게 만드는 미숙함이 어우러진 결과였다.

II. 온두라스 사태에 직면한 국제사회

국제사회는 온두라스의 헌정질서 중단사태에 격노했다. 그러나 아메리카 내에서도 의견이 일치하는 경우는 드물기 때문에 미주기구의 온두라스 제명과 같은 ‘미주 민주주의 현장’에서²⁾ 어느 정도 예상한 일이지만—극적인 조치를 취하지는 못했다. 로베르토 미첼레띠(Roberto Micheletti) 주도의 쿠데타정권은 즉각적이고 광범위한 고립상태에 빠졌으며, 축출된 셀라야 대통령은 굳이 간청하지 않아도 아메리카 대륙의 모든 정부가 걸음을 제공했다.

이런 결정은 미주기구의 의무였다. 호세 미겔 인술사(José Miguel Insulza) 미주기구 사무총장은 미주 민주주의 현장에 명시된 조항에 따라 합당한 조치를 취했다. 그러나 사무총장 재선을 몇 달 앞둔 인술사는 기민한 정치인이다. 앞으로 네 달 후면 셀라야 대통령 임기가 끝나는데, 온두라스는 라틴아메리카 최빈국이므로 ‘국제적 산소’가 없다면 임시정부가 그때까지 버티지 못하리라고 판단한 것이다.

미주의 모든 정부는 헌정질서를 회복시키라는 미주기구의 결정에 동조했다. 또한, 그 당시에는 오바마 대통령이 주장한 ‘트리니다드토바고 정신’³⁾의 확실한 사례가 될 것처럼 보였다. 크고 작은 마찰이 있었음에도 불구하고 미주 국가들은

1) ‘볼리바르 도약’이란 베네수엘라의 차베스처럼 제헌의회를 소집하여 헌법을 개정함으로써 사회변화를 추진한 것을 일컫는다. 베네수엘라 출신의 시몬 볼리바르가 남미의 독립 영웅이라면, 온두라스 출신의 프란시스코 모라산(Francisco Morazán)은 중미의 독립영웅이므로 이 글의 필자는 ‘모라산 도약’이라는 표현을 덧붙이고 있다.

2) 미주기구가 2001년 9월 11일 제정한 민주주의 현장.

3) 오바마 대통령은 트리니다드토바고에서 열린 라틴아메리카 정상회담에서 대쿠바 관계 개선 등 그동안 불편한 관계에 있던 라틴아메리카 국가들과 해빙무드를 조성했다.

이번 사태를 시급히 종결시켜야 한다는 데 공감했다. 자칫하면 미주에 심각한 선례를 남길 수도 있기 때문이다. 이번 온두라스 사태에 대한 ‘성스러운 분노’는 당연하며, 또 주목을 끌었다. 반면에, 최근 니카라과 지방선거에서 산디니스타 정당이 저지른 부정행위는 곧 닥쳐올 위기에 대한 전조임에도 불구하고 가십거리조차 되지 못했다. 그러나 이것은 별개의 사안이다.

III. 반발하고 공고해진 쿠데타

아무튼 이런 상황을 고려할 때, 온두라스 임시정부는 우위를 점할 수 없었다. 그럼에도 불구하고 우위를 점했다. 이는 라틴아메리카를 포함하여 국제사회가 과소평가한 요소들이 작용한 탓이다. 이 때문에 쿠데타세력은 생각지도 못한 행동을 취하고도 의기양양할 수 있는 여지가 생겼다.

첫째, 쿠데타는 길거리에서 지지를 받았다. 적어도 온두라스에서는 쿠데타 반대 못지않게 광범위한 지지를 얻었다. 쿠데타 반대세력은 국민저항전선(Frente Nacional de Resistencia)의 깃발 아래 신속하게 결집했으나 강력한 정치적 추진력도 없었고, 임시정부나 군부에 심각한 위협이 될 만한 전략적 공세도 펼치지 못했다. 고분고분한 입법기구와 사법기구를 등에 업은 쿠데타세력은 시위를 선별 진압하여 불상사치고는 비교적 ‘소수’의 사상자만 발생했다는 사회적 분위기에 편승하여 원초적인 민족주의를 자극했다. 그때까지만 해도 쿠데타세력은 개정이 거의 불가능한 헌법 조항에 기대어 정당성을 확보하려고 하였다. 이 모든 것이 다음과 같은 기발한 구호에 나타나 있다. “우리들 혼자 세계와 대적하고 있습니다. 그러나 하느님이 우리 편인데 누가 세상을 두려워하겠습니까?”

정당성을 확보하려는 시도는 외부에서 보면 옷을 일처럼 보일지도 모르겠으나, 쿠데타 발생 2주가 지나지 않아 국제사회의 고립을 역전시키는 핵심요소였다. 이러한 사태의 진전과 국내 논쟁이 첨예하게 대립한 덕분에 미첼레티 임시정부는 갖가지 논리로 반차베스 기치 아래 집결한 보수 단체와 정당 대표들로 구성된 온두라스에서 점차 확실한 기반을 다졌다. 쿠데타세력은 반차베스라는 명분을 내세워 온두라스 보수세력이 기탁한 수백만 달러로 정권 보장에 절대적으로 필요한 두 곳, 즉 미국 의회와 국제통신매체에서 로비를 벌였다.

이러한 국제적 지원과 온두라스 최고 기업의 확고한 지지에 힘입어 쿠데타를 ‘민주주의 회복’ 행위로 포장하는 논리가 등장했다. 그 형식은 유감스럽지만, 미주에 새로운 ‘독재’가 군림하는 것을 막으려면 어쩔 수 없었다. 이러한 논리는 결과적으로 이상한 점이 없지 않으나 인상적인 ‘대응 논리’였으며, 국제사회의 ‘원칙론’을 파고들어 끝내는 중립적인 태도를 이끌어냈다.

또 이 논리의 연장선상에서, 임시정부의 반발에 주춤하던 몇몇 국가들, 그 중에서도 미국과 유럽연합 회원국은 온두라스 위기를 타개할 수 있는 ‘실용적’이고 ‘현실적’인 ‘대안’이 등장하기를 기대했다. 이리하여 오스카르 아리아스 코스타리카 대통령이 주도한 ‘산호세 합의’가 도출되었다. 온두라스가 채무불이행 상태에 빠지고 또 쿠데타세력이 시간을 벌기 위해 협상을 성과 없이 질질 끌었음에도 불구하고, 셀라야의 위상은 상징적인 인물로 축소되었다. 이제 셀라야는 아무런 실권도 없으며, 남은 것이라고는 대통령 선거후 정상화 과정에서 형식상 필요한 요소뿐이었다.

IV. 오바마 정부의 아마추어적 행태

그런데 이번 불상사에서 오바마 정부의 복잡한 역할을 과소평가할 수는 없다. 미국 정부는 쿠데타 직후 몇 주 동안은, 적어도 15일간은, 셀라야 대통령의 복귀를 지지한다고 천명함으로써 미주기구와 공동보조를 취할 듯이 보였다. 그렇지만 하찮은 온두라스 사태가 확대되고, 오바마 정부가 미국 국내 정치의 소용돌이에 휘말리게 되자, 이러한 결정은 약화되고 끝내는 흐지부지해졌다. 당시 미국에서는 오바마 정부가 추진하던 재정위기 극복, 새로운 사회보장제도의 의회 인준, 아프가니스탄 추가 파병을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 진행되고 있었으므로 영향을 받지 않을 수가 없었다.

오바마 정부의 대라틴아메리카 정책을 주도할 토마스 쉐넌(Thomas Shannon: 국무부의 전 미주담당 차관보로 주 브라질 대사 인준 절차 중이었음-역주)과 아르투로 발렌수엘라(Arturo Valenzuela: 미주담당 차관보 내정자-역주)에 대한 의회 인준이 고의적으로 지연되고 있었다. 이는 백악관이, 초여름 무렵에 이르면, 귀중하나 제한적인 정치적 자원을 대통령의 업무에서 보면 중요하지 않은 사안 때문에 희생시킬 생각이 없었다는 증거이다. 특히, 미국무성

이나 힐러리 클린턴장관이 성명을 내고 쿠데타를 비판하자, 셀라야 대통령의 복귀에 대한 회의론이 고개를 들었다. 게다가 나중에는 축출된 셀라야 대통령의 활동이나 라틴아메리카에서 가장 투철한 지지자들에 대한 명백한 반감이 더해졌다. 이 지지자들은 어떤 제안이든 미주기구의 의결과 미주기구 민주주의의 현장이 정한 바에 따라서 셀라야 대통령의 권좌복귀를 보장해야 하며, 온두라스를 쿠데타 이전 상태로 되돌려놓아야 한다고 —벌써 당시에는 불투명해졌지만— 주장했다.

V. 비극이 되어버린 소극(笑劇)

이러한 과정에서 일화가 없었던 것은 아니다. 아르헨티나 대통령 전용기에 유명 인사들이 탑승하고 있었음에도 불구하고 페구시갈빠에 착륙하지 못하고 회항해야 했으며, 온두라스 국경 근처의 니카라과 라스마노스(Las Manos)에서 셀라야는 애처로운 ‘행진’을 했고, 동 장소에서 셀라야의 귀국을 준비하고 뒷받침할 ‘평화단’ 헌법이 발표되었으며, 은밀히 귀국한 셀라야는 이나시우 톨라 브라질 대통령의 ‘손님’으로 페구시갈빠 주재 브라질대사관에 체류했다. 연속극 드라마 같은 이런 장면은 셀라야와 길거리 지지자들의 빈약한 정치력을 드러냈고, 쿠데타 정권은 외부 압력에 굴복하지 않겠다는 결의를 다졌다. 셀라야를 옹호하는 라틴아메리카 국가는 요란하고 실속 없는 선언밖에는 할 수 없다는 명백한 한계를 드러냈다. 예를 들어, 미국에게 대온두라스 ‘경제봉쇄’를 요청하거나(수십 년에 걸친 미국의 불법적이고 효과 없는 대쿠바 경제봉쇄를 비판하면서), 위기를 타개할 수도 있는 11월의 대통령선거를 보이콧한 것이(피로 얼룩진 1980년대의 라틴아메리카에서 민주세력이 온두라스보다 더 지독하고 정통성 없는 정권과 벌인 선거협상에서 혜택을 본 국가들이다) 그러하다.

이러한 맥락에서, 브라질의 실책은 너무나 유명하다. 그 결과 브라질은 라틴아메리카에서 지정학적으로 해결사 역할을 담당하는 지역 대국이라는 위신에 먹칠을 했다. 사실 중미 역사를 보면, 브라질이 온두라스 사태에서 주역 노릇을 할 근거는 전혀 없다. 바로 이 때문에 브라질은 카드를 신중하게 활용해야 했으며, 낙관적인 전망은 하지 않아야 했다. 브라질 대통령은(항상 회의적인 브라질 외무부와 이 문제에 합의했을까?) 페구시갈빠에 닳을 내리기 쉽다고

생각했겠지만, 그보다는 차라리 사하라 이남의 아프리카나 아이티에 개입하는 편이 더욱 적절했다.

멕시코는 역사적으로 중미와 밀접한 이해관계가 있으므로 중요한 역할을 떠맡아야 했는데도, 온두라스 사태를 소홀하게 취급하는 우를 범했다. 멕시코는 이번 사태를 너무 경시했다. 브라질도 마찬가지였다. 특히, 셀라야가 떼구시갈빠 주재 브라질대사관에 피신하자 진퇴양난의 상황에서 셀주 아모링(Celso Amorim) 브라질 외무부장관이 전면에 나섰다. 이로써 브라질은 국가 위신이나 국제적 이미지를 고려할 때 기세등등한 쿠데타세력과 협상할 수 없었다. 그렇다고 축출된 셀라야에게 힘을 실어주는 것도 현실적으로 불가능했다. 2009년 11월 선거가 다가옴에 따라서 셀라야는 더 고립되고, 힘이 약해질 수밖에 없었다.

VI. 기회 상실

그러나 이런 황당한 이야기에서(지난 12월 호르헤 까스파네다는 《엘 빠이스(El País)》에서 신랄한 어조로 이런 단어를 사용했다) 아쉬운 일이 있다면, 온두라스 정치세력의 역할이다. 특히, 대통령으로 당선된 프로피리오 로보(Profirio Lobo, 일명 뽀뽀)와 그가 소속된 국민당(Partido Nacional)이 그러하다.

셀라야가 브라질대사관에 머무는 동안 대통령 후보자간의 토론에서 국론통일의 기치를 든 로보는 자유파 후보자들로부터 축출된 셀라야 대통령과 ‘한패거리’라는 비난을 샀다. 그렇지만 로보는 국론통일을 고수했고, 선거에서 낙승했다. 이로써 로보는 2010년 1월 27일 정권을 이양 받으면 선거유세기간에 얘기한 것보다 훨씬 과감하게 국민화합을 추진할 수 있는 여력이 생겼다. 그러나 예상과는 반대로 로보는 정치적 위기를 타개할 수 있는 지도력을 발휘하기는커녕 쿠데타와 쿠데타 음모자들에 대해서 놀랄 만큼 소심한 태도를 취했다. 그리하여 정치체제의 정당성을 회복할 수 있는 절호의 기회를 놓쳐버렸다. 권력의 거래에서 국가원수라는 존재가 미미했기 때문에, 비록 명백하고 또 상이한 여러 가지 이유로 그 어떤 국가도 온두라스라는 늪에 발목이 붙잡히고 싶지는 않지만, 국제사회는 아직도 쿠데타가 완전히 막을 내렸다는 데 의구심을 표명하고 있다.

어떤 사람들은 조만간 —로보 대통령이 한 말이기도 하다— 온두라스의 외교관계가 정상화될 것이며, 셀라야가 도미니카공화국이나 멕시코로 출국하면 사태가 진정되고, 온두라스는 미주기구와 중미통합체제(SICA: Sistema de la Integración Centroamericana)를 비롯하여 여러 국제기구에 다시 복귀할 것이라고 전망한다. 그렇지 않을까?

VII. 불확실하고 매우 위험한 전망

온두라스 신정부가 시작한 점진적인 정상화는 국제 상황의 변화에 달려있지만, 국내 상황도 무시할 수 없다. 온두라스의 정치체제는 —현재까지 라틴아메리카에서 양당제가 가장 잘 정착되었으며, 전통적으로 지배세력은 극단적인 경향으로 기울지는 않았다— 분열과 갈등의 위기를 맞고 있다. 이런 조짐은 온두라스 사기업협회(COHEP: Consejo Hondureño de la Empresa Privada)나 국민저항전선의 전투적인 선언에서 드러난다.

온두라스 사기업협회는 쿠데타에 동조한 사람들이 모두 무사하자 기고만장해져서 미첼레띠를 ‘민족 영웅’으로 떠받들고, 온두라스 의회가 단원제임에도 불구하고 ‘종신 상원의원’으로 추대하자고 제안했다. 국민저항전선은 위원장 성명을 통해서 뿌르피리오 로보 대통령은 ‘불법’이라고 선언하고, ‘진정으로 혁명적인 개정 헌법’을 공고했다. 이 헌법의 골자는 국가 권력구도의 개편이다. 양 진영에서 이와 유사한 선언문이 속출했는데, 비록 허장성세처럼 보일지라도 국민의 80%가 빈곤층에 속하는 온두라스에서 가볍게 여길 일만은 아니다.

아무튼 이번 온두라스 사태는, 라틴아메리카에서 “좋은 약도 때로는 독이 될 수 있다”는 교훈을 남겼다.

VIII. 시련기의 라틴아메리카

한편, 온두라스의 위기는 미주 민주주의 현장이 국제 사회의 비난에도 불구하고 권력을 유지할 수 있는 쿠데타 정권을 제어하기에는 역부족이라는 사실을

증명했다. 온두라스처럼 제도적 기반이 미약한 국가에서는 실질적인 힘을 발휘하지 못하는 ‘중이호랑이’이다. 따라서 새로운 상황에 맞게 개정할 필요가 있을 것이다. 비록 미주 민주주의 현장이 2002년 차베스의 실각을 막을 수 있었다고 하더라도, 현재는 너무나 취약하다. 특히, ‘민주주의’ 정권이 붕괴될 위험이 있고, 대통령이 —좌파이든 우파이든, 이 점에서는 유사하다— 정권교체, 권력분립, 표현과 언론의 자유 등 80~90년대 민주화 이행기에 성취한 공화국의 원칙과 제도를 무시하는 경향이 농후한 지역에서 힘을 발휘하지 못한다.

또한, 오바마 정부는 국내적이고 국제적인 문제 때문에 ‘뒷마당’에서 발생한 위험에 인내심을 가지고 면밀하게 대처할 만한 여유가 없다는 사실도 명백해졌다. 가장 좋은 사례는 아마도 온두라스가 아니라, 2010년 1월 무서운 지진이 휩쓸고 지나간 아이티에서 실시한 일방적인 군사작전일 것이다. 이를 통해서 미국이 무엇을 선호하는지 명백해졌다. 미국은 행동을 하지 않거나 미숙한데도 말을 지나치게 많이 하고, 또 실질적 가치도 없는 지역의 맹주가 되려는 동맹국들의 —브라질 같은 경우— 이해를 구하는 대신에 ‘선 응사, 후 질문’을 택했다.

알바(ALBA: 미주를 위한 볼리바르적 대안) 블록의 국가들에게 온두라스 위기는 분명한 이정표였다. 이번 온두라스 쿠데타로 알바 블록은 회원국을 하나 잃게 되었는데, 이는 상징적으로 중요한 사건이다. 2009년 5월 취임한 리카르도 마르티넬리(Ricardo Martinelli) 파나마 대통령이 천명했듯이, ‘21세기형 사회주의’의 후퇴가 시작되는 조짐으로 비칠 수도 있기 때문이다. 다른 한편으로, 알바 블록 내부의 마찰은 물론 이 블록과 여타의 진보 성향 정부 사이의 알력도 명확해졌다. 이들 진보 성향 정부는 실효성은 없으나, 매우 자극적인 볼리바르 대안의 수사학에 동조하지 않는다.

결국, 온두라스 쿠데타는 라틴아메리카에 새로운 바람이 분다는 표지가 되었다. 라틴아메리카는 정치적으로 나뉘지고, 이데올로기로 양극화되고, 사회적으로 대립하고, 경제적으로 발전하고 있으나, 세계에서 최악의 지니계수를 자랑하는 곳이다. 이런 지역 사정을 고려할 때, 반동적이고 또 국제법을 존중할 의사도 거의 없는 정치·경제 엘리트가 지원하는 군부 쿠데타로 민주정부가 붕괴된 것은 바람직하지 못한 선택을 남긴 것이며, 국가가 국내 평화와 법을 수호하는 근거가 되는 이 지역 민주주의 제도의 취약성을 드러낸 것이다. 중미 최악의 ‘바나나 공화국’에서 이런 사태가 발생했기 때문에 더더욱 용납할 수 없는 정치적 후퇴의 시험 사례가 되었다.

이런 점에서, 이번 쿠데타가 성공하거나 쿠데타세력이 무사하게 되는 게 결코 고무적인 일은 아니다. 대통령에 취임한 보르피리오 로보는 헌법의 틀을 뜯어고치고 점진적인 국민통합을 모색하겠지만, 분명한 사실은 국제사회가 —분개했지만, 허무하게 굴복하기도 했다— 쿠데타를 용인해야만 했고, 신정부를 승인해야만 했으며, 제재조치를 철회해야 했다는 점이다. 말을 바꾸면, 선거가 무효라고 주장하면서 패배를 결코 인정하지 않는 국가의 경우에는 온두라스만큼 실질적인 결과도 얻지 못하고, 장기적인 봉쇄에 돌입해야 할 것이다.

결국, 온두라스는 가장 취약한 고리로써, 민주주의 와해에 필요한 조건이 —일종의 완벽한 폭풍처럼— 무르익었다. 와해에 필요한 구성요소는 온두라스만의 전유물은 아니다. 중단기적으로 볼 때, 여타의 라틴아메리카 국가에서도 명확하게 나타나고 있다. 라틴아메리카 정부는 지금 부정부패, 초국가적인 범죄단체의 폭력, 제도적인 후견주의(clientelismo)나, 항구적인 정치 갈등이나 영토 갈등과 같은 현상으로 어려움을 겪고 있다.

온두라스 사태와 같은 위기가 또 발생하리라고 예단하기에는 아직 이르다. 그렇지만 정치적 돌발사태가 발생하기에 적합한 여건이 조성되거나 이미 조성되었다는 점은 확실하다. 이런 사태가 발생하면, 합헌적인 대통령만 피해를 보는 것이 아니라 민주주의 정체가 고스란히 피해를 입는다. 이미 민주주의 정체는 온두라스처럼 야만적인 쿠데타가 아니라(물론 무시할 수 없는 일이다), 테오도로 페트코프(Teodoro Petkoff)가 얘기한 “국가 주도 쿠데타”와 같은 다른 종류 쿠데타로 침해를 당하고 있다. “국가 주도 쿠데타”는 현재 방향을 상실한 채 어려운 시기를 맞고 있는 라틴아메리카에서 가장 인기 있고, 또 가능성이 높은 일처럼 보인다.

(박병규 번역)