▌이베로아메리카 제27권 2호 [2025. 12] : 1~46
https://doi.org/10.19058/iberoamerica.2025.12.27.2.1

부켈레 정부하 엘살바도르 대중의 민주주의 인식: 변화의 양상과 결정 요인

Public Perceptions of Democracy under the Bukele Administration: Patterns and Determinants

임 태 균*
(Lim, Taekyoon)

<Abstract>

Do President Bukele's high approval ratings signify that people in El Salvador gave up democracy in order for public security? From this practical suspicion, this paper poses the following research questions: How did public perceptions of democracy change under the Bukele administration in El Salvador, and what are the main factors behind the change? More specifically, under the circumstances of particular policy achievements, how do the undemocratic behaviors of the government influence public attitudes toward the democratic government and democracy as a regime? This paper attempts to comprehensively analyze public perceptions and perspectives on democracy in El Salvador within its unique political contexts. It argues that, contrary to institutional assessments of El Salvador's democracy under the Bukele administration indicating democratic backsliding, the Salvadoran public held more positive perceptions of their democratic government and democracy itself than in earlier periods. Beyond policy

* 서울대학교 라틴아메리카연구소 HK교수. E-mail: limtk95@snu.ac.kr

achievements related to quality of life, or public security, these positive perceptions reflect the Salvadoran public's belief that their voices were actively represented by the government, leading to an increase in overall trust in democracy. Building on this argument, the paper indicates that 21st-century democracy in El Salvador continues to exhibit characteristics and orientations distinct from the conventional Western-centered model of democracy.

Key words: El Salvador, Bukele Administration, Perceptions of Democracy, Policy Performance and Democracy

Ⅰ. 서론

엘살바도르는 2019년 6월 나이브 부켈레(Nayib Bukele) 대통령이 집권한 이래로 극단적인 범죄와의 전쟁을 펼치며 전 세계의 이목을 집중시키고 있다. 부켈레 정부는 조직범죄 소탕을 위해 전례 없는 강경책들을 시행하였으며, 2022년 3월 선포한 국가 비상사태(state of exception)는 4년이 가까워지는 현재까지 유지되고 있다. 이러한 "부켈레 모델"을 통해 엘살바도르는 치안 개선에 성공하며 라틴아메리카에서 가장 안전한 국가 중 하나로 환골하였다. 주요 범죄조직들을 와해시킴으로써 라틴아메리카에서 가장 급격한 살인율의 감소를 달성하였고 세계에서 가장 위험한 국가라는 오명까지 씻어내었다(Manjarrés, Newton and Cavalari 2025). 이에 부켈레 대통령에 대한 지지율은 90% 전후까지 상승하였고 세계에서 대통령 지지율이 가장 높은 국가로까지 떠올랐다(World of Statistics 2025). 하지만 동시에 "부켈레 모델"은 국제사회로 하여금 일부 시민권의 침해와 범죄조직원 용의자들의 대규모 체포 등에 대한 비판을 야기하였다. UN 인권 고등판무관실(Office of the High

Commissioner for Human Rights: OHCHR) 및 미주기구(OAS) 산하 미주인권위원회(Inter-American Commission of Human Rights: IACHR)와 같은 국제기구들과 국제인권감시기구(Human Rights Watch), 국제앰네스티(Amnesty International) 등의 국제 인권 NGO들은 조직범죄 퇴치를 위한 엘살바도르의 일련의 조치들이 인권을 심각하게 유린하고 있음을 일제히 보도하였다(Amnesty International 2022; Human Rights Watch 2022; UN 2023; IACHR 2024 참조). 이와 함께, 엘살바도르 민주주의 전반의 위기 또는 붕괴에 대한 심각한 우려들이 쏟아져 나왔다(Gellman 2022; Fortuna 2024; Bosworth 2025 참조).

그렇다면 엘살바도르 대중의 부켈레 대통령에 대한 높은 지지율은 그들이 치안 안정과 민주주의를 맞바꾸었음을 의미하는가? 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 논문은 다음 연구 질문을 제기한다. 부켈레 정부하 엘살바도르 대중의 민주주의에 대한 인식은 어떻게 변화하였고 그 주요인은 무엇인가? 좀 더 구체적으로, 특정 정책적 성과가 두드러지는 상황에서 정부의 비민주적 행태가 자국 민주주의 정부와 민주주의 제도 자체에 대한 대중의 인식에 어떠한 영향을 미치는가? 라틴아메리카 민주주의에 대한 기존 연구들은 대부분 서구 민주주의 기반의 제도적 차원에서 민주주의를 분석한 반면, 주체이자 대상인 대중의 인식에 근거한 민주주의 연구는 주로 라틴아메리카가 아닌 서구를 주요 대상으로 삼았다. 또한 라틴아메리카 민주주의에 대한 연구들은 주로 횡단적 분석에 의존하였기에 개별 국가의 정치·역사적 특수성이 민주주의에 대한 인식 변화에 미치는 영향을 적절히 고찰하지 못하였다. 이에 본 논문은 특수한 정치적 상황에 처해 있는 엘살바도르 민주주의에 대한 대중의 인식 변화와 독특한 시각을 종합적으로 분석한다. 본 논문은 부켈레 정부하의 엘살바도르 민주주의에 대한 제도적 관점에서의 평가가 민주주의의 후퇴를 지적하는 것과 달리, 엘살바도르 대중은 자국 민주주의 정부와 민주주의 제도 자체에 대해 그 어느 때보다 긍정적인 인식을 가지고 있다

고 주장한다. 이는 단순히 치안 개선이라는 삶의 질과 관련된 정책적 성과의 차원을 넘어, 엘살바도르 대중이 자신들의 목소리가 정부에 의해 적극적으로 대변되었다고 판단함으로써 민주주의에 대한 전반적인 신뢰가 상승하였기 때문이다. 이러한 주장을 통해, 본 논문은 21세기 엘살바도르의 민주주의가 기존의 서구 중심의 민주주의와는 여전히 상이한 특성과 지향점을 가지고 있음을 시사한다.

본 논문은 다음과 같은 순서로 부켈레 정부하의 엘살바도르 민주주의에 대한 대중의 인식 변화와 요인, 그리고 의의에 대해 분석한다. 먼저, 제II장에서는 라틴아메리카 민주주의에 대한 평가와 대중의 인식에 대한 선행연구를 바탕으로 현재 엘살바도르의 특수한 상황을 반영하기 위한 접근 방법을 제시한다. 제III장에서는 부켈레 대통령의 치안 관련 철권통치와 그로 인한 민주주의 절차의 붕괴를 설명한다. 다음으로, 제IV장에서는 서구 민주주의에 근거한 제도적 측면의 지표들을 통해서 엘살바도르 민주주의의 현실을 조명하고, 이어서 제V장에서는 민주주의의 주체이자 대상으로서 엘살바도르 대중의 자국 민주주의에 대한 인식 변화와 요인을 복합적으로 분석한다. 마지막으로 제VI장에서 논문을 결론짓는다.

Ⅱ. 라틴아메리카 민주주의에 대한 평가와 대중의 인식

라틴아메리카의 민주주의는 1980년대부터 1990년대까지 대대적인 재민주화를 경험하며 학문적 이목을 끌었다. 권위주의에서 민주주의로의 이행 양상을 연구하는 많은 학자들은 라틴아메리카의 민주화한 정치 체제가 서구 민주주의와는 근본적으로 다른 독특한 민주주의거나 민주주의에 도달하지 못한 혼합적 체제라고 주장하였다. 그 대표적인 초기 학자들 중에, Gills, Rocamora, and Wilson(1993)은 저강도 민주주의(low intensity democracy)라는

개념을 통해 1980년대에 민주화를 경험한 아르헨티나, 과테말라, 필리핀, 그리고 한국의 정치 체제를 설명하였다. 저강도 민주주의는 형식적인 선거 참여를 바탕으로 한 절차적 민주주의의 일종으로, 이 체제에서는 정치적 반대, 개인의 자유 확대, 군의 제도적 역할 축소, 초국적 자본에 대한 우호적 환경 등이 용인된 반면, 군이 사회 변혁에 여전히 지대한 영향력을 미치며 억압과 인권 침해를 질서 유지의 수단으로 이용하였다(Gills, Rocamora, and Wilson 1993). 저강도 민주주의는 보수주의 정치경제 헤게모니를 공고히 하려는 시도를 은폐하는 동시에, 실질적 또는 급진적 사회경제 변혁을 막고 신자유주의적 자본주의 추구를 정당화한 것이다(Gills and Gray 2012, 208). O'Donnell (1994)은 1980년대와 1990년대 초 라틴아메리카를 비롯하여 새롭게 민주화한 개발도상국들의 정치 체제를 위임 민주주의(delegative democracy)라는 새로운 유형으로 이론화하였다. O'Donnell(1994)은 위임 민주주의가 자유선거를 통해 대중에게 합리적인 수준의 수직적 책임은 이행하나 행정부에 대한 견제, 사법부의 독립, 개인의 권리 보호, 법치주의 구현과 같은 수평적인 책임이 결여되어 있다는 점에서 기존의 대의 민주주의(representative democracy)와 구별되며, 이전 권위주의 체제로부터 물려받은 심각한 사회·경제적 위기가 위임 민주주의를 유발하는 정치적 권위를 강화한다고 주장하였다. 그는 위임 민주주의가 대의 민주주의의 방향으로 진화하고 있지 않으며 권위주의로의 퇴보라는 위협 또한 직면하고 있지 않기 때문에 제도적 공고화 없이 그 형태 그대로 지속될 수 있다고 평가하였다. 비슷한 맥락에서 Karl(1995)은 중앙아메리카에서 혼합체제(hybrid regime)의 출현을 주장하였다. 1990년대 초반 중앙아메리카 5개국(과테말라, 온두라스, 엘살바도르, 니카라과, 코스타리카)의 민주화를 관찰한 결과, 그는 코스타리카를 제외한 나머지 국가의 정치 체제가 군부에 대한 통제 실패와 법치주의 미확립으로 인한 민주주의적 절차의 불균형과 권위주의, 후견주의, 다원주의의 혼재로 인

한 국가 내 시민권의 불균등으로 특징 지워지는 혼합체제라고 분석하였다. 그는 이들 국가가 더 이상 과거 권위주의 체제의 재편성은 아니며 정치적 경쟁과 포용의 확대를 향한 대중 결집의 잠재력을 지닌 새로운 형태의 체제라고 분석하였다. Karl(1995)은 O'Donnell(1994)과 달리 혼합체제를 권위주의에서 민주주의로의 발전 과정에 존재하는 하나의 중간 단계로 인식하는 측면이 강하지만, 결국 민주주의로의 낮은 발전 가능성을 지적하며 혼합체제라는 개념을 통해 라틴아메리카의 지역적 후진성을 시사하였다. 한편, 이들 모두는 권위주의로부터의 이행은 제도적 자유선거의 존립을 통해, 그리고 민주주의로의 진화는 시민권, 정치적 평등, 참여, 경쟁, 책임성의 확대를 통해 달성됨을 제시하여 라틴아메리카의 민주주의를 서구 민주주의의 제도적 기준에 따라 평가하였다. 이후 많은 학자들이 역사 분석 방법론을 통해 불안정한 라틴아메리카 민주주의를 연구하는 데에 위의 개념들을 사용하였다(Lopez 1998; Arce and Bellinger 2007; Burron and Silvius 2013; Bílek and Vališková 2016; Conaghan 2016; Luna and Vergara 2016; Avilés and Rosas 2017; Conaghan 2017). 하지만 이들 대다수는 여전히 서구 민주주의의 기준에 입각하여 제도적 측면에서 라틴아메리카의 민주주의를 접근하였다.

반면, 민주주의의 핵심 주체이자 대상인 대중이 연구의 중심이 되어 라틴아메리카의 민주주의를 분석한 연구는 상대적으로 부각되지 못하였으며 주로 서구 민주주의를 주된 대상으로 하는 연구에서 함께 다루어졌다. Tilly(2007)는 민주주의를 판단하는 기준으로 국가와 시민 간의 정치적 상호작용을 강조하였는데, 국가(state)가 시민(citizens)의 요구에 부합하는 정도가 민주주의의 기본적인 잣대가 되며, 이 부합은 네 가지 측면, 즉 시민의 정치적 포함(political inclusion)의 범위(breadth)와 균등(equality), 정치적 보호(protection)(국가의 자의적 행위로부터의 보호), 그리고 상호 간에 구속력 있는 협의(mutually binding consultation)를 포함한다고 주장하였다. 대중의 관

점에서 수행된 민주주의 연구들은 주로 정부의 효과(effectiveness) 및 성과와 이것이 대중의 민주주의에 대한 태도에 미치는 영향을 분석하였는데, 다수가 민주주의에 대한 태도를 평가하는 변수로 민주주의 제도 자체에 대한 지지(democratic support)나 자국 민주주의에 대한 만족도(democratic satisfaction)를 개별적으로 또는 혼용하여 사용하였다(Anderson and Guillory 1997; Dalton 2004; Mattes and Bratton 2007; Armingeon and Guthmann 2014; Magalhães 2014; Claassen 2020). 그렇다 보니 정부의 성과가 민주주의에 대한 태도에 어떠한 영향을 미치는지 명확한 이해를 제공하기 어려운 면이 있었다. 또한 현대 사회에서 주로 경제 발전이 정치 체제에 정통성을 부여한다는 Lipset(1959)의 주장에 근거하여, 경제 여건 중심의 접근이 민주주의 연구에서 지배적인 패러다임이 되어왔다. 이를 반영하듯 경제적인 성과가 자국 민주주의에 대한 만족도에 긍정적인 영향을 미친다는 주장이 일반적인 가운데(Wagner et al. 2009; Armingeon and Guthmann 2014; Quaranta and Martini 2016 참조), 민주주의 자체에 대한 지지와도 동일한 관계를 형성한다고 주장하는 연구들이 있는 반면(Mishler and Rose 2002; Córdova and Seligson 2010; Kotzian 2011; Huhe and Tang 2017 참조), 그렇지 않음을 주장하는 연구들도 존재하였다(Bratton et al. 2005; Huang et al. 2008; Yap 2013 참조).

이러한 불명확성을 해소하고자, Claassen and Magalhães(2022)는 1988년부터 2018년까지 30년 동안 전 세계 91개 민주주의 국가를 대상으로 한 시계열 횡단면 분석(time-series cross-sectional analysis)을 통해 정부의 성과가 민주주의 정부에 대한 만족도에 미치는 영향이 민주주의 체제 자체에 대한 지지로도 이어지는지 조사하였다. 이들은 특히 경제 실적, 보건의료의 질, 그리고 폭력 범죄 통제의 세 가지 정부 성과의 영향에 주목하였는데, 경제적 성과는 자국 민주주의에 대한 만족도에 영향을 미쳤으나 민주주의 체제에 대한 지지에 영향을 미치지는 않은 반면, 폭력 범죄 통제는 민주주의에 대한 만족도

뿐 아니라 지지에도 영향을 미쳤으며, 보건의료의 질은 두 가지 어느 것에도 유의미한 영향을 미치지 않았다. Claassen and Magalhães(2022)는 정부의 성과가 그 분야에 따라 민주주의에 대한 대중의 인식에 일률적이지 않고 상이한 영향을 미칠 수 있음을 보여주었다. 하지만 지역적 차이나 개별 국가의 특수성은 반영하지 않았기 때문에, 특정 사례에 대한 분석에서 변수 간의 관계가 무엇을 함의하는지에 대한 설득력 있는 논의를 제공하는 데에는 한계를 지녔다. 특히 라틴아메리카와 같이 민주주의로의 이행 이후 그 질적 발전이 안정적이지 못한 지역에서는 정부의 정책적 성과와 그 영향이 서구 민주주의에서의 양상과 매우 다를 수 있다. 제도적 후퇴나 헌법상 권리의 제한(정치적 탄압)과 같은 심각한 정치적 위기가 민주주의와 이론적으로 직접적인 연관성을 지니지 않은 정책적 성과들과 함께 존재할 때 대중이 민주주의에 대해 어떠한 태도를 견지할지는 지역적 또는 국가적 접근을 통해 적절히 파악할 수 있다.

한편, 근래 라틴아메리카 정부의 정책적 성과와 민주주의에 대한 대중의 태도 간의 관계를 조명한 연구들이 치안 불안을 주요인으로 지목하였다(Pérez 2003; 2009; Fernandez and Kuenzi 2010; Ceobanu et al. 2011; Carreras 2013; Visconti 2019). 이들은 대부분 라틴아메리카에 특화된 설문 조사인 AmericasBarometer나 Latinobarómetro를 이용하여 라틴아메리카 민주주의를 대중의 시각에서 접근하였다는 점에서 학문적 의의를 지녔다. Pérez(2009)는 라틴아메리카의 정치 문화와 민주주의에 대한 대중의 태도에 대해 연구를 통해 라틴아메리카 대중은 일반적으로 민주주의 제도를 최고의 정부 형태로 지지하는 반면, 자국 민주주의에 대한 만족도는 높지 않다고 주장하였다. 그는 이에 대한 요인을 정부의 부정적인 성과에서 찾았는데, 치안에 대한 불안이 높은 국가일수록 자국 민주주의에 대한 만족도가 낮아지는 상관관계에 주목하였다. 하지만 Pérez(2009)는 정치 문화적인 측면에서 자국 정치 체

제에 대한 낮은 지지와 대중의 약한 정치적 관용(political tolerance)이 안정적인 민주주의에 걸림돌이 됨에 초점을 맞추고 있어, 실제로 정부의 성과가 민주주의에 대한 대중의 태도에 어떠한 영향을 미치는지는 분석적으로 설명하지 않았다. Carrerras(2013)는 재민주화 이후 라틴아메리카의 심각한 범죄가 자국 정치 체제에 대한 지지에 부정적인 영향을 미친다고 주장하였다. 하지만 그는 민주주의에 대한 인식을 변수로 채택하지 않았기 때문에, 연구 결과가 단순히 정권에 대한 지지를 넘어 민주주의에 대한 지지를 의미하는지는 설명할 수 없었다. 비슷한 맥락에서 Fernandez and Kuenzi(2010)는 라틴아메리카와 아프리카를 함께 포함한 연구를 통해 경제적 성과보다 범죄와 치안이 자국 민주주의에 대한 만족도와 민주주의 체제 자체에 대한 지지 모두에 더욱 중대한 영향을 미친다고 주장하였다. 하지만 Fernandez and Kuenzi(2010)를 비롯하여 민주주의에 대한 라틴아메리카 대중의 태도에 관한 대부분의 연구는 라틴아메리카를 횡단적 분석(cross-sectional analysis)을 통해 연구하는 데에 그쳐 여전히 특정 국가에서 민주주의에 대한 대중의 인식이 어떻게 변하였는지, 그리고 그것이 해당 국가의 특수한 상황에서 무엇을 의미하는지에 대한 직접적인 분석이 결여되었다. 한편, Pérez(2003)가 1990년대 후반 엘살바도르와 과테말라 두 국가의 사례를 통해 치안과 민주주의 체제 자체에 대한 지지 간의 부정적인 상관관계를 주장하기도 하였다. 하지만 두 국가의 민주주의 지지를 평가하기 위한 변수가 동일하지 않았으며, 특히 엘살바도르의 경우, 민주주의에 대한 직접적인 변수가 아니라 권위주의 체제에 대한 지지를 나타내는 변수만을 이용하여 유추하였기에 주장의 신뢰도가 떨어졌다. 또한 소수 사례 연구임에도 불구하고 각 국가의 특수한 정치·역사적 사건이 민주주의에 대한 인식 변화에 어떠한 영향을 주는지에 대한 고찰이 부족하였다.

이와 같이 기존 연구들이 특정 정권의 성격이나 정치적 사건에 대한 고려

가 미흡한 횡단적 분석을 기반으로 한 반면, 본 논문은 엘살바도르에 나이브 부켈레 정부가 들어서기 전과 후의 대중의 인식 변화를 살펴봄으로써 정치적 변화와 사회·경제적 변동이 민주주의에 대한 태도에 어떠한 영향을 미치는지 종합적으로 분석한다. 또한, 민주주의에 대한 제도적 측면에서의 평가와 민주주의의 주체이자 대상인 대중의 입장으로부터의 인식을 함께 분석하여 둘 간의 잠재적 차이를 규명하고자 한다. 이러한 과정에서 특히 AmericasBarometer에 의해 제공되는 민주주의와 관련한 다양한 설문들을 복합적으로 검토하여, 엘살바도르 대중이 지니는 민주주의에 대한 미묘하고 독특한 시각을 이해하고자 한다. 아울러, 기존 연구들이 정부의 정책적 성과가 민주주의에 대한 대중의 태도에 미치는 영향에 주목하였다면, 본 연구는 관점을 조금 달리하여 정부의 특정 정책적 성과가 두드러질 때 해당 정부의 비민주적인 행태가 민주주의 제도 자체와 자국 민주주의 정부에 대한 인식에 어떠한 영향을 미치는지에 초점을 맞추어 현재 엘살바도르 민주주의의 특수성을 더욱 적절히 설명하고자 한다.

Ⅲ. 부켈레 대통령의 치안 관련 철권통치와 민주주의 절차의 붕괴

엘살바도르에서 군사 독재의 마감은 민주주의로의 안정된 전이가 아니라 내전과 사회적 불안의 서막이었다. 1979년 민군 합동 정부인 혁명 정부 훈타(Junta Revolucionaria de Gobierno: JRG)가 48년간의 긴 군사 독재를 종식시킨 후 엘살바도르는 안타깝게도 1992년까지 12년간의 내전에 빠졌다. 공산주의 성향의 게릴라들이 결집한 파라분도 마르티 민족해방전선(Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional: FMLN)이 보수 우파 정부에 반기를 들고 일어나며 발발한 내전은 많은 난민을 배출하였다. 이들 난민 중 다수는 미국

남부 캘리포니아주 로스앤젤레스에 정착하였는데, 일부가 다른 중앙아메리카 난민들과 함께 마라 살바트루차-13(Mara Salvatrucha-13: MS-13)라는 범죄조직을 결성하였고 또 다른 일부는 멕시코 이주민들이 결성한 18번가(Barrio 18)라는 범죄조직에 가담하였다(InSight Crime 2023; 2025). 1990년대 들어 이들 조직범죄단이 일으키는 마약 밀매와 조직 간의 폭력적 갈등으로 인한 사회적 불안이 불거지자, 1996년 미국 정부는 불법 이민 개혁 및 이민자 책임법(Illegal Immigrant Reform and Immigrant Responsibility Act: IIRIRA)을 제정하여 범죄를 저지른 비시민권자에 대한 본국 강제 추방을 강화하였고 이로 인해 MS-13과 Barrio 18 조직원들이 대거 엘살바도르로 유입되었다(Ambrosius 2021).

2000년대 들어 MS-13과 Barrio 18이 엘살바도르 사회 전반을 지배하게 되자, 엘살바도르 정부는 직접적인 대응책을 시행하였다. 먼저 2003년 프란시스코 플로레스(Francisco Flores) 대통령(1999~2004)이 철권 계획(Plan Mano Dura)을 발표하였고 후임자인 안토니오 사카(Antonio Saca) 대통령(2004~2009)은 슈퍼 철권(Súper Mano Dura) 정책을 펼치며 조직범죄와 폭력에 대응하였다. 하지만 철권 정책들은 효과적인 범죄조직 통제를 위한 진정한 노력이라기보다 정치적 표를 얻기 위한 포퓰리즘적 행보에 머무르며 유의미한 성과를 거두지 못하였다(Wolf 2017). 뒤를 이은 마우리시오 푸네스(Mauricio Funes) 대통령(2009-2014)이 결국 2012년 초 조직범죄단들과 휴전 협정을 맺으며 일시적인 살인율 감소를 기록하였지만, 휴전 협정은 오래 지속되지 못하고 2013년 후반에 실질적으로 붕괴되었다(Gurney 2015). 산체스 세렌(Sánchez Cerén) 대통령(2014-2019)은 2015년 살인율이 10만 명당 100명을 넘어서자 다시 조직범죄에 대한 강경책을 도입하며 어느 정도의 살인율 감소를 이루어내었으나, 범죄조직들에 의한 국토 지배에 대해 여전히 거의 손을 쓰지 못하며 치안 안정에 실효를 거두지 못하였다(Silva Ávalos 2019). 여러

정권에 걸친 치안 안정 실패와 이로 인해 급증한 사회적 불안은 엘살바도르 대중으로 하여금 범죄 없는 세상에 대한 갈망을 고조시켰다.

2019년 부패 척결과 범죄조직 소탕을 주요 공약으로 내걸고 대선에 도전한 아웃사이더 후보 나이브 부켈레가 대통령에 당선되며 엘살바도르 정치에 새로운 장이 열렸다. 2월 3일 엘살바도르 대선에서 당시 제 3당인 국민통합대연맹(Gran Alianza por la Unidad Nacional: GANA)의 후보 나이브 부켈레는 1989년 이래로 30년간 지속된 파라분도 마르티 민족해방전선(Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional: FMLN)과 민족주의공화연맹(Alianza Republicana Nacionalista, ARENA)의 양당 체제를 종식시키며 승리하였다. 부켈레는 1차 투표에서 53%가 넘는 득표율로 과반을 기록하며 당시 제 1당인 우파 ARENA의 카를로스 카예하(약 32%)와 제 2당인 좌파 FMLN의 우고 마르티네스(약 14%)를 제치고 2차 투표 없이 당선을 확정지었다(Brigida 2019).

2019년 6월 1일 5년간의 대통령 임기를 시작한 부켈레는 취임 첫 달인 6월 19일 조직범죄 소탕을 위한 영토 통제 계획(Territorial Control Plan: TCP)을 발표하며 치안에 대한 전례 없는 강력한 철권통치를 시행하였다. 이 계획은 조직폭력 근절과 치안 회복을 목적으로 군경을 강화하고 범죄조직이 장악한 지역에 대한 통제를 되찾기 위한 일련의 조치로, 총 일곱 단계가 순차적이지만 중복적으로, 즉 한 단계 완료 후 다음 단계로 전환하는 것이 아니라 점진적으로 상위 단계로 확대, 진화하는 형태로 추진되었다. 발표 다음 날인 6월 20일 바로 개시된 1단계는 구역 통제와 범죄자에 대한 억압 조치가 포함된 "준비" 단계, 7월 2일 시행된 2단계는 청년들을 위한 환경 개선과 폭력 방지를 목표로 한 "기회" 단계, 7월 30일부터 시행된 3단계는 정부 치안 병력의 "현대화" 단계, 약 2년 후인 2021년 7월 19일 개시된 4단계는 군사행동을 강화하여 범죄조직들이 장악하던 지역들을 되찾는 "습격" 단계, 그리고 2022년 12

월 23일 시행된 5단계는 지역사회로부터 범죄조직을 완전히 제거하는 "척결" 단계였다 (Presidencia de la República de El Salvador 2022). 가장 최근인 2023년 9월 15일에 개시된 6단계는 직업 훈련, 사회 프로그램, 경제 발전 등을 통한 중장기적 지역사회 회복과 안정을 추진하는 "통합" 단계이며, 아직 7단계는 구체적인 방안이나 계획에 대해 알려진 바가 없다(Ministerio de Seguridad Pública y Justicia 2023).

영토 통제 계획이라는 정당한 명목하에 진행된 부켈레 대통령의 범죄와의 전쟁은 과격하고 독단적인 방식을 채택하며 민주적 정책 이행을 저해하였다. 그 충격적인 첫 행보가 바로 취임 8개월 만에 일어난 부켈레 대통령의 국회 무력 점거였다. 부켈레 대통령은 영토 통제 계획 3단계인 현대화 단계, 즉 군경의 치안 유지 장비와 기술을 강화하기 위한 예산 문제로 국회와 갈등을 겪었다. 이미 2단계인 기회 단계를 위해 중미경제통합은행(Central American Bank for Economic Integration: CABEI)으로부터 9,100만 달러를 차입하고 국회의 승인을 받은 부켈레 대통령은 3단계 추진을 위해 CABEI로부터 추가적으로 1억 900만 달러를 차입하였다. 국회 재무위원회는 좌파 야당인 FMLN 대표들의 반대에도 불구하고 2020년 1월 말 추가 차입안을 본회의 표결에 부치기로 결정하였지만, 사흘 후 본회에서 당시 국회 의석 총 84석 가운데 37석을 차지하고 있던 우파 정당 ARENA가 영토 통제 계획의 실효성에 의문을 제기하며 반대표를 던지며 차입안은 다시 재무위원회로 반려되었다 (Nagovitch 2020). 당시 여소야대의 국회에서 다수당인 ARENA와 FMLN이 지지를 철회하면서 차입안 통과를 위한 국회 과반 찬성을 얻어내지 못한 것이다. 이에 부켈레 대통령은 2월 6일 긴급 주말 임시국회 소집을 통한 차입안 승인을 요구하였으나 국회는 미온적인 태도를 보였다. 2020년 2월 9일 일요일 부켈레 대통령은 자동화 기기로 무장한 군인들을 대동하여 정족수 미달로 임시회의가 무산된 국회에 진입, 국회의장석을 점거하였다. 1992년 내전

종료 이래로 전례 없는 국회에 대한 무장 군인 투입은 90%를 넘나드는 지지율을 업고 대통령이 일으킨 엘살바도르 민주주의 제도에 대한 도전이었다(Vivianco 2020). 이를 계기로 엘살바도르에서는 헌법보다 대통령에 대한 충성을 우선시하는 군대와 경찰, 그리고 정치적 공존을 향한 대화의 거부가 규범화하였다.

부켈레 대통령의 독단적인 행보는 입법부와 사법부에 대한 장악을 통해 더욱 가시화하였다. 절대적인 국정 지지율에도 불구하고 여소야대인 국회로 인해 불편한 견제를 감내해야 했던 부켈레 대통령은 2021년 2월 총선을 통해 압도적인 여대야소의 국회를 이루어냈다. 부켈레 대통령이 2017년 10월 수도인 산살바도르 시장일 때 창당했지만 2018년 총선 및 2019년 대선에는 아직 후보를 낼 수 있는 자격을 얻지 못했던, 정부 여당 새로운 생각(Nueva Ideas: NI)이 그의 동맹인 GANA와 함께 국회 총 84석 중 61석(NI 단독 46석, NI-GANA 연합 10석, GANA 단독 5석)으로 3분의 2를 넘는 의석을 차지하였다(IPU Parline). 임기 첫날인 5월 1일 국회는 재적 3분의 2 이상의 찬성으로 부켈레 정부에 우호적이지 않던 대법원 헌법재판부 판사 5인과 검찰총장을 전격 해임하고 친(親)부켈레 인물들로 교체하였다(Webber 2021). 추가로 6월 30일에는 당일로 임기를 마치는 대법관 5인을 대체하기 위한 대법관 5인을 새로 임명하였고, 전월 대법원장으로 대법관에 임명된 로페스 헤레스(López Jerez)를 임기 3년의 대법원장직에 재선임하였다(AP 2021). 엘살바도르 헌법 186조에 따르면, 국회는 3년마다 대법원 판사의 3분의 1, 즉 5인을 교체할 권리는 가진다(Cáceres and Lazo 2021). 다시 말해, 5월 1일 3년 임기를 시작한 해당 국회는 임기 중에 대법원 판사를 최대 5인까지만 교체할 수 있다. 하지만 새 국회는 임기 두 달 만에 대법관 15인 중 10인을 새로운 판사로 교체하며 헌법에 위배되는 방식으로 사법부에 대한 개편을 단행하였다. 이렇듯 부켈레 대통령은 입법부와 사법부를 차례로 장악하며 국가 권력의 중

앙 집권화를 전개하였다.

삼권분립이라는 민주주의의 중요한 원칙이 실질적으로 효력을 잃은 상황에서 부켈레 대통령은 헌법에 명시된 대통령 연임 금지 조항을 무력화하며 장기 집권의 기반을 마련하였다. 2021년 9월 3일 대법원 헌법재판부는 최고선거법원(Supreme Electoral Tribunal, 즉 중앙선거관리위원회)에 대통령의 대선 재출마를 허용하라고 명령하였다. 엘살바도르 헌법 제152조 1항에 따르면, "직전 임기 동안 또는 대통령 임기 시작 전 6개월 이내에 연속 여부와 상관없이 6개월을 초과하여 대통령직을 수행한 자"(El que haya desempeñado la Presidencia de la República por más de seis meses, consecutivos o no, durante el período inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del período presidencial)는 대통령 후보가 될 수 없다(Constitución de la República del El Salvador 1983). 더욱이 헌법 제248조는 헌법 개정과 관련하여 정부의 형태와 체제, 국가의 영토, 대통령직의 교체에 관한 조항들은 어떠한 경우에도 절대 개정할 수 없다고 못 박고 있다(Constitución de la República del El Salvador 1983). 그럼에도 불구하고 대법원 헌법재판부는 현직 대통령이 임기 종료 6개월 전에 휴직을 신청하면 재임을 위한 선거에 출마할 수 있다는 자의적인 해석을 통해 대통령 연임 금지를 무효화하고 부켈레 대통령의 재선을 위한 길을 열어주었다(Sisco Martínez 2022). 실제로 부켈레 대통령은 국회로부터 2023년 12월 1일부터 차기 대선(2024년 2월 4일) 승리 시 새로운 임기를 시작하기 직전인 2024년 5월 31일까지 6개월의 휴직을 승인받았다. 나아가 2025년 7월 31일에는 마침내 헌법 개정을 통해 대통령 임기를 5년에서 6년으로 연장하고 연임 제한을 완전히 폐지하여 장기 집권을 위한 제도적 틀을 완성하였다.

입법부와 사법부에 대한 지배력을 바탕으로 대통령 재선을 위한 교두보를 마련한 부켈레 대통령은 2022년 비정상적인 장기간의 비상사태(régimen

de excepción)라는 극단적인 방법으로 범죄와의 전쟁을 강화하였다. 2019년 취임 이래 부켈레 대통령은 살인율을 낮추기 위한 전략으로 엘살바도르 최대 범죄조직인 MS-13과 은밀한 협약을 이어왔다(Martínez 2022). 하지만 정부 차량으로 이동하던 MS-13 조직원들의 구속과 순조롭지 못한 석방은 정부와 MS-13 간의 신뢰를 깨뜨렸으며, MS-13은 정부의 배신으로 2022년 3월 25일부터 27일까지 3일 동안 87명의 민간인을 살해하였다(Martínez 2022). 특히 3월 26일에는 피살자가 62명으로 지난 20년 만에 가장 폭력적인 날로 기록되었다(Brigida 2022). 이에 2022년 3월 27일 부켈레 대통령은 국회의 승인하에 30일 간의 비상사태를 선포하고 MS-13을 비롯한 범죄조직들을 전면적으로 소탕하기 시작하였다. 첫 선포 이래로 2025년 내내 매달 국회의 승인을 통해 지속적으로 비상사태를 유지해 온 부켈레 정부는 대량 수감(mass incarceration) 정책을 통해 비상사태 선포 만 3년인 2025년 3월까지 약 85,000명을 구금하였다(Méndez Dardón 2025). 또한 2023년 말까지 MS-13의 67.1%, Barrio 18의 분파 수레뇨스(Sureños)의 65.1%, Barrio 18의 또 다른 분파 레볼루시오나리오스(Revolucionarios)의 54.3%를 체포하였다(Saiz 2024). 이를 통해 엘살바도르의 치안은 세계 최악에서 라틴아메리카 최고 수준으로 개선되었다. 2015년 10만 명당 107.64명으로 정점을 찍은 후 감소 추세에 있던 엘살바도르의 살인율은 부켈레 대통령이 취임한 2019년에 살인율 집계 이래 최초로 50명 밑으로(10만 명당 38.54명) 내려갔으며, 비상사태를 선포한 2022년에는 10만 명당 10명 미만으로까지(10만 명당 7.90명) 하락하였다(UNODC 2025). 하지만 비상사태 선포로 변호권과 이동권 등 기본적인 헌법상 권리를 박탈하는 동시에, 체포 규정의 완화, 국가의 민간 정보통신에 대한 감시 허용 등을 통해 범죄조직원으로 의심되는 자 및 연루자들에 대한 자의적인 구금을 강화하며 심각한 인권 침해를 야기하였다(Papadovassilakis 2023).

이와 같이 2019년 첫 취임 이래 강압적인 일련의 치안 정책을 펼친 부켈레

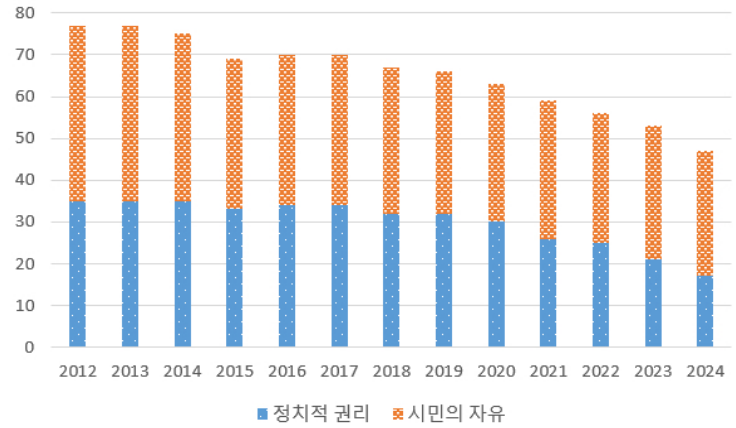
대통령은 조직범죄 퇴치를 통한 치안 안정을 명목으로 민주주의 절차를 무너뜨렸다. 민주주의의 기본 원칙인 삼권분립의 무력화를 통해 독단적인 통치를 전개해 나갔다. 치안 개선을 통한 대중의 지지 상승으로 2024년 대선에서 연임에 성공하였지만, 부켈레 대통령은 인권 단체와 국제사회로부터 엘살바도르를 권위주의로 후퇴시켰다는 비난을 피하기 어려웠다.

Ⅳ. 제도적 측면의 지표를 통해서 본 엘살바도르 민주주의의 현실

부켈레 대통령 취임 이래로 엘살바도르는 정치적으로 민주주의의 후퇴에 대한 큰 우려를 샀다. 민주주의적 정책 결정 과정이 심각하게 왜곡되었고 통치자가 사회악으로 지목한 조직범죄의 근절이라는 목표는 무조건 성취되어야 하는 핵심과제로 추진되었다. 이러한 민주주의 절차의 와해는 반정부 단체나 인사들의 주관적인 비판에서만 부각된 것이 아니라 민주주의에 대한 객관적인 평가 지표들에서도 명확히 반영되어 나타났다. 본 장에서는 민주주의를 평가하는 대표적인 지수 중 Freedom House의 세계의 자유(Freedom in the World) 지수, Economist Intelligence Unit(EIU)의 민주주의 지수(Democracy Index), Bertelsmann Stiftung의 Bertelsmann Transformation Index (BTI) 정치 변혁(Political Transformation) 지수, 그리고 V-Dem Institute의 Variety of Democracy(V-Dem) 지수를 차례로 살펴봄으로써 엘살바도르 민주주의가 객관적으로 제도적 측면에서 어떻게 평가되고 있는지 알아보고자 한다.

먼저, Freedom House에서 발표하는 세계의 자유(Freedom in the World)에 따르면, 엘살바도르의 자유 지수는 부켈레 정부 들어 눈에 띄게 하락하였다.

세계의 자유 지수는 정치적 권리(political rights)와 시민의 자유(civil liberties)를 구분하고 두 지수의 합을 해당 국가의 통합적인 자유 지수로 간주하는데, 그림 1에서 볼 수 있듯이, 엘살바도르는 특히 정치적 권리(40점 만점)가 2019년 32점에서 2024년 17점으로 급감하며 통합 자유 지수(100점 만점)가 동기간 66점에서 47점으로 크게 하락하였다. 주목할 점은 부켈레 대통령이 집권한 2019년 엘살바도르의 자유도 지위가 자유로운 국가(free)에서 부분적으로 자유로운 국가(partly free)로 강등되었다는 사실이다(Freedom House 2020).

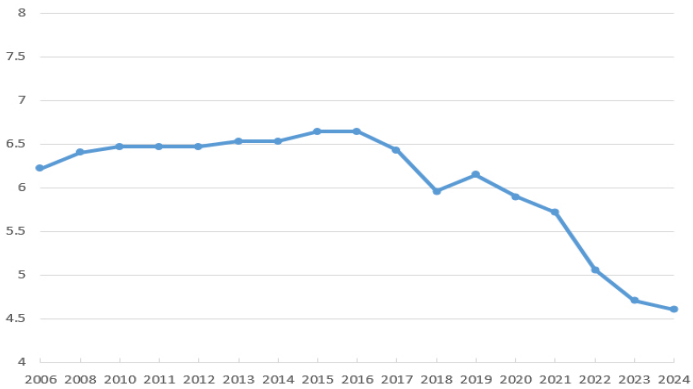


<그림 1> Freedom House의 엘살바도르 자유 지수

출처: Freedom House "Freedom in the World 2013-2025 Raw Data"
주: 정치적 권리는 40점 만점, 시민의 자유는 60점 만점, 합계 100점 만점으로 함.

The Economist Intelligence Unit(EIU)이 발표한 민주주의 지수(Democracy Index)에 따르면, 엘살바도르의 민주주의 지수는 2019년 이래로 급격히 하락하였다. 그림 2가 보여주듯이, 부켈레 대통령이 취임한 이듬해인 2020년 민주주의 지수가 뚜렷이 6 미만으로 떨어졌고, 이로 인해 이전까지 결함 있는 민주주의(flawed democracy)로 분류되던 엘살바도르는 혼합된 체제(hybrid

regime)로 전환하였다. 특히 국가 비상사태에 들어간 2022년에는 민주주의 지수가 급락을 나타내었고, 2023년부터는 혼합된 체제 내에서도 민주주의 범주보다 권위주의 체제(authoritarian regime)에 더 가까운 상황에 이르렀다.

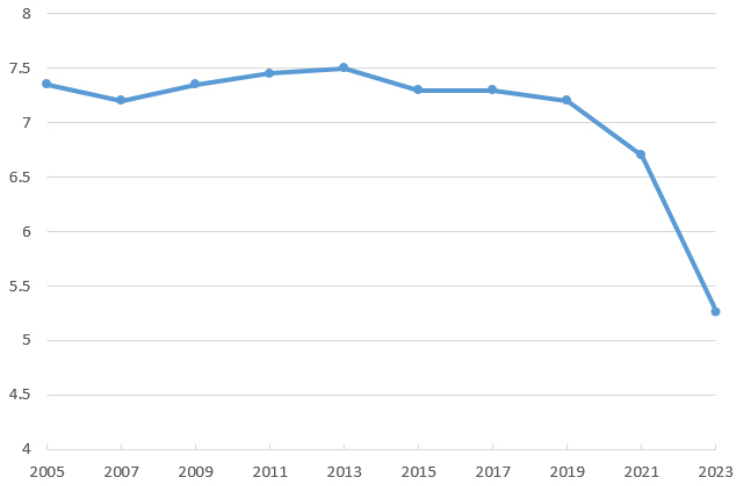


<그림 2> The Economist Intelligence Unit(EIU)의 엘살바도르 민주주의 지수

출처: Economist Intelligence Unit (2006-2024) – processed by Our World in Data
주: 민주주의 지수의 범위는 0~10으로, 0은 가장 낮은 민주주의 수준을, 10은 가장 높은 민주주의 수준을 나타냄. 8 이상은 완전한 민주주의(Full democracy), 6점 이상 8점 미만은 결함 있는 민주주의(Flawed democracy), 4점 이상 6점 미만은 혼합된 체제(Hybrid regime), 4점 미만은 권위주의 체제(Authoritarian regime)로 분류됨.

Bertelsmann Transformation Index(BTI)가 격년으로 발표하는 정치 변혁(Political Transformation) 지수 또한 엘살바도르 민주주의에 대해 비슷한 결과는 보여준다. 그림 3에서 각 연도의 지수는 두 해 전 2월부터 당해 1월까지 2년 간의 상황을 반영하는데, 2019년 6월 부켈레 대통령의 취임 이전까지의 상황을 반영하는 2019년 지수까지는 큰 변화를 보이지 않던 정치 변혁 지수가 부켈레 대통령이 취임하고 난 후 뚜렷한 하락세를 나타내었다. 취임 직후 시작된 영토 통제 계획과 이를 지원하기 위한 2020년 2월 국회 무력 점거 등의 강압적인 행보가 근래 전례 없던 0.5점의 지수 하락을 가져왔다. 2021년 2

월 총선에서 국회 구성이 여대야소로 전환한 이래로는 공식적인 경로를 통해 대통령의 권력이 강화되었고 2022년에는 국가 비상사태까지 선포되며 2023년도 지수를 무려 1.43점이나 급락시켰다.



<그림 3> Bertelsmann Transformation Index (BTI)의 엘살바도르 정치 변혁 지수

출처: Bertelsmann Stiftung, BTI Country Report — El Salvador (2006-2024)

주: 지수의 범위는 1(전혀 민주적이지 않음)에서 10(완전히 민주적임)까지며, 4미만은 "강경한 독재", 4이상 온건한 독재" 6미만은 "매우 결함있는 민주주의", 6이상 8미만은 "결함있는 민주주의", 8이상은 "공고한 민주주의"로 분류함. 단, 지수는 높아도 민주주의의 핵심 기준 7가지의 임계점(3.5)을 충족하지 못하면 독재로 분류됨.

특히 BTI 정치 변혁 지수에 따르면, 삼권분립의 실질적 붕괴를 계기로 엘살바도르의 민주주의는 결함있는 민주주의(defective democracy)에서 온건한 독재체제(moderate autocracy)로 강등하였다(Macias-Weller and Thiery 2024, 7). BTI는 정치 변혁 지수 종합 점수와 별개로 세부 지표 중 7가지 항목에 대해 임계치를 설정하여 이 기준을 충족시키지 못하면 독재체제로 분류

한다. 표 1에서 알 수 있듯이, 엘살바도르는 민주주의와 독재체제를 구분 짓는 세부 지표 중 권력의 분립에서 임계치보다 낮은 3점을 기록하여 독재체제로 분류되었다. 이는 역시 2021년 여대야소 국회가 출범하고 대법원 판사들을 대거 친정부 인사들로 물갈이하면서 입법부와 사법부가 실질적으로 행정부, 즉 대통령의 영향력에 귀속됨을 반영한 것이다. 삼권분립의 유명무실화, 즉 권력의 과도한 중앙집권화는 곧이어 대통령 연임에 대한 사실상 허용과 국가 비상사태의 지속적인 갱신으로 이어지며 엘살바도르를 권위주의화 시켰다.

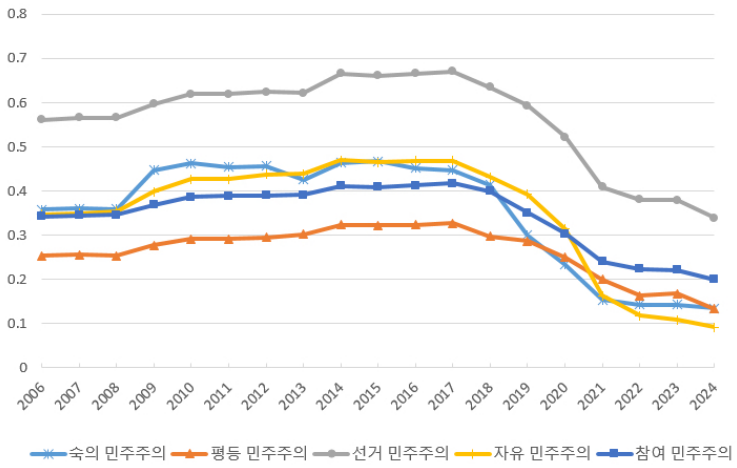
<표 1> 민주주의/독재체제 분류를 위한 BTI 세부 지표에 따른 엘살바도르에 대한 독재체제 판단 근거 (2023년)

세부 지표	다음의 경우 독재 체제로 분류	임계치	엘살바도르
자유 및 공정 선거	자유선거가 실시되지 않거나 심각한 부정과 제약이 있는 선거가 실시됨.	6 미만	9
효과적인 통치 권한	민주적으로 선출된 지도자들이 사실상 통치할 권한이 없음.	4 미만	9
결사/집회의 권리	결사 또는 집회의 자유가 존재하지 않거나, 시민사회단체가 탄압받음.	4 미만	4
표현의 자유	표현의 자유 또는 언론의 자유가 존재하지 않거나, 심각한 제약이 있음.	4 미만	5
권력의 분립	행정부, 입법부 또는 사법부에 대한 헌법적 감독과 견제와 균형이 존재하지 않거나, 서류상으로만 존재함.	4 미만	3
시민권	시민권이 제도적으로 침해됨.	4 미만	4
무력사용의 독점, 기본 행정	국가성이 잠식됨 (실패한 국가): 국가가 영토의 상당 부분에 대한 통제력이 없고 기본적인 행정 기능을 수행하지 못함.	평균 3 미만	7

출처: Bertelsmann Stiftung, BTI Methodology; Bertelsmann Stiftung, Data BTI 2024
주: 해당연도 지표는 두 해 전 2월부터 당해 1월까지 2년 간의 기간, 즉 2021년 2월부터 2023년 1월의 상황을 반영함.

앞서 살펴본 기존의 민주주의 평가 지수들을 한 단계 발전시키고자 스웨덴 예테보리 대학교(University of Gothenburg) 민주주의 다양성 연구소(V-Dem Institute)가 개발한 Variety of Democracy(V-Dem) 민주주의 지수 또한 엘살바도르 민주주의의 후퇴를 보여주었다. V-Dem 민주주의 지수는 선거민주주의(electoral democracy), 자유 민주주의(liberal democracy), 참여 민주주의(participatory democracy), 숙의 민주주의(deliberative democracy), 그리고

평등 민주주의(egalitarian democracy)의 다섯 가지 원리로 구분하여 민주주의를 평가하는데, 그림 4에서 볼 수 있듯이, 엘살바도르는 부켈레 대통령이 정권을 잡은 2019년부터 다섯 가지 민주주의 원리 모두에서 일제히 뚜렷한 악화를 나타내었다. 특히, 숙의 민주주의, 선거 민주주의, 자유 민주주의에서는 평등 민주주의나 참여 민주주의와 비교해서 상대적으로 더욱 가파른 지수의 하락을 경험하였다. 이 역시 삼권분립의 실질적인 붕괴, 자의적인 대통령 연임 허용, 국가 비상사태 선포 등 부켈레 정부하에 일어난 일련의 행적이 숙의, 선거, 자유라는 민주주의 원리와 직접적이고 명백하게 대치하였음을 보여준다.



<그림 4> Variety of Democracy(V-Dem)의 엘살바도르 민주주의 지수

출처: Variety of Democracy 2025
주: 민주주의 지수의 범위는 0~1로, 0은 가장 낮은 민주주의 수준을, 1은 가장 높은 민주주의 수준을 나타냄.

요컨대, 대표적인 민주주의 지수들에 따르면, 엘살바도르의 민주주의는

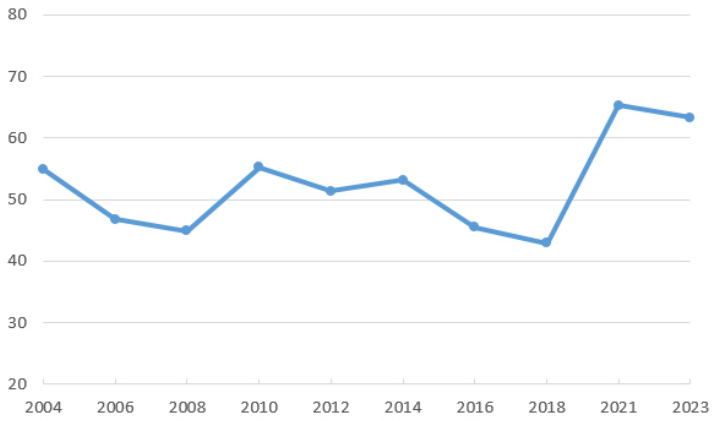
부켈레 대통령이 임기를 시작하면서 급격히 악화하였다. 제도적 관점에서 민주주의를 객관적으로 평가하고자 하는 이들 민주주의 지수는 부켈레 대통령이 시행한 민주주의 원칙에 대한 노골적인 거부를 명확히 보여주었다. 주로 전문가들에 의해 제3자의 입장에서 조사, 해석, 판단된 민주주의 지수들은 다수의 국가를 동일한 기준에서 파악함으로써 국가 간 비교를 가능케 하고 일반화의 근거를 마련한다는 가치를 지닌다. 하지만 민주주의의 궁극적인 주체와 대상이 일반 대중인 점을 고려할 때, 일률적인 기준을 바탕으로 한 객관적인 접근이 한 국가의 민주주의의 실제를 얼마나 온전히 그리고 정확하게 파악할 수 있는지는 논란의 여지가 있다. 따라서 민주주의의 핵심 구성원인 대중이 자국의 민주주의에 대해 어떻게 인식하고 있는지가 매우 중요한 민주주의의 판단 요소라 할 수 있다. EIU 민주주의 지수가 이를 보완하는 요소로 세계 가치관 조사(World Value Survey: WVS)를 일부 인용하여 민주주의 문화에 대한 여론을 반영하고 있지만, 기본적으로 WVS에 포함된 국가 수가 제한적이고 조사 주기도 5년으로 길며, 특히 엘살바도르는 1990년대 후반에 한 번 포함된 이래로 2000년대에는 전혀 포함되지 않았다. 이러한 상황에서 기존의 객관적인 제도적 접근과 다른 시각에서 엘살바도르 민주주의를 평가할 필요가 있다.

Ⅴ. 주체이자 대상으로서 엘살바도르 대중의 자국 민주주의에 대한 인식

앞 장에서 살펴본 민주주의에 대한 제도적 접근에 반하여, 본 장에서는 민주주의의 궁극적인 주체이자 주요 대상인 엘살바도르 대중이 자국 민주주의에 대해 어떠한 인식을 지니고 있는지 살펴본다. 전문가들이 제시하는 일률적이고 객관적인 기준과 별개로, 대중은 현실적인 경험을 바탕으로 자국

민주주의를 평가하는 경향이 있기에, 이러한 접근은 엘살바도르 민주주의의 본질을 파악하는 데에 유용하다. 이를 위해 본 장은 Vanderbilt University의 Latin American Public Opinion Project(LAPOP) Lab이 격년으로 발표하는 AmericasBarometer 자료를 통해 엘살바도르 민주주의를 다른 시각에서 살펴본다.

먼저, 엘살바도르 대중의 자국 민주주의에 대한 만족도는 부켈레 대통령이 집권한 이래로 크게 상승하였다. 그림 5에서 볼 수 있듯이, 2000년대에 50% 전후를 맴돌다 2018년 42.9%까지 하락한 자국 민주주의에 대한 만족도는 부켈레 정부가 들어서면서 60%대로 20% 포인트 가량 상승하였다.

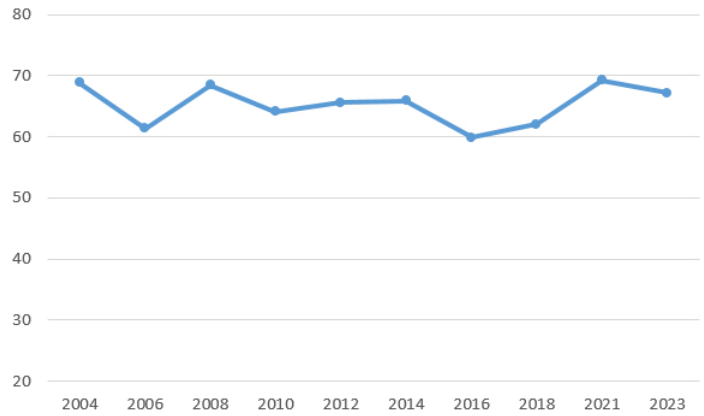


<그림 5> 자국 민주주의에 대한 만족도

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "매우 불만족", "불만족", "만족", "매우 만족"이었으며, 이 네 개의 응답에 각각 0, 33.333, 66.666, 100을 부여하여 계산함.

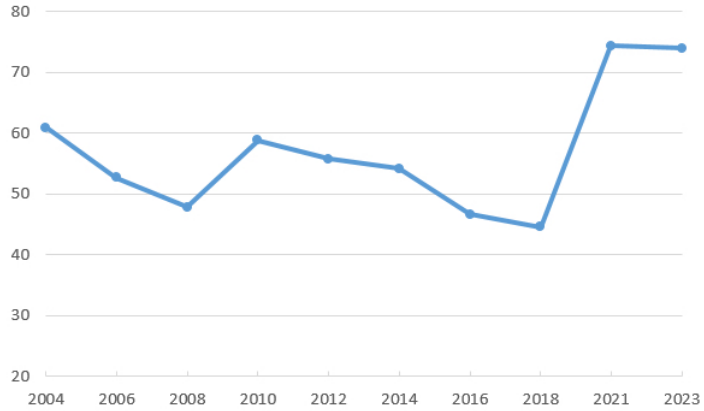
그렇다면 엘살바도르 대중은 부켈레 정권하에 자국의 민주주의가 권위주의 체제로 후퇴하였음을 인식함에도 불구하고 예전보다 더 만족스러워하는



<그림 6> 민주주의 체제 자체의 상대적 우월성에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "매우 반대함"에서 "매우 동의함"까지 7단계였으며, 이 일곱 개의 응답에 각각 0, 16.66667, 33.33333, 50, 66.66666, 83.33334, 100을 부여하여 계산함.

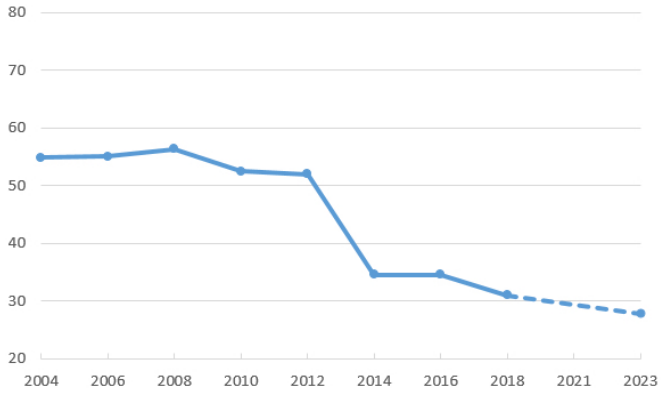


<그림 7> 자국 정치 체제에 대한 자부심

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "전혀 아님"에서 "매우 그러함"까지 7단계였으며, 이 일곱 개의 응답에 각각 0, 16.66667, 33.33333, 50, 66.66666, 83.33334, 100을 부여하여 계산함.

것인가? 그렇지 않다. 그림 6이 보여주듯이, 부켈레 대통령 취임 후인 2021년 민주주의 체제 자체에 대한 엘살바도르 대중의 지지는 그 어느 때보다 높은 수준을 나타내었다. 또한 그림 7에서 볼 수 있듯이, 자국 정치 체제에 대한 자부심 또한 30% 포인트 가까이 급상승하였다. 다시 말해, 엘살바도르 대중은 자국 민주주의가 퇴보한 것이 아니라 향상되었다고 인식하였고, 따라서 자국의 정치 체제에 대해 더욱 높은 자부심을 나타내었으며, 현재 엘살바도르에서 민주주의가 작동하는 방식에 대해서도 만족한 것이다.



<그림 8> 치안 불안시 쿠데타의 정당화에 대한 인식

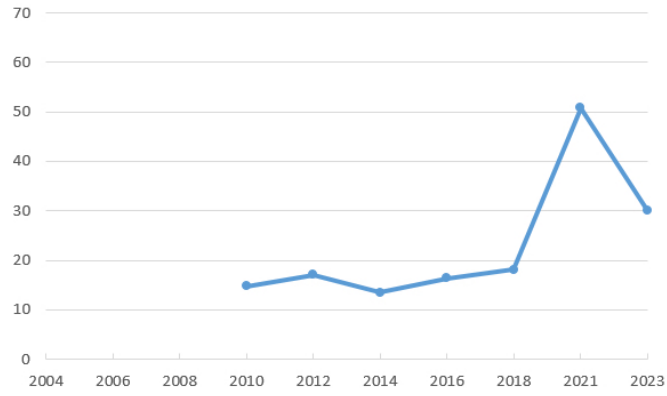
출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "정당화되지 않는다", "정당화된다" 였으며, 이 두 개의 응답에 각각 0, 100을 부여하여 계산함.

그렇다고 엘살바도르 대중이 치안 안정을 대가로 민주주의를 포기하고 자족하는 태도를 보이는 것은 아니다. 이는 치안 불안 상황에서 쿠데타가 정당화될 수 있다는 인식이 부켈레 정권하에서 그 어느 때보다 낮음에서 확인할 수 있다(그림 8 참고). 쿠데타가 군사정권의 지배를 연상시켜 극단적으로 비민주적, 즉 권위주의적이라는 인식이 확고하기 때문에 엘살바도르 대중

은 치안이 불안해진다 하더라도 자신들이 생각하는 민주주의에 대해 포기하지 않는 것으로 유추된다.

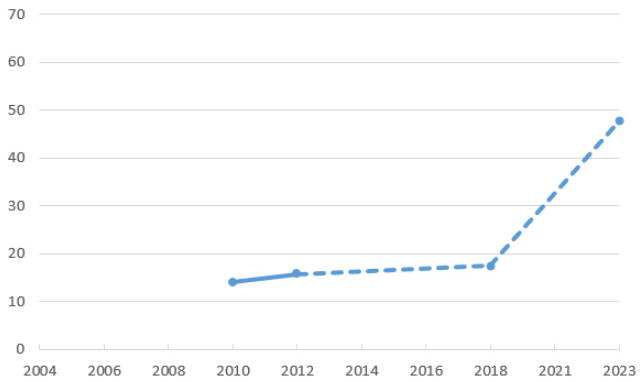
하지만 엘살바도르 대중의 민주주의에 대한 인식은 객관적인 지표들이 제시하는 기준과는 달랐다. 특히, 민주 정치의 핵심 기본 원리인 삼권분립에 대한 인식이 약하였다. 그림 9와 그림 10은 각각 행정부가 입법부 없이 통치하는 것과 대법원을 해산하는 것에 대한 정당성 인식을 나타내는데, 부켈레 대통령 취임 이후 입법부와 사법부의 역할에 대해 회의적인 인식을 가지는 엘살바도르 대중의 비율이 급격히 증가하였음을 알 수 있다. 대의 민주주의 기관(representative democratic institution)의 효용성에 대한 부정적 인식이 강화하면서 삼권분립이 민주주의를 대변하지 않는다고 생각하는 경향이 짙어진 것이다. 이는 민주주의에 대한 엘살바도르 대중의 인식이 민주주의에 대한 일반적인 제도적 표준(norm)과 거리가 있음을 보여준다.



<그림 9> 입법부를 배제한 행정부의 통치에 관한 정당성에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

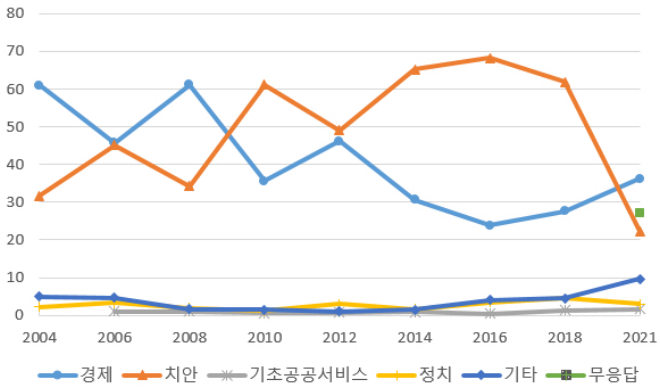
주: 응답은 "정당화되지 않는다", "정당화된다" 였으며, 이 두 개의 응답에 각각 0, 100을 부여하여 계산함.



<그림 10> 행정부의 대법원 해체에 관한 정당성에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "정당화되지 않는다", "정당화된다" 였으며, 이 두 개의 응답에 각각 0, 100을 부여하여 계산함.



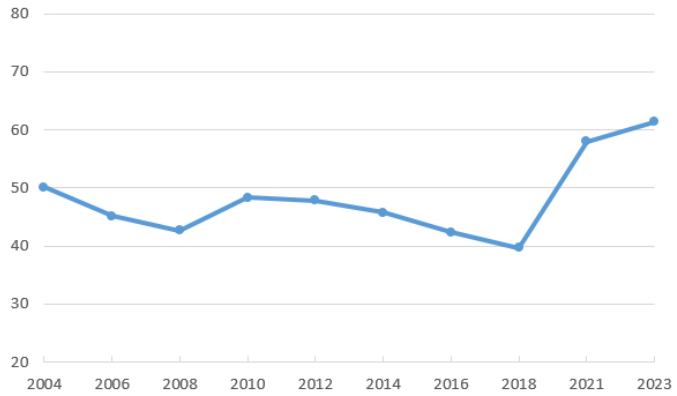
<그림 11> 대중이 인식하는 최대 현안

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 각 항목이 가장 중요한 이슈라고 응답한 비율로 합은 100%임.

그렇다면 제도적인 권위주의의 강화에도 불구하고 엘살바도르 대중이 자국의 민주주의를 높이 평가하는 이유는 무엇인가? 전반적으로 민주주의에 대한 평가가 삶의 질에 대한 평가와 연동되는 경향이 강했기 때문이다. 민주주의의 효율성을 민주주의 원리에 입각한 제도적 관점에서 평가한 것이 아니라, 대중 본인의 삶에서 현실적으로 가장 중요한 이슈를 고려하여 평가한 것이다. 그림 11에서 볼 수 있듯이, 엘살바도르 대중은 2010년대 내내, 특히 2019년 부켈레 대통령이 취임하기 전인 2018년 현재 가장 중요한 현안으로 치안을 압도적으로 꼽았다. 엘살바도르 대중에게 치안은 삶의 질과 가장 밀접하게 연결되어 있는 이슈였으며, 반면 정치는 부켈레 대통령의 취임 전이나 후나 대중의 인식에서 그다지 큰 문제로 받아들여지지 않았다. 부켈레 대통령 취임 이후 치안이 완연히 개선되면서 엘살바도르 대중은 자신들의 기본권이 이전보다 더 잘 보장받고 있다고 인식하였다. 그림 12가 보여주듯이, 부켈레 대통령 취임 이후 기본권 보장에 대한 만족도는 직전인 2018년보다 20% 포인트 가량 크게 상승하였다. 가장 중요한 문제로 받아들여지던 치안이 안정되면서, 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제 기능이 사실상 무력화하고 대통령의 독재적 권력 집행이 가시화하여도 엘살바도르 대중은 자신들의 기본적인 권리가 더욱 잘 보호받고 있다고 인식한 것이다. 이는 앞서 확인한 자국 민주주의에 대한 만족도 상승과 그 추이를 같이 한다.

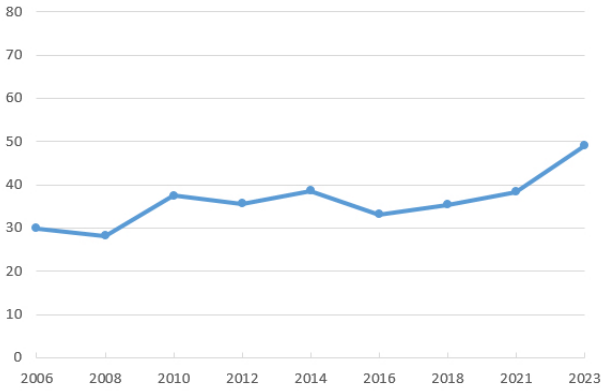
한편, 라틴아메리카에서 일반적으로 중요한 현안으로 인식되는 경제와 부패는 현재 엘살바도르에서는 삶의 질 및 민주주의에 대한 인식과 직접적인 연관성을 주장하기 어렵다. 그림 13에서 볼 수 있듯이, 엘살바도르에서 개인 경제 상황에 대한 인식이 2023년 최고조에 이르기는 하지만, 2021년에는 이전과 비교해 개인 경제 상황에 대한 인식이 특별히 크게 개선되지 않았음에도 민주주의에 대한 의식은 매우 큰 긍정적인 변화를 나타내었다. 개인 경제의 일상적인 등락이 엘살바도르 대중의 인식에서 삶의 질 개선과 뚜렷



<그림 12> 기본권들의 보장에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "전혀 보장되지 않음"에서 "매우 잘 보장됨"까지 7단계였으며, 이 일곱 개의 응답에 각각 0, 16.66667, 33.33333, 50, 66.66666, 83.33334, 100을 부여하여 계산함.

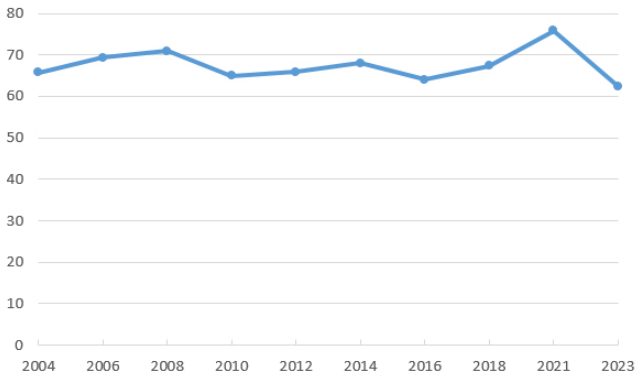


<그림 13> 개인 경제 상화에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "악화함", "변화없음", "개선됨"이었으며, 이 세 개의 응답에 각각 0, 50, 100을 부여하여 계산함.

한 연관성을 가졌다고 보기 어렵다. 한편, 공직자들의 부패에 대한 인식은, 그림 14가 보여주듯이, 2021년에 2000년대 최고치를 기록할 정도로 악화하였는데, 이는 오히려 민주주의에 대한 만족도가 급격히 상승하였던 것과 대조를 이룬다. 엘살바도르 대중의 인식에서 공직자들의 부패는 정치적, 제도적 측면이 강한 반면 대중의 삶의 질과는 상대적으로 약하게 연결되어 있음을 시사한다.



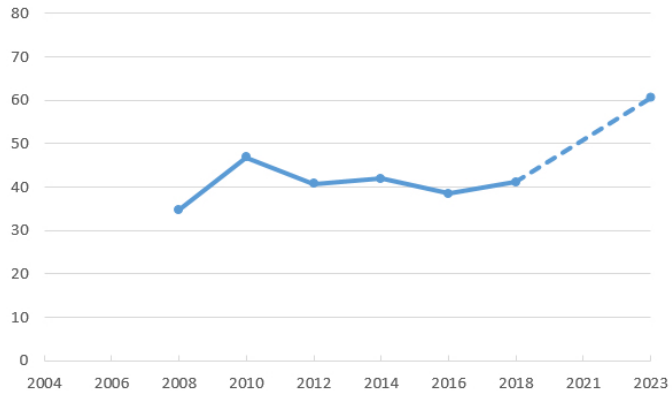
<그림 14> 공직자들의 부패에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "전혀 만연하지 않음", "그다지 만연하지 않음", "어느 정도 만연함", "매우 만연함" 이었으며, 이 네 개의 응답에 각각 0, 33.333, 66.666, 100을 부여하여 계산함.

치안 개선으로 인한 삶의 질 향상이 민주주의에 대한 긍정적 인식 증가로 이어진 이유는 단순히 삶의 질 측면을 넘어 엘살바도르 대중이 부켈레 정부가 자신들의 목소리에 귀를 더욱 잘 기울인다고 인식하기 때문이다. 그림 15에서 볼 수 있듯이, 지도자들이 대중의 생각에 관심이 있다는 엘살바도르 대중의 인식은 2018년 40점 남짓에서 2023년 60점 이상으로 거의 20% 포인트 가량 상승하였다. 엘살바도르 대중이 가장 중요한 현안으로 수년 동안 지목

해 온 치안 문제에 대해 정부가 적극적으로 대응하면서 대중은 자신들의 목소리가 적절히 반영되었다고 인식하며 자국 민주주의에 대해 높은 평가를 내린 것이다.



<그림 15> 정치 지도자들의 대중 여론 관심에 대한 인식

출처: LAPOP Lab. AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023

주: 응답은 "관심이 있음에 매우 동의하지 않음"에서 "관심이 있음에 매우 동의함"까지 7단계였으며, 이 일곱 개의 응답에 각각 0, 16.66667, 33.33333, 50, 66.66666, 83.33334, 100을 부여하여 계산함.

요컨대, 주체이자 대상으로 엘살바도르 대중이 직접 인식한 자국 민주주의는 부켈레 대통령이 정권을 잡은 이래로 상당한 진전을 나타내었다. 엘살바도르 대중은 자국 민주주의가 후퇴하였음을 인정함에도 불구하고 그 체제를 옹호한 것이 아니라, 자국 민주주의가 실제로 발전하였다고 인식하였다. 이는 민주주의를 평가하는 엘살바도르 대중의 기준이 제도적 측면이 아니라 삶의 질 개선과 이를 위한 정부의 실질적인 움직임에 초점을 두고 있기 때문이다. 엘살바도르 대중에게는 삼권분립과 같은 제도적인 기준보다 치안 개선을 위한 정부의 적극적인 정책과 가시적인 성과가 자국의 민주주의

를 평가하는 더욱 적합한 기준이며, 따라서 부켈레 대통령 하의 엘살바도르 민주주의는 그 어느 때보다 자신들의 목소리를 더욱 잘 대변하는 대의 민주주의의 발전된 모습으로 인식된 것이다.

Ⅵ. 결론

나이브 부켈레 정권하의 엘살바도르는 삼권분립의 와해, 자의적인 대통령 연임 허용, 국가 비상사태 선포와 같은 부정적인 권위주의 양상을 드러낸 동시에, 전례 없는 치안 강화를 통해 높은 대중의 지지를 이끌어 냈다. 이러한 부정적 요인과 긍정적 요인이 혼재한 엘살바도르의 정치적 상황에서, 민주주의의 주체이자 핵심 대상인 대중의 민주주의에 대한 인식은 예상과 달리 엘살바도르의 민주주의가 상당한 진전을 거두었음을 방증하였다. 치안 개선의 성과를 보인 부켈레 정부하에서 자국 민주주의에 대한 만족도와 민주주의 체제 자체에 대한 지지가 모두 눈에 띄게 상승하였다. 그렇다고 엘살바도르 대중이 치안 안정을 대가로 민주주의를 포기한 것은 아니다. 다만 대의 민주주의 기관들(representative democratic institutions)의 효용성에 대한 부정적 시선이 강화하면서 민주주의 핵심 기본 원리인 삼권분립이 민주주의를 대변하지 않는다는 인식이 짙어진 것이다. 이는 민주주의에 대한 엘살바도르 대중의 인식이 민주주의에 대한 일반적인 제도적 표준(norm)과 다름을 반영한다. 제도적인 권위주의의 강화에도 불구하고 엘살바도르 대중이 자국의 민주주의를 높이 평가한 이유는 민주주의에 대한 평가가 삶의 질에 대한 평가와 연동되는 경향이 강했기 때문이다. 민주주의의 효율성을 민주주의 원리에 입각한 제도적 관점에서 평가한 것이 아니라, 대중 자신의 삶에서 현실적으로 가장 중요한 이슈를 고려하여 평가한 것이다. 다시 말해, 엘

살바도르 대중에게 삶의 질과 가장 연관된 이슈인 치안이 안정되면서, 행정부에 대한 입법부와 사법부의 견제 기능이 사실상 무력화하고 대통령의 독재적 권력 집행이 가시화하여도 엘살바도르 대중은 자신들의 기본적인 권리가 더욱 잘 보호받고 있다고 인식한 것이다. 하지만 치안 개선으로 인한 삶의 질 향상이 민주주의에 대한 긍정적 인식 증가로 이어진 기저에는 단순히 삶의 질 측면을 넘어서 부켈레 정부가 자신들의 목소리에 더욱 귀를 잘 기울인다는 엘살바도르 대중의 인식이 있었다. 가장 중대한 현안으로 엘살바도르 대중이 수년 동안 지목해온 치안 문제에 대해 정부가 적극적으로 대응하면서, 대중은 자신들의 목소리가 적절히 반영되었다고 인식하며 자국 민주주의에 대해 높은 평가를 내린 것이다.

본 논문은 엘살바도르의 민주주의에 대한 대중의 인식을 재조명함으로써 제도적 기준에 근거한 민주주의에 대한 객관적 평가가 대중의 인식에 따른 주관적 평가와 매우 상이할 수 있음을 보여준다. 이는 라틴아메리카와 같은 후발 민주주의에 대한 연구에 있어서, 서구 민주주의 발전에 기반한 기존의 제도적 접근이 은연중에 후발 민주주의가 보편적인 표준에서 얼마나 떨어져 있는지에 방점을 두는 반면, 민주주의의 당사자인 대중의 경험에 기초한 인식적 접근은 후발 민주주의의 정치·사회적 특수성을 충분히 포괄하여 해당 민주주의 자체에 대한 좀 더 직접적인 이해를 제공할 수 있기 때문이다. 따라서 라틴아메리카의 민주주의를 온전히 이해하기 위해서는, 기존의 제도적 관점에서의 평가를 넘어, 대중의 인식에 초점을 맞춘 분석과 해석이 중요하다고 할 수 있다.

더불어, 본 연구는 엘살바도르, 그리고 비슷한 정치·사회적 상황에 처한 라틴아메리카 국가들이 여전히 서구의 민주주의와 차별화된 특유의 민주주의를 지속시킬 가능성을 시사한다. 권위주의 독재체제로부터 이행한 지 수십 년이 지났음에도 불구하고 엘살바도르의 민주주의는 제도적 차원에서

서구 민주주의와는 상당한 괴리를 나타내었다. 하지만 민주주의에 대한 엘살바도르 대중의 인식은 서구 기준에서의 제도적 후진성보다 실용적인 측면에서의 정부의 대중에 대한 대응 의지에 근거하여 긍정적으로 변화하였다. 민주주의의 주체이자 핵심 대상인 대중이 서구 민주주의와 다른 잣대로 자국 민주주의를 평가함으로써 엘살바도르 민주주의는 제도적으로 퇴보의 우려가 있음에도 불구하고 그 생존력은 오히려 강화한 것이다. 이는 엘살바도르만의 독특한 민주주의의 형성과 지속에 대한 가능성을 높이며, 나아가 민주화에 대한 정치 역사를 공유하고 유사한 정치·사회적 현실을 경험하고 있는 주변 라틴아메리카 국가들에도 비슷한 민주주의의 발전이 비현실적이지 않음을 간접적으로 보여준다.

참고문헌

Ambrosius, Christian(2021), "Deportations and the Transnational Roots of Gang Violence in Central America", *World Development*, Vol.140, 105373.

Amnesty International(2022), "El Salvador: President Bukele Engulfs the Country in a Human Rights Crisis after Three Years in Government," https://www.amnesty.org/en/latest/news/2022/06/el-salvador-president-bukele-human-rights-crisis/ (2025.09.01).

Anderson, Christopher J. and Christine A. Guillory(1997), "Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-national Analysis of Consensus and Majoritarian Systems", *American Political Science Review*, Vol.91, No.1, pp.66-81.

AP(2021.6.30.), "Congreso salvadoreño reelige al presidente de Corte Suprema", https://apnews.com/article/2f20ec00639638f3d28772d67023b6ac

Arce, Moises and Paul T. Bellinger(2007), "Low-Intensity Democracy Revisited: The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America", *World Politics*, Vol.60, No.1, pp.97-121.

Armingeon, Klaus and Kai Guthmann(2014), "Democracy in Crisis? The Declining Support for National Democracy in European Countries, 2007-2011", *European Journal of Political Research*, Vol.53, No.3, pp.423-442.

Avilés, William and Yolima Rey Rosas(2017), "Low-Intensity Democracy and Peru's Neoliberal State: The Case of the Humala Administration", *Latin American Perspectives*, Vol.44, No.5, pp.162-182.

Bertelsmann Stiftung, "BTI Country Report-El Salvador 2006-2024", https://

bti-project.org/en/downloads?content=country&country=SLV (2025.07.01).

Bertelsmann Stiftung, "BTI Methodology; Bertelsmann Stiftung, Data BTI 2024", https://bti-project.org/en/methodology (2025.08.15).

Bílek, Jaroslav, and Barbora Vališková(2016), "The Causes of the Electoral (In)Stability of Incumbents in Hybrid Regimes in Latin America 1990-2014", *Politické Vedy*, Vol.19, No.2, pp.35-63.

Bosworth, James(2025), "Bukele Is Using a Familiar Pattern to Dismantle El Salvador's Democracy," https://www.worldpoliticsreview.com/bukele-el-salvador-democracy/ (2025.09.01).

Bratton, Michael, Robert Mattes and E. Gyimah-Boadi(2005), *Public Opinion, Democracy, and Market Reform in Africa*. New York: Cambridge University Press.

Brigida, Anna-Catherine(2019.2.4.), "Former mayor Nayib Bukele wins El Salvador's presidential election", *The Washington Post*, https://www.washingtonpost.com/world/el-salvador-votes-for-president-as-the-country-seeks-a-new-way-to-deal-with-gangs/2019/02/02/1ce34c1e-2288-11e9-b5b4-1d18dfb7b084_story.html

Brigida, Anna-Cat(2022.3.28.), "Surge in gang killings spurs fear, uncertainty in El Salvador", *Al Jazeera*, https://www.aljazeera.com/news/2022/3/28/surge-in-gang-killings-spurs-fear-uncertainty-in-el-salvador

Burron, Neil A. and Ray Silvius(2013), "Low-Intensity Democracy and Political Crisis in Haiti: The North American Contribution", *Revue Canadienne d'études Du Développement*, Vol.34, No.4, pp.518-532.

Cáceres, Gabriela and Roxana Lazo(2021.7.30.), "Nuevas Ideas nombra a su

Corte Suprema para nueve años", *El Faro*, https://elfaro.net/es/202106/el_salvador/25581/Nuevas-Ideas-nombra-a-su-Corte-Suprema-para-nueve-a%C3%B1os.htm

Carreras, Miguel(2013), "The Impact of Criminal Violence on Regime Legitimacy in Latin America", *Latin American Research Review*, Vol.48 No.3, pp.85-107.

Ceobanu, Alin M., Charles H. Wood and Ludmila Ribeiro(2011), "Crime Victimization and Public Support for Democracy: Evidence from Latin America", *International Journal of Public Opinion Research*, Vol.23, No.1, pp.56-78.

Claassen, Christopher(2020), "Does Public Support Help Democracy Survive?", *American Journal of Political Science*, Vol.64, No.1, pp.118-134.

Claassen, Christopher, and Pedro C. Magalhães(2022), "Effective Government and Evaluations of Democracy", *Comparative Political Studies*, Vol.55, No.5, pp.869-894.

Constitución de la República del El Salvador(1983), https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/9DF06E5D-5DB8-4D13-B45C-47CABB8B16CB.pdf (2025.07.15).

Conaghan, Catherine M.(2017), "Contra-Associational Strategy in a Hybrid Regime: Ecuador, 2007-2015", *Bulletin of Latin American Research*, Vol.36, No.4, pp.509-525.

Conaghan, Catherine M.(2016), "Delegative Democracy Revisited: Ecuador Under Correa", *Journal of Democracy*, Vol.27, No.3, pp.109-118.

Córdova, Abby and Mitchell A. Seligson(2010), "Economic Shocks and Democratic Vulnerabilities in Latin America and the Caribbean", *Latin*

American Politics and Society, Vol.52, No.2, pp.1-35.

Dalton, Russell J.(2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press.

Economist Intelligence Unit (2006-2024) - processed by Our World in Data. https://archive.ourworldindata.org/20250925-233948/grapher/democracy-index-eiu.html (2025.07.10).

Fernandez, Kenneth E. and Michele Kuenzi(2010), "Crime and Support for Democracy in Africa and Latin America", *Political Studies*, Vol.58, No.3, pp.450-471.

Fortuna, Luciana(2024), "El Salvador: The False Tradeoffs Between Security and Democracy," https://hrf.org/latest/el-salvador-the-false-tradeoffs-between-security-and-democracy/ (2025.09.01).

Freedom House(2025), "Freedom in the World 2013-2025 Raw Data" https://freedomhouse.org/report/freedom-world (2025.7.15).

Freedom House(2020), "Freedom in the World 2020", https://freedomhouse.org/country/el-salvador/freedom-world/2020 (2025. 09.15).

Gellman, Mneesha(2022), "The Democracy Crisis in El Salvador: An Overview (2019-2022)", *CeMeCA's Regional Expert Paper Series,* No. 4.

Gills, Barry, Joel Rocamora and Richard Wilson(1993), *Low-Intensity Democracy*, London: Pluto Press.

Gills, Barry and Kevin Gray(2012), "Introduction: People Power in the Era of Global Crisis: Rebellion, Resistance, and Liberation", *Third World Quarterly*, Vol.33, No.2, pp.205-224.

Gurney, Kyra(2015.1.12.), "Homicidios en El Salvador se disparan después de

frustrada tregua entre pandillas", https://insightcrime.org/es/noticias/analisis/homicidios-el-salvador-disparan-despues-frustrada-tregua-pandillas/

Huang, Min-hua, Yu-tzung Chang and Yun-han Chu(2008), "Identifying Sources of Democratic Legitimacy: A Multilevel Analysis", *Electoral Studies*, Vol.27, No.1, pp.45-62.

Huhe, Narisong and Min Tang(2017), "Contingent Instrumental and Intrinsic Support: Exploring Regime Support in Asia", *Political Studies*, Vol.65, No.1, pp.161-178.

Human Rights Watch(2022), "El Salvador: Widespread Abuses Under State of Emergency," https://www.hrw.org/news/2022/12/07/el-salvador-widespread-abuses-under-state-emergency (2025.09.01).

IACHR(2024), "IACHR Issues Report on State of Emergency and Human Rights in El Salvador," https://www.oas.org/en/iachr/jsForm/?File=/en/iachr/media_center/preleases/2024/207.asp&utm_content=country-slv&utm_term=class-ip (2025.09.01).

InSight Crime(2023), "Barrio 18," https://insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/barrio-18-profile/ (2025. 08.01).

InSight Crime(2025), "MS13," https://insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/mara-salvatrucha-ms-13-profile/ (2025.08.15).

IPU Parline "El Salvador" https://data.ipu.org/parliament/SV/SV-LC01/election/SV-LC01-E20210228/

Juliana Manjarrés, Christopher Newton and Marina Cavalari(2025), "The Decade-Long Evolution of Latin America's Homicide Rates," https://insightcrime.org/news/the-decade-long-evolution-of-latin-americas-homicide-rates/

(2025.09.01).

Karl, Terry L.(1995), "The Hybrid Regimes of Central America", *Journal of Democracy*, Vol.6, No.3, pp.72-86.

Kotzian, Peter(2011), "Public Support for Liberal Democracy", *International Political Science Review*, Vol.32, No.1, pp.23-41.

LAPOP Lab. "AmericasBarometer El Salvador. 2004, 2006, 2008, 2010, 2012, 2014, 2016, 2018, 2021, 2023", https://www.vanderbilt.edu/lapop/el-salvador.php (2025.05.15).

Lipset, Seymour M.(1959), "Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy", *American Political Science Review*, Vol.53, pp.69-105.

Lopez, Juan J.(1998), "Private Investment Response to Neoliberal Reforms in a Delegative Democracy: Reflections on Argentina", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol.38, No.3, p.441-457.

Luna, Juan Pablo and Alberto Vergara(2016), "Delegative Democracy Revisited: Latin America's Problems of Success", *Journal of Democracy*, Vol.27, No.3, p.158-165.

Macias-Weller, Ariam and Peter Thiery(2024), *Regional Report Latin America and the Caribbean: Lost in Transformation?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

Magalhães, Pedro C.(2014), "Government Effectiveness and Support for Democracy", *European Journal of Political Research*, Vol.53 No.1, pp.77-97.

Martínez, Carlos(2022.3.17.), "Collapsed Government Talks with MS-13 Sparked Record Homicides in El Salvador, Audios Reveal", *El Faro*, https://elfaro.net/en/202205/el_salvador/26177/Collapsed-Government-Talks-

with-MS-13-Sparked-Record-Homicides-in-El-Salvador-Audios-Reveal.htm

Martinez, Sisco and Jonatan Mitchel(2022), "Unconstitutional Eradication of Presidential Term Limits: The Case of El Salvador", https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/2022/4/27/unconstitutional-eradication-of-presidential-term-limits-the-case-of-el-salvador. (2025.08.15).

Mattes, Robert and Michael Bratton(2007), "Learning about Democracy in Africa: Awareness, Performance, and Experience", *American Journal of Political Science*, Vol.51, No.1, pp.192-217.

Méndez Dardón, Ana María(2025) "Mass Incarceration and Democratic Deterioration Three Years of the State of Exception in El Salvador", *WOLA*, https://www.wola.org/analysis/mass-incarceration-and-democratic-deterioration-three-years-of-the-state-of-exception-in-el-salvador/ (2025.08.01).

Ministerio de Seguridad Pública y Justicia(2023), "Presidente Nayib Bukele anuncia Fase VI del Plan Control Territorial", https://www.seguridad.gob. sv/presidente-nayib-bukele-anuncia-fase-vi-del-plan-control-territorial/ (2025.09.01).

Mishler, William and Richard Rose(2002), "Learning and Re-learning Regime Support: The Dynamics of Post-communist Regimes", *European Journal of Political Research*, Vol.41, No.1, pp.5-36.

Nagovitch, Paola(2020.2.13.), "Explainer: Nayib Bukele's Territorial Control Plan", *AS/COA*, https://www.as-coa.org/articles/explainer-nayib-bukeles-territorial-control-plan

O'Donnell, Guillermo(1994), "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol.5, No.1, pp.55-69.

Papadovassilakis, Alex(2023.12.6.), "'Too Many Soldiers': How Bukele's Crackdown Succeeded Where Others Failed", *InSight Crime*, https://insightcrime.org/investigations/too-many-soldiers-how-bukele-crackdown-succeeded-where-others-failed/

Pérez, Orlando J.(2003), "Democratic Legitimacy and Public Insecurity: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala", *Political Science Quarterly*, Vol.118, No.4, pp.627-644.

Pérez, Orlando J.(2009), "Measuring Democratic Political Culture in Latin America", in Richard L. Millett, Jennifer S. Holmes and Orlando J. Perez(eds.), *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, New York: Routledge, pp. 21-40.

Presidencia de la República de El Salvador(2022), "En el tiempo que lleva el Gobierno del Presidente Nayib Bukele el Plan Control Territorial es la mejor defensa del pueblo ante la agresión de las pandillas", https://www.presidencia.gob.sv/en-el-tiempo-que-lleva-el-gobierno-del-presidente-nayib-bukele-el-plan-control-territorial-es-la-mejor-defensa-del-pueblo-ante-la-agresion-de-las-pandillas/ (2025.09.01).

Quaranta, Mario and Sergio Martini(2016), "Does the Economy Really Matter for Satisfaction with Democracy? Longitudinal and Cross-country Evidence from the European Union", *Electoral Studies*, Vol.42, pp.164-174.

Saiz, Mario(2024.10.1.), "El Salvador Tops Security Perceptions Survey as Chile, Ecuador Decline", *InSight Crime*, https://insightcrime.org/news/el-salvador-tops-security-perceptions-survey-chile-ecuador-decline/

Silva Ávalos, Héctor(2019.6.3.), "Ex-President Sánchez Cerén Leaves El Salvador Facing Same Threats", *InSight Crime*, https://insightcrime.org/news/

ex-president-sanchez-ceren-leaves-el-salvador-facing-same-threats/

Tilly, Charles(2007), *Democracy*, New York: Cambridge University Press.

UN(2023), "El Salvador urged to uphold human rights amid state of emergency," https://news.un.org/en/story/2023/03/1135097 (2025.09.15).

UNODC(2025), "Intentional Homicide," https://dataunodc.un.org/dp-intentional-homicide-victims (2025. 08.01).

Variety of Democracy(2025), https://www.v-dem.net/data_analysis/CountryGraph/ (2025.07.15).

Visconti, Giancarlo (2019). "Policy Preferences After Crime Victimization: Panel and Survey Evidence from Latin America", *British Journal of Political Science*, Vol.50, pp.1481-1495.

Vivianco, José Miguel(2020.2.14.), "Presidente Bukele, la fuerza bruta no es el camino para El Salvador", *The New York Times*, https://www.nytimes.com/es/2020/02/14/espanol/opinion/bukele-crisis-salvador.html

Wagner, Alexander F., Friedrich Schneider, and Martin Halla(2009), "The Quality of Institutions and Satisfaction with Democracy in Western Europe - A Panel Analysis", *European Journal of Political Economy*, Vol.25, No.1, pp.30-41.

Webber, Jude(2021.5.21.), "El Salvador's president seizes control of top court with firing of judges", *Financial Times*, https://www.ft.com/content/e59496a6-a844-425c-85ed-98341a26093e

Wolf, Sonja(2017), "Mano Dura", *Mano Dura: The Politics of Gang Control in El Salvador*, New York: University of Texas Press, Ch.2, pp.49-73.

World of Statistics(2025), "World's Leaders Approval Rating," https://x.com/stats_feed/status/1953165540689658357 (2025.10.01).

Yap, O. Fiona(2013), "Economic Performance and Democratic Support in Asia's Emergent Democracies", *Comparative Political Studies*, Vol.46, No.4, pp.486-512.

<국문요약>

엘살바도르 대중의 부켈레 대통령에 대한 높은 지지율은 그들이 치안 안정과 민주주의를 맞바꾸었음을 의미하는가? 이러한 문제의식을 바탕으로, 본 논문은 다음 연구 질문을 제기한다. 부켈레 정부하 엘살바도르 대중의 민주주의에 대한 인식은 어떻게 변화하였고 그 주요인은 무엇인가? 좀 더 구체적으로, 특정 정책적 성과가 두드러지는 상황에서 정부의 비민주적 행태가 자국 민주주의 정부와 민주주의 제도 자체에 대한 대중의 인식에 어떠한 영향을 미치는가? 본 논문은 특수한 정치적 상황에 처해 있는 엘살바도르 민주주의에 대한 대중의 인식 변화와 독특한 시각을 종합적으로 분석한다. 본 논문은 부켈레 정부하의 엘살바도르 민주주의에 대한 제도적 관점에서의 평가가 민주주의의 후퇴를 지적하는 것과 달리, 엘살바도르 대중은 자국 민주주의 정부와 민주주의 제도 자체에 대해 그 어느 때보다 긍정적인 인식을 가지고 있다고 주장한다. 이는 단순히 치안 개선이라는 삶의 질과 관련된 정책적 성과의 차원을 넘어, 엘살바도르 대중이 자신들의 목소리가 정부에 의해 적극적으로 대변되었다고 판단함으로써 민주주의에 대한 전반적인 신뢰가 상승하였기 때문이다. 이러한 주장을 통해, 본 논문은 21세기 엘살바도르의 민주주의가 기존의 서구 중심의 민주주의와는 여전히 상이한 특성과 지향점을 가지고 있음을 시사한다.

주제어: 엘살바도르, 부켈레 정부, 민주주의 인식, 정책 성과와 민주주의, 라틴아메리카 민주주의

▌논문투고일자: 2025년 10월 29일
▌심사완료일자: 2025년 12월 01일
▌게재확정일자: 2025년 12월 19일