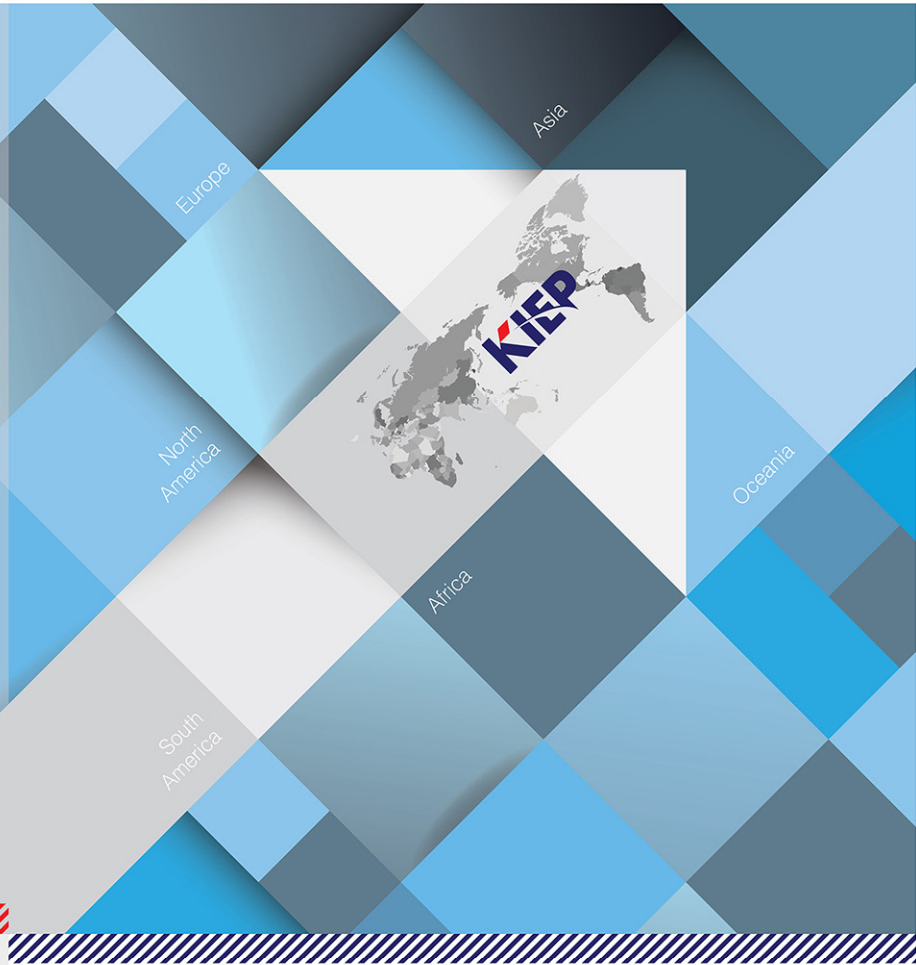




KIEP 기초자료  
20-01  
2020년 1월 6일



# 최근 중남미 반정부 시위의 원인과 시사점

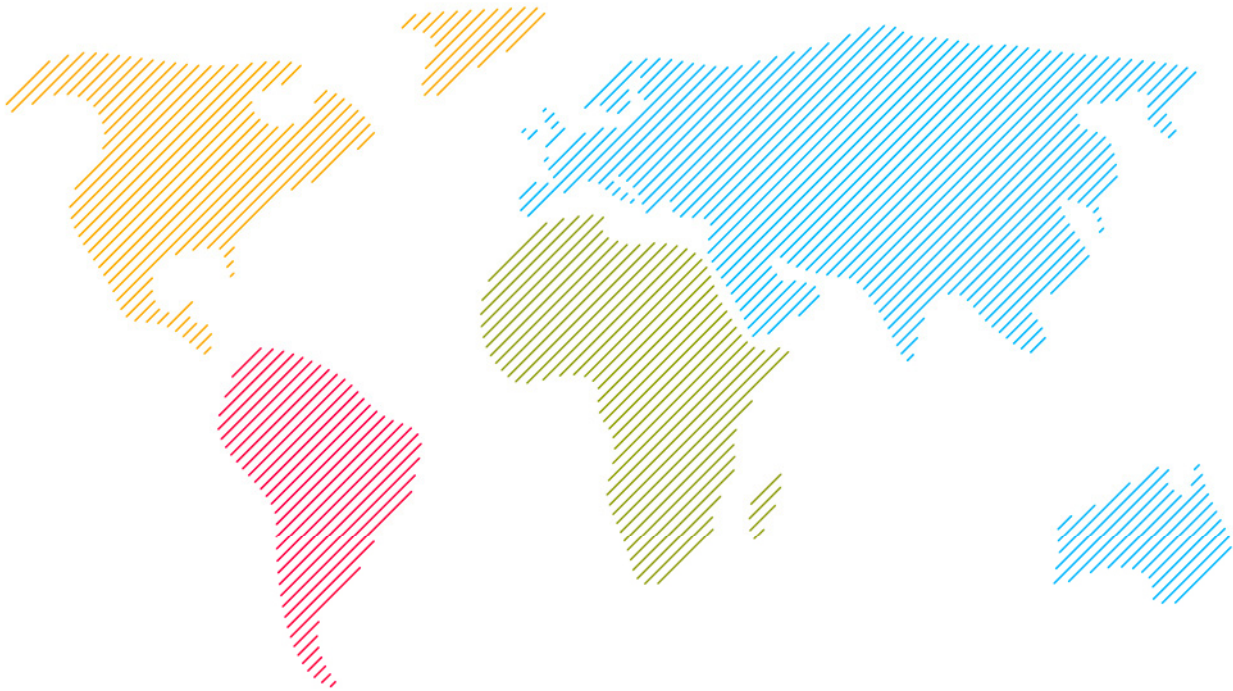
김진오 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀 선임연구원  
(jokim@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1085)  
박미숙 세계지역연구센터 선진경제실 미주팀 전문연구원  
(misookp@kiep.go.kr, Tel: 044-414-1105)



## 최근 중남미 반정부 시위의 원인과 시사점

### 요약

- ▶ 2019년 중남미 여러 국가에서 소득 불평등과 정치 불신에 기인한 대규모 반정부 시위가 발생하여 경제활동이 위축되고 정치·사회적 혼란이 가중됨.
  - 중미 지역에서는 온두라스, 아이티, 나카라과에서, 남미에서는 베네수엘라, 에콰도르, 칠레, 볼리비아, 콜롬비아, 페루 등 안데스 국가를 중심으로 시위가 발생함.
- ▶ 최근 중남미 시위는 정부의 이념적 성향이나 국가의 소득수준과 무관하게 소득 불평등과 정치 불신이 만연한 국가에서 발생하고 있음.
  - 칠레와 볼리비아는 정부의 정치적 성향과 소득수준에서 양 극단에 있는 국가이지만, 소득 불평등과 정치 불신이 초래한 대규모 반정부 시위를 공통적으로 겪고 있음.
  - [칠레] 경제성장의 성과가 부유층에 집중되어 소득 불평등이 확대되었지만 정부는 민영화와 복지 축소로 일관하였고, 연합정당 시스템과 군사독재 시절 제정된 헌법이 국민의 정치참여를 제한하는 등 국민의 요구를 수용하지 못하면서 그간 누적된 불만이 시위로 이어짐.
  - [볼리비아] 좌파 정부의 국유화·자원민족주의·원주민 중심정책 등에 기득권층의 불만이 누적된 상태에서, 모랄레스 대통령의 4선 출마와 부정선거 의혹이 반정부 시위를 유발함.
- ▶ 중남미 시위의 발생은 지속가능한 성장과 복지정책, 그리고 사회통합이 국가의 경제·사회 안정을 위해 중요함을 시사함.
  - 중남미 경제는 지속적으로 성장을 이끌어갈 내부 동력을 갖추지 못해 최근 성장둔화를 겪었고, 이에 따른 재정 부족으로 복지정책이 축소되면서 국민의 삶의 질이 저하됨.
  - 소득 불평등에 따른 계층간의 갈등이 존재하는 상황에서 정부가 지나치게 편향된 정책을 고수할 경우, 계층간 갈등이 심화되고 사회통합을 저해할 수 있음.
- ▶ 비록 시위가 격화된 국가는 일부에 불과하지만, 중남미 지역 대부분의 국가는 반정부 시위가 발생할 수 있는 요건을 갖추고 있음.
  - 2019년 발생한 위기가 진행 중이면서 2020년에도 시위가 확산될 수 있는 국가는 베네수엘라, 온두라스, 에콰도르, 아이티, 볼리비아임.
  - 브라질과 멕시코 정부도 인기 영합주의에 기대고 있어 위기 발생 가능성이 상존함.
  - 중남미의 선진국으로 평가받던 칠레에 비교되기를 원하던 콜롬비아와 코스타리카도 정부와 정치체제에 대한 불만, 경제적 불평등, 빈곤수준 등이 상대적으로 높음.
  - 2019년 새 정부가 출범한 파나마, 과테말라, 아르헨티나, 우루과이의 경우에도 새 정부 대부분이 선거에서 과반의 지지를 받지 못해 연합 정부체제로 운영되는 한계가 있음.
- ▶ 중남미에서 2019년이 '반정부 시위의 해'였다면 2020년은 '정부 대응의 해'가 될 것으로 전망됨.
  - 국별로 처한 상황은 특수하지만, 시위에 대한 정부의 대응 양상이 수용일지 탄압일지, 이에 대응한 정치권, 시민사회, 국민의 대응이 어떠한지에 따라 위기상황은 급변할 수도 있을 것으로 전망됨.



## 차 례

1. 최근 중남미 반정부 시위의 현황과 원인
  - 가. 중남미 반정부 시위 현황
  - 나. 시위의 원인
  
2. 국별 사례 분석: 칠레와 볼리비아
  - 가. 칠레
  - 나. 볼리비아
  
3. 시사점과 향후 전망

## 1. 최근 중남미 반정부 시위의 현황과 원인

### 가. 중남미 반정부 시위 현황

■ 2019년 중남미 다수의 국가에서 경제활동을 위축시키고 정치·사회적 혼란을 가중시키는 수준의 반정부 시위가 발생함.

- 중미 지역에서는 온두라스, 아이티, 니카라과에서, 남미에서는 베네수엘라, 에콰도르, 칠레, 볼리비아, 콜롬비아, 페루 등 안데스 국가를 중심으로 시위가 발생함.

■ 시위의 원인은 국별로 다양하지만, 소득 불평등 심화와 정치 불신을 주요 원인으로 지목할 수 있음.

- 남미의 에콰도르, 칠레, 콜롬비아 등에서는 소득 불평등 심화와 정부의 복지 축소가 시위를 촉발한 주된 원인이며, 베네수엘라 반정부 시위에는 정치에 대한 불신과 경제난이 복합적으로 작용함.

○ [칠레] 중남미 국가들 가운데 가장 강력하게 신자유주의 경제정책을 추진한 국가임. 특히 공공서비스 분야의 전면적인 민영화 확대가 공공서비스 요금의 지속적인 인상을 야기해 국민들의 부담을 가중시켰으며, 이러한 가운데 10월 지하철 요금 인상은 억눌렸던 민심을 시위로 폭발시키는 촉매제로 작용함.

○ [베네수엘라] 경제난이 심각해지는 상황에서 치러진 조기대선에서 마두로(Nicolás Maduro) 대통령(2013~현재)이 재선(2018. 5)한 후 취임(2019. 1)했으나, 이에 불복한 과이도(Juan Guaidó) 국회의장이 미국의 지원을 바탕으로 임시 대통령을 자임하면서 친정부와 반정부 세력 간의 갈등과 시위가 격화되고 장기화됨.

○ [에콰도르] IMF 금융지원 조건인 긴축정책으로 국민들의 불만이 증가하는 가운데, 10월 초 유류 보조금 철폐 발표가 반정부 시위를 촉발함.

○ [콜롬비아] 정부가 최저임금을 인하하고 연금 수급 연령을 높일 것으로 예상되면서 11월 반정부 시위가 시작되었는데, 정부의 폭력적인 진압이 시위를 격화시킴.

- 중미, 볼리비아, 페루에서는 정부의 부패, 폭력성, 부정선거 등에 반대하여 시위가 일어남.

○ [온두라스] 정부의 연금개혁으로 촉발된 시위는 대선에서 마약 거래자금을 뇌물로 받은 의혹이 불거진 에르난데스 대통령(Juan Orlando Hernández, 2018~현재)에 대한 퇴진 요구로 이어짐.

○ [니카라과] 2018년 연금개혁에 반대하는 소규모 시위를 정부가 폭력적으로 진압하면서 시위가 격화되었고, 300명 이상이 사망하자 오르테가(Daniel Ortega) 대통령의 퇴진과 민주주의 회복을 요구하는 시위로 발전함.

○ [아이티] 정부의 부패와 경제난으로 시작된 반정부 시위가 대통령 퇴진을 요구하는 시위로 확대됨.

○ [볼리비아] 에보 모랄레스(Evo Morales) 전 대통령(2006. 1~2019. 11)은 10월 치러진 대선에서 4선에 도전해 당선되었지만, 부정선거 의혹에 부유층 중심의 반정부 시위가 격화되자 사임과 함께 멕시코로 망명함. 이후 모랄레스를 지지하는 원주민 층과 반대하는 부유층 간의 갈등이 심화되고 친정부 및 반정부 폭력 시위가 지속됨.

○ [페루] 2018년 부패 혐의로 전직 대통령들을 포함한 주요 정치인이 구속되고, 현직 대통령이던 파블로 쿠친스키(Pablo Kuczynski, 2016. 7~2018. 3)가 사임함. 이어 정국을 책임진 비스카라(Martín Vizcarra) 대통령이 반부패 개혁에 저항하는, 부패한 보수야당에 의해 장악된 의회를 해산(2019. 9)시키면서 정치적 혼란이 가중됨.

## 나. 시위의 원인

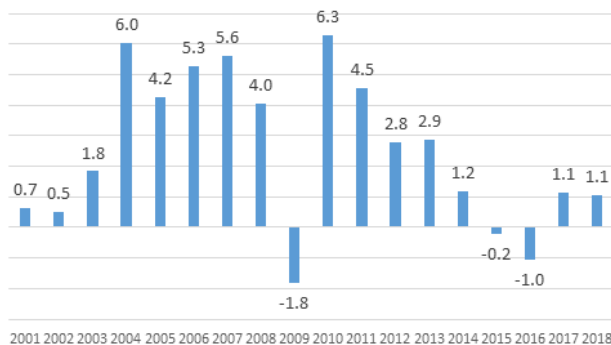
### 1) 소득 불평등

■ 2000년대 중남미 경제를 호황으로 이끌었던 중국의 고속 성장과 원자재 붐이 종료된 이후, 중남미 지역의 경제성장은 둔화되고 빈곤층이 증가하는 상황임.

- 원자재와 농산물 중심의 수출로 호황을 누리던 중남미 경제는 2012년 이후 장기적인 성장둔화와 침체에 진입함.
  - 1992~2001년 연평균 2.8%이던 경제성장률은 중국이 고속 성장하던 2002~11년에 3.7%로 높아짐.
  - 그러나 중국의 성장이 둔화되기 시작한 2012년부터 2018년 사이 연평균 GDP 성장률은 1.1% 수준으로 하락하였고, 2016년에는 -1.0%의 저성장을 기록함.
- 2000년대 호황기에 빠른 속도로 감소하던 빈곤층과 극빈층 인구가 2014년 이후 다시 증가 추세로 회귀함.
  - 2002년 44.6%이던 빈곤층 인구는 2014년 27.8%로, 극빈층 인구는 11.2%에서 7.8%로 각각 감소함.
  - 그러나 경기 둔화 및 침체를 겪으면서 2014년 이후 빈곤층과 극빈층 인구 모두 증가하는 추세인데, 빈곤층은 27.8%에서 2017년 30.2%로, 극빈층은 7.8%에서 10.2%로 각각 증가함.

그림 1. 중남미 GDP 성장률 추이

(단위: %)

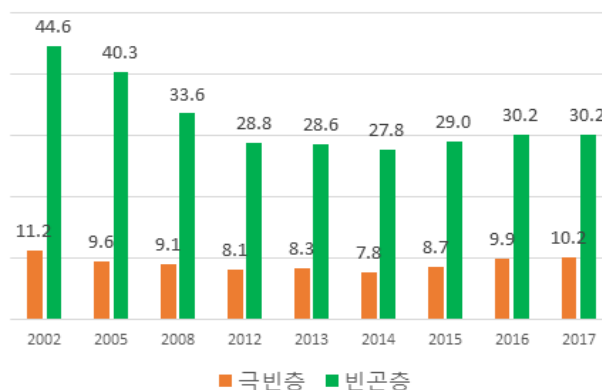


2001 2002 2003 2004 2005 2006 2007 2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

자료: UN 중남미경제위원회(ECLAC).

그림 2. 중남미 빈곤율 추이

(단위: %)



■ 극빈층 ■ 빈곤층

주: 전체 인구 대비 극빈층 또는 빈곤층 인구의 비중.

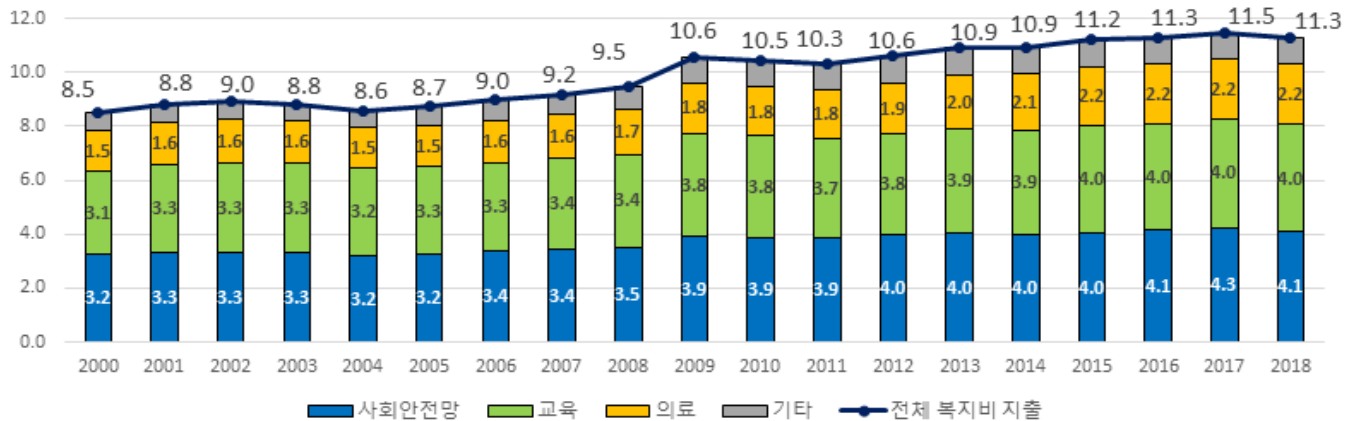
자료: UN 중남미경제위원회(ECLAC).

■ 빈곤층이 증가하는 상황에서 저성장과 재정 악화로 인해 복지지출의 증가세가 둔화되었고, 일부 국가의 경우 예산 규모가 축소되자 빈곤층의 생활이 더욱 악화됨.

- 2000~09년 사이 중남미 중앙정부의 평균 복지비 지출은 GDP의 8.5%에서 10.6%로 2.1%p 증가했음.
- 그러나 2009~18년 복지비 지출이 0.7%p 증가에 그치는 등 복지비 예산 증가세가 현저히 둔화되었음.
  - 예를 들면 멕시코의 GDP 대비 복지비 지출 비중은 2009년 9.4%에서 2018년 8.7%로, 과테말라는 8.1%에서 7.0%로 축소됨.

그림 3. 중남미 중앙정부의 복지비 지출 추이

(단위: GDP 대비 %)



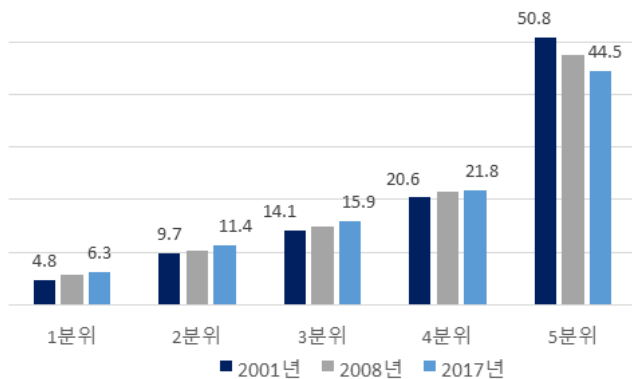
자료: UN 중남미경제위원회(ECLAC).

■ 최근 소득 불평등이 다시 확대되는 상황에서 일부 국가에서 복지정책 축소방향을 내세우자 소득 불평등 및 부족한 사회 복지정책에 대해 누적된 불만이 시위를 통해 폭발함.

- 시위를 촉발한 원인이 칠레에서는 지하철 요금 약 50원 인상, 에콰도르에서는 유류 보조금 폐지, 콜롬비아에서는 연금 축소와 최저임금 삭감이지만, 근본적으로는 소득 불평등과 이를 해소하지 못하는 정부의 사회복지정책에 대한 불만이 작용함.
- 2000년대 호황기 동안 다수의 빈곤층이 중산층으로 편입되면서 생활수준 향상에 대한 기대가 높아졌으나, 최근 경제난에 더하여 정부의 공공요금 인상과 복지 축소로 삶의 수준이 저하되자 불만이 누적됨.
- 또한 원자재 붐 종료 이후 재연되는 빈곤층 증가와 높은 수준의 소득 불평등이 지속되는 사회구조에 대한 불만도 시위 배경으로 작용함.
- o 소득 불평등이 개선되고는 있지만 여전히 그 수준은 높으며, 최근에는 개선 속도가 현저히 둔화되고 있음.

그림 4. 중남미 소득 5분위 각 계층의 소득 비중

(단위: 국민소득 대비 %)

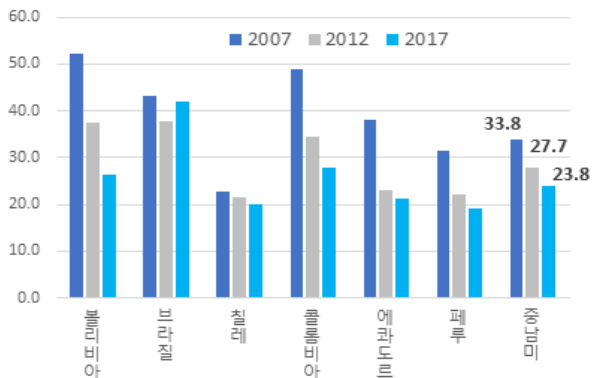


주: 중남미 18개 국가의 평균치임.

자료: UN 중남미경제위원회(ECLAC).

그림 5. 하위 10% 소득 대비 상위 10% 소득 비율

(단위: 배)



주: 중남미 수치는 14개 국가의 평균치임.

자료: World Bank.



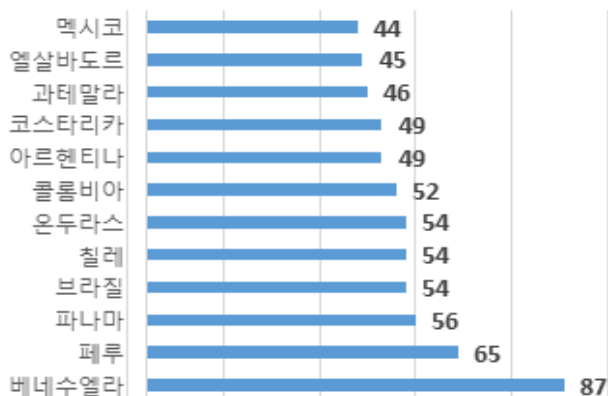
## 2) 정치 불신

■ 중남미는 부정부패가 심각한 지역으로 평가되는데, 시민들은 특히 최근에 부정부패가 악화되었다고 판단함.

- 국제투명성기구(Transparency International)에 의하면 2018년 중남미 지역의 부패지수(39.6)<sup>1)</sup>는 전 세계 평균(43)보다 열악함.
- o 2018년 지역별 부패지수를 참고할 경우, 캐나다·미국 76, 서유럽·EU 66.3, 아시아·태평양 44.4, 중동·북아프리카 38.6, 사하라 남부 아프리카 32.3, 중남미 39.6을 기록함.
- 중남미 시민의 53%는 지난 1년간 중남미에서 부정부패가 증가했다고 평가했는데, 부패한 정부가 문제라는 지적(85%)과 함께 정부에 대한 불신도 팽배함.<sup>2)</sup>
- o 정부에 대한 불신이 높아 중남미 전체 응답자의 79%가 정부를 신뢰하지 않는 것으로 나타났고, 사법부와 경찰에 대한 불신도 각각 73%와 67%로 높게 나타남.

그림 6. 부패 증가 인식 응답자 비중

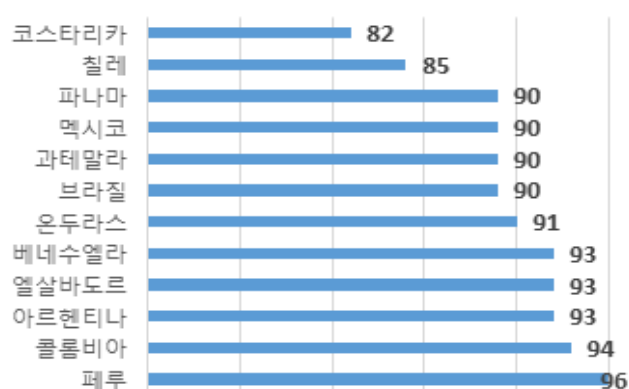
(단위: %)



주: 지난 한 해(2018~19년) 동안 부패가 증가했다고 생각하는 응답자 비중.  
자료: 국제투명성기구(Transparency International).

그림 7. 정부 부패에 대한 인식 현황

(단위: %)



주: 정부의 부패가 큰 문제라고 인식하는 응답자 비중.  
자료: 국제투명성기구(Transparency International).

■ 정치 불신이 높은 상태에서 장기집권 시도, 부정선거 의혹, 정부 및 정치인의 부패 연루 등 사건이 연이어 발생하면서 시민들의 시위가 폭발함.

- 볼리비아 모랄레스 대통령의 14년 장기집권 후의 4선 도전과 부정선거 의혹, 온두라스 에르난데스 대통령의 부정선거 의혹, 아이티의 미셸 조제프 마르텔리(Michel Joseph Martelly, 2011~16년) 전임 정부 관료들의 불법자금 유용 사건 등이 각국의 시위를 촉발함.
- 베네수엘라는 극심한 경제난이 지속되는 가운데 마두로 대통령이 연임에 성공했지만, 선거가 공정하게 치러지지 않았다는 비판이 지속되는 가운데 취임하자마자 강력한 퇴진 시위가 발생함.

1) 국가의 투명성 정도를 0(매우 부패)에서 100(매우 청렴)으로 평가. <https://www.transparency.org/cpi2018>.

2) Transparency International(2019), "Global Corruption Barometer-Latin America & Caribbean 2019," pp. 8-12.

- 또한 브라질에서 권력형 부패에 대한 수사(Lava Jato)가 대대적으로 이루어지는 가운데, 다른 중남미 정부도 관련 부패에 연루된 것이 드러나면서 부패 척결에 대한 시민들의 강한 요구가 주변국으로 확산됨.
- 브라질의 대형 건설업체인 오데브레시(Odebrecht)사가 국영 석유회사인 페트로브라스(Petrobras)사 사업을 수주하는 과정에서 거액의 뇌물을 제공한 정황이 포착되면서, 'Lava Jato'라는 이름으로 대규모 권력형 부패 수사가 이루어짐.
- 브라질의 주요 정치인과 기업인이 유죄판결을 받고, 룰라(Luiz Inácio Lula da Silva) 전 대통령도 뇌물수수과 돈세탁 혐의로 실형을 선고받음.
- 오데브레시사는 브라질뿐만 아니라 중남미 다른 국가의 사업을 수주하는 과정에서도 정치인과 관료에게 뇌물을 건넨 것으로 드러나 중남미 전체에 파장을 일으킴.
- 페루에서는 오데브레시 부패사건에 연루된 다수의 관료와 정치인이 구속되고 쿠친스키 대통령은 사임하였으며, 이후 정치가 혼란에 빠진 가운데 부패 척결을 요구하는 시민들의 시위가 이어짐.
- 브라질에서는 사법부와 정부 주도로 부패 척결을 위한 수사가 이루어져 상당한 성과도 거두었기 때문에 시위로 이어 지지는 않았음.

## 2. 국별 사례 분석: 칠레와 볼리비아

### 가. 칠레

#### 1) 시위 현황

- 2019년 10월 6일의 지하철 요금 인상(4%, 30페소, 약 50원)으로 촉발된 시위는 수도 산티아고 시에서만 전체 시민의 20% (약 120만 명)가 참여하는 시위로 확대되었고, 시설물 파괴와 방화 등으로 폭력화되자 정부는 국가비상사태를 선포함.
- 시위 발생 이후 약 한 달 동안 26명이 사망하고 천여 명이 부상하는 인명피해가 발생함.<sup>3)</sup>
- 또한 산티아고 시의 81개 모든 지하철역이 심각한 손상을 입었고, 이 중 17개 역이 방화 피해를 입었으며, 시위는 주요 도시인 콘셉시온, 산안토니오, 발파라이소 등으로 확대됨.

#### ■ 시위대와 정부 간의 협상안

- 정부는 △월 최저임금을 30만 1,000페소(약 400달러)에서 35만(약 464달러) 페소로 인상 △지하철 요금 및 전력 요금 인상안 철회 △빈곤층을 위한 정부의 연금 지원 증가 △월 800만 페소(약 1만 달러) 이상 고소득자에 대한 소득세 인상(35→40%) △국회의원과 고위공직자의 임금 삭감 △신헌법 제정 등의 협상안을 제안함.

3) Human Rights Watch(2019. 11. 26), "Chile: Llamado urgente a una reforma policial tras las protestas."



- 현행 헌법은 1980년 피노체트 독재 시절에 제정되어 이후 몇 차례의 개정을 거쳤지만, 칠레 국민의 78%가 헌법을 폐지하고 신헌법을 제정할 것을 요구하고 있음.<sup>4)</sup>

■ 12월 말 현재 시위 규모는 10월 말보다 축소되었지만 지속되고 있으며, ‘시위가 지속될 필요가 있다’고 지지하는 국민이 약 64%임.

- 칠레 여론조사기관인 Cadem에 의하면, 칠레 국민의 74%<sup>5)</sup>는 이번 시위를 통해 칠레가 변할 수 있다는 희망을 가지고 있어 시위에 대한 기대가 높고, 64%는 시위가 지속되어야 한다고 응답함.<sup>6)</sup>
- 시위가 가장 격하게 진행되었던 10월 말의 설문조사에서는 시위가 지속되어야 한다는 응답이 72%에 달하기도 했으나, 정부에서 협상안을 제시하면서 12월 말에는 64%로 낮아졌음. 그러나 여전히 절반 이상이 시위가 지속되어야 한다고 평가함.

## 2) 시위 원인

■ 칠레 시위의 원인은 경제성장의 성과가 부유층에만 집중되는 소득 불평등 확대와 민영화 및 복지 축소로 일관해온 정부의 불평등 해소에 대한 정책적 관심 부족에 있음.

- 칠레는 중남미에서 가장 소득수준이 높고 선진화된 경제환경을 갖춘 것으로 평가받지만, 경제가 성장하는 동안 복지 서비스는 축소되고 소득 불평등은 확대됨.
  - 독재정부가 제정한 헌법에 기초하여 1980년대 신자유주의 경제정책을 도입하면서 연금, 의료보험, 교육, 수도, 전기 등의 공공서비스 분야가 대대적으로 민영화되었고, 이에 따라 공공요금은 지속적으로 인상된 반면 정부의 복지 서비스는 축소됨.
  - 2017년 기준으로 소득 상위 1% 인구가 부의 26.5%를 소유한 반면, 하위 50%가 소유한 부는 2.1%에 불과할 정도로 소득 불평등이 심각함.<sup>7)</sup>
- 칠레는 1인당 국민소득이 2018년 기준 약 1만 6,000달러로 중남미에서 가장 잘 사는 국가 중 하나이지만, 소득 불평등으로 인해 서민들의 소득은 낮고 생활비는 높음.<sup>8)</sup>
  - 칠레의 최저임금은 월 30만 1,000페소(약 400달러)인데, 노동자 절반의 월 평균 소득은 40만 페소(약 530달러) 이하이고, 수도 산티아고에서 하위중산층이 거주하는 지역의 주택 월세가 25만 페소(약 330달러)일 정도로 소득에 비해 생활비가 높음.<sup>9)</sup>
  - 칠레의 한 대학 연구에 따르면 칠레의 대중교통 요금은 전 세계 56개 조사 국가 중 아홉 번째로 높은 수준이며, 저소득층의 경우 월급의 약 30%를 대중교통 이용에 사용함.<sup>10)</sup>

4) Cadem(2019), “Encuesta Plaza Pública: No. 304,” p. 18.

5) Cadem(2019), “Encuesta Plaza Pública: No. 308,” p. 13.

6) Cadem(2019), “Encuesta Plaza Pública: No. 311,” p. 31.

7) BBC News Mundo(2019. 10. 23), “Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano.”

8) 세계은행 통계에 의하면 2018년 중남미 지역의 1인당 평균 GDP는 9,023달러이고, 칠레는 15,923달러임.

9) Instituto Nacional de Estadística de Chile, <https://www.ine.cl/>; Oxford Analytica(2019), “New Measures may not appease violent protests in Chile.”

10) BBC News Mundo. 2019. 10.23. “Protestas en Chile: 4 claves para entender la furia y el estallido social en el país sudamericano”

■ 국민의 요구를 수용하지 못하는 정치 시스템과 신자유주의 경제정책에 대한 국민의 불만이 누적되었는데, 특히 이를 고착화 시키는 피노체트 군사독재 시절에 제정된 헌법에 대한 개정 요구가 높았음.

- 국민들은 독재시절에 제정된 헌법의 정당성을 비판하고 있고, 신헌법을 통해 시민의 권리를 새롭게 정립해야만 칠레 사회가 변할 수 있다고 주장하고 있음.
- o 현행 헌법은 피노체트 독재정권과 신자유주의 경제정책을 유지하기 위해 만들어져 국민의 정치 참여를 제한하고 있음. 특히 정족수 요구가 높아 정책을 변경하기 어려운바, 의료와 연금 등의 복지정책을 변경하기 위해서는 전체 국회의원 2/3의 찬성을 얻어야 함.<sup>11)</sup>
- o 또한 1988년 이후 연합정당제도가 고착화되어 우파연합과 중도좌파연합이 양당제처럼 작동하고 있는데, 연합정당제로 인해 입법과정에서 정당간은 물론 정당 내의 정책 합의가 어려움.<sup>12)</sup>

### 3) 전망

■ 칠레 국민들이 단기간에 실현되기 어려운 신헌법 제정과 같은 제도적인 변화와 소득 불평등 해소 및 공공서비스 강화를 요구하고 있음을 감안할 때 시위는 장기화될 것으로 예상됨.

- 2020년 4월에 치러질 예정인 국민투표에서는 신헌법 제정 여부와 함께, 신헌법을 만든다면 어떤 방법으로 초안을 작성할지를 결정할 예정임.
- 신헌법의 제정 절차는 현직 국회의원이나 새로 선출될 의원으로 제헌의회를 구성하고, 제헌의회에서 신헌법의 초안을 작성하는 방식으로 진행될 가능성이 높음.<sup>13)</sup>

■ 시위 장기화에 따른 투자의 불확실성 제고와 경제활동 위축으로 성장을 저하가 예상됨.

- 칠레 중앙은행은 시위 여파가 2021년까지 경제에 부정적으로 작용할 것이라고 판단하는 가운데, 2019년 GDP 성장률을 기존보다 1.25~1.75%p 하향조정했고 2020년 성장률도 2.25%p 낮춤.<sup>14)</sup>
- o 시위가 발생하기 전인 9월에 중앙은행은 2019년 GDP 성장률 전망치를 2.25~2.75%로 예상했으나, 시위 이후인 12월에는 전망치를 1%로 낮추었고, 2020년 성장률도 2.75~3.75%에서 0.5~1.5%로 조정했음.

11) Reuters(2019. 11. 7), "Explainer: Chile's Constitutional conundrum-To change or not to change?"

12) 임수진(2016), 「왜 칠레의 정당연합인가?」, 『트랜스라틴』, Vol. 33.

13) Oxford Analytica(2019), "Plebiscite will back new Chile constitution proposal."

14) Central Bank of Chile(2019. 12), "Monetary Policy Report. December 2019," p. 4; Central Bank of Chile(2019. 9), "Monetary Policy Report. September 2019," p. 9.

## 나. 볼리비아

### 1) 시위 현황

■ 볼리비아의 시위사태는 정치권은 물론 여·야를 지지하는 국민들간의 대립 양상으로 나타나면서 헌정질서를 위협하는 위기 상황으로 전개됨.

- 10월 20일 실시된 대선의 개표 부정 의심으로 시위가 시작되어 야권 지지세력의 폭력적인 시위로 발전하였고, 선거 감시활동을 하는 미주기구(OAS)가 개표 부정 정황을 발표한 직후 군부와 경찰이 대통령의 사퇴를 요구하자 모랄레스 대통령이 사임을 발표(11. 10)하고 멕시코로 망명(11. 12)함.
- 우파정당인 사회민주당(Movimiento Demócrata Social)의 아녜스(Jeanine Áñez) 상원 부의장이 임시 대통령을 자임(11. 12)하면서 임시정부가 출범했지만, 모랄레스의 복귀와 임시 대통령 사임을 요구하는 모랄레스 지지세력의 시위가 격화되면서 혼란이 더욱 심화됨.

■ 볼리비아 사태에 대한 국내외 평가가 엇갈리는 상황에서도 임시정부와 시민단체를 중심으로 진행된 협상이 성과를 거두었고, 의회가 2020년 대선 실시를 위한 새로운 선거법을 승인하면서 안정을 위한 기반이 조성됨.

- 11월 23일부터 개시된 임시정부와 사회단체 그룹(Pacto de Unidad)\* 간의 협상으로 11월 25일 13개 요구안이 담긴 협정이 체결됨.

\* Pacto de Unidad: 중앙노조(COB: Central Obrera Boliviana)와 원주민 단체(Consejo Nacional de Ayllus y Markas del Qullasuyu: Conamap 및 Confederación de Pueblos Indígenas de Bolivia: Cidob)로 구성

- 협정의 주요 내용은 △시위지역 진압군(FFAA) 철수 △선거 공고 △독립적인 최고선거재판소(TSE: Tribunal Supremo Electoral) 구성 △정부의 지방 개발사업 유지 △시위자 석방 △사회지도자 및 의원 보호 △법령 4078(진압군 형사소추 면제) 폐지 △관련 사망자 가족 지원 등임.
- 모랄레스의 사회주의운동당(MAS: Movimiento al Socialismo)이 다수당인 의회가 2020년 선거 실시를 위한 새로운 선거법을 승인(11.23)하면서 국가 안정을 위해 여야가 노력 중임.
- 승인된 선거법은 △대선 무효화 △120일 이내 새로운 선거 실시 △20일 이내 신임 TSE 7인\* 임명(48시간 이내 새로운 선거일 공고) △및 정부 인사, 역대 중임 대통령의 출마 금지 등을 규정함.
- \* TSE 7인 중 6인은 의회, 1인은 행정부가 임명(아녜스 임시 대통령은 2006-08년 TSE 소장이던 Salvador Romero를 임명)

■ 그러나 대외정책에서의 우경화, 모랄레스 잔재 지우기에 일관하고 있는 임시정부의 대내외 정책, 현 사태를 쿠데타로 규정한 모랄레스의 행보 등을 감안하면 혼란이 재개될 가능성이 높음.

- 아녜스 임시정부는 모랄레스 정부의 대외정책에서 선회하여 우경화 행보를 보여, ALBA<sup>15)</sup> 탈퇴, 베네수엘라 마두라

15) ALBA(미주대륙을 위한 볼리바르 동맹): 미국 주도의 미주자유무역지대(FTAA) 설립에 반대하여 2004년 출범한 기구로, 중남미에서 미국의 영향력에 대항하고 중남미의 정치·경제·사회 통합을 달성하고자 함.

정부와의 외교 단절 및 과이도 정부 인정, 리마그룹<sup>16)</sup> 가입, 쿠바인 의사 추방, UNASUR<sup>17)</sup> 탈퇴 검토 등을 진행함.

- 특히 MAS가 아르헨티나로 망명지를 옮긴 모랄레스를 차기 선거의 총책임자로 임명(12. 8)하고, 모랄레스도 볼리비아로의 복귀를 강력히 희망하고 있어 모랄레스 지지세력 결집에 따른 정국대치 가능성이 높음.

## 2) 시위 원인

■ 최근 확산되고 있는 중남미 지역의 반정부 시위는 전술한 바처럼 정치, 경제, 사회적인 다양한 측면에서 맥을 같이하지만, 그 배경의 경중을 분석할 경우 볼리비아의 사례는 다소 차별적임.

■ 볼리비아 위기의 가장 중요한 원인은 모랄레스 대통령의 장기집권 시도에 있으며, 부정선거 의혹이 촉발 요인으로 작용함.

- 3선을 통해 14년간(2006~19년) 집권해온 모랄레스 대통령이 국민의 반대에도 불구하고 무리한 헌법 해석을 바탕으로 4선에 출마함으로써 야권은 물론 일부 지지층(중도좌파)으로부터의 역풍을 초래함.
  - 볼리비아 의회가 대통령 및 부통령의 3선\*을 제한한 2009년 헌법의 개정안을 마련하여 국민투표(2016. 2. 21)를 실시했으나 부결됨.
    - \* 모랄레스 집권 1기는 1회에 한해 재선을 허용한 2009년 헌법 도입 이전에 당선된 것이어서 3선에 포함되지 않음.
  - 국민투표 부결에도 불구하고 국민투표 결과가 인권을 침해했다는 모랄레스의 항소 제기에 헌법재판소가 참정권을 보장하는 '미주인권협약(American Convention on Human Rights) 23조'에 따라 피선거권을 제한한 헌법이 위헌이라고 판결하여 모랄레스의 4선 출마를 허용함.
  - 사실상의 대통령 임기 제한을 폐지한 조치와 국민투표 결과 뒤집기를 비롯해 모랄레스 정부가 보여주는 반민주적인 행태는 일부 여권 지지층을 포함한 야권 및 그 지지층의 반감을 확산시키는 원인으로 작용함.
- 즉 개표 부정에 대한 시시비비 논란은 논외로 하더라도 모랄레스의 무리한 집권연장 시도가 위기 사태를 초래함.

■ 정치적으로 야권과 그 지지층이 결집할 수 있었던 배경에는 좌파정부의 장기집권으로 소외된 계층과 지역이 세력화하여 모랄레스에 대한 군과 경찰의 지지 철회를 이끌어내는 데 성공한 점이 작용함.

- 볼리비아에 존재하는 뿌리 깊은 계층(인종)간 및 지역간 대립이 이번 사태에도 작용함.
  - “내 죄는 원주민이자 좌파이고, 반제국주의자라는 것이다”라는 모랄레스의 사임 연설에서 나타나듯이 모랄레스를 상징하는 단어 ‘원주민’, ‘좌파’, ‘반제국주의’가 이번 사태의 근간을 차지함을 나타냄.
- 특히 볼리비아 최초의 원주민 대통령인 모랄레스는 집권기간 동안 뿌리 깊은 인종주의에 대항해 원주민의 권리와 삶의 질 향상을 위해 노력했는데,<sup>18)</sup> 그 결과 상대적으로 특권층인 백인 및 부유한 동부의 지방과 다소 대립적인

16) 리마그룹(Lima Group): 베네수엘라의 정치 혼란을 중재할 목적으로 2017년 페루에서 설립된 중남미 우파 국가들의 협의체로, 베네수엘라의 현 마두로 대통령을 국가 수장으로 인정하지 않고 과이도 국회의장을 임시 대통령으로 인정함.

17) UNASUR(남미국가연합): 남미 지역 국가간 단결을 통해 정치·경제적 통합을 이루려는 목적의 국제기구로, 2011년 출범함.

18) 2009년 제정 헌법에서 볼리비아를 다인종 국가로 선언하면서 △원주민 부족의 전통적인 경작지에 대한 집단소유권 인정 △원주민 사상의 중심인 ‘파차마마(어머니 지구)’의 권리 규정 △원주민의 정체성을 상징하는 7색 깃발(위팔라)의 국가 상징 규정 등 원주민 권익 신장을 위한 기반을 마련함.

입장을 견지해 왔음.

- 이번 볼리비아 시위를 주도한 야권세력이 동부 반달지역(판도 주, 베니 주, 산타크루즈 주, 타리하 주)\*의 백인계층이라는 점은 시사하는 바가 있음.
  - \* 모랄레스 집권 직후인 2008년 동부 부유지역인 이른바 'Media Luna(반달)' 지역의 대지주(대두 경작과 소 목축 기반)와 기업(석유산업 기반)이 중심이 되어 볼리비아로부터의 분리 독립을 요구하는 운동을 전개(사회불안 조장 및 원주민 차별)

■ 모랄레스를 상징하는 '좌파'와 '반제국주의'에서 유추할 수 있듯이 경제적으로는 좌파정부의 정책이 위기 발생의 부분적인 배경으로 작용함.

- 집권 1기와 2기에 집중된 국유화, 자원 민족주의 및 산업화, 분배 중심의 경제정책은 국내 기득권 세력인 지주와 기업은 물론 해외자본과의 관계를 악화시키는 원인이 됨.
- 국유화 계획에 따른 국내 갈등(반달지역 분리 독립 시도) 심화, 자원(천연가스, 리튬, 전력)부문 국영기업(YFPB, YLB, ENDE)의 강화 및 정부 주도(자원 산업화)에 따른 서방과의 관계 악화(중국으로부터는 리튬산업에 대한 자본을 유치한 반면, 독일기업과의 계약은 취소), 사회적 재정지출 확대 등이 작용함.

### 3) 전망

■ 볼리비아 위기 사태는 임시정부와 시민사회의 합의 도출과 의회의 선거법 승인을 바탕으로 진정되고 있음.

- 그러나 일부로부터 정당성을 갖추지 못한 것으로 평가되는 임시정부가 '새로운 선거 실시를 통한 국가 안정'이라는 당면과제보다는 모랄레스 잔재 지우기(원주민 정체성 훼손, 대외정책 우경화, 주요 공공기관 대표 교체, 강경한 치안 정책, 전임 정부 관료 및 의원 처벌 등)에 집중할 경우, 親모랄레스 및 反모랄레스 세력 간의 잠정적인 휴전 상황을 위태롭게 만들 뿐만 아니라 새로운 선거 실시조차 위협하는 요인으로 작용할 수 있음.
- 다수당인 MAS와 기존 야당 간의 갈등으로 선거의 공정성을 담보할 TSE 구성 과정이 난항을 겪을 경우, 헌법에 따른 2020년 3월 선거가 지연될 수 있음.
- 선거가 예정대로 실시된다고 하더라도 현재 각 진영별 후보가 불분명한 상황인데, 이러한 상황은 특히 기존 야권의 분열을 초래할 수 있음.
  - 분열된 야권이 집권하거나 혹은 야권 분열로 인해 MAS가 재집권할 경우 신정부의 지속 가능성은 흔들리고 새로운 위기가 초래될 수 있음.
  - 특히 만약 정권을 교체한 차기 정부가 모랄레스 정부의 국가주도형 경제정책과 사회정책에서 급진화할 경우 갈등이 증폭될 수 있음.
- 한편 멕시코에서 국경을 맞대고 있는 아르헨티나로 망명지를 옮긴 모랄레스는 MAS의 결정에 따라 선대위원장의 역할을 수행할 예정인데, 비록 임시정부에 의하여 형사 소추될 가능성은 있지만 가능한 한 귀국을 모색하면서 대선에 지대한 영향력을 행사할 것으로 전망됨.
  - 볼리비아 검찰은 12월 18일 폭동 및 테러 사주 혐의로 모랄레스에게 체포영장을 발부했는데, 이는 막 안정을 찾기 시작한 정치적으로 양극화된 나라를 더 혼돈으로 몰아갈 수 있는 요인이 될 수 있음.
  - 체포영장 발부로 인해 당분간 모랄레스의 귀국은 어렵겠지만, 망명지에서 더욱 적극적인 정치적 행보를 이어갈 전망이다.

### 3. 시사점과 향후 전망

■ 최근 중남미 시위는 정부의 이념적 성향이나 국가의 소득수준과 무관하게 소득 불평등과 정치 불신이 만연한 국가에서 발생하고 있음.

- 칠레와 볼리비아는 정부의 정치적 성향과 소득수준에서 양 극단에 있는 국가이지만, 소득 불평등과 정치 불신이 초래한 대규모 반정부 시위를 겪고 있음.
- o 칠레는 2018년 1인당 GDP가 약 1만 6,000달러로 중남미의 대표적인 부국이고, 볼리비아는 약 3,500달러로 대표적인 빈국임.
- o 칠레는 1980년대 독재정권에서 제정된 헌법을 유지하여 국민의 정치 참여를 제한하는 정치시스템을 운영하였고, 신자유주의 정책을 고수하면서 복지정책을 축소하여 서민의 불만이 누적됨.
- o 볼리비아는 모랄레스 대통령이 집권하는 동안 원주민과 빈민을 위한 정책에 집중해 소득 불평등 개선에 성과를 이루었지만, 오히려 과도하게 편향된 정책과 반시장 정책으로 소득이 다른 계층 간의 갈등을 심화시켰기 때문에 정책에서 소외된 부유층과 기업의 시위를 일으킴.<sup>19)</sup>

■ 이러한 시위의 원인은 지속 가능한 성장과 복지정책, 그리고 사회통합이 국가의 경제·사회를 안정시키는 데 중요함을 시사함.

- 중남미 경제는 2000년대 외부적인 요인에 의존해 성장한 반면 지속적으로 성장을 이끌어갈 내부 동력을 갖추지 못해 최근 성장 둔화를 겪게 되었고, 이에 따른 재정 부족으로 복지정책이 축소되면서 국민의 삶의 질이 저하됨.
- 소득 불평등에 따른 계층간의 갈등이 존재하는 상황에서 정부가 지나치게 편향된 정책을 고수할 경우, 계층 간 갈등이 심화되고 사회통합을 저해할 수 있음.

■ 비록 시위가 격화된 국가는 일부에 불과하지만, 중남미 지역 대부분의 국가는 반정부 시위가 발생할 수 있는 요건을 갖추고 있음.

- 전술한 위기발생 요인을 감안할 때 국가군에 따라 위기의 양상은 각각 차별적으로 전개될 전망이다.
- 2019년의 위기가 여전히 진행 중인 국가이면서 2020년에도 시위가 확산될 수 있는 국가는 베네수엘라, 온두라스, 에콰도르, 아이티, 볼리비아임.
- 브라질과 멕시코는 정부의 정치적 성향이 이념적으로 완전히 상반되지만, 인기 영합주의에 기대고 있는 대표적인 국가로 위기가 조성될 수 있는 환경을 지니고 있음
- o 브라질에서는 보우소나루 정부가 집권 첫해에 낮은 국정지지도를 기록 중이고, 가족과 관련한 부패 스캔들과 제도개혁(연금개혁은 재정에는 긍정적이거나 연금가입자에게는 부정적)에 따른 불만이 축적되고 있으며, 만약 시위가 발생할 경우 극우성향의 대통령 특성(예: 시위진압 형사 면책권 추진)으로 대응과정에서 칠레 상황보다 심각한 위기가 초래될 가능성이 높음.

19) 일반적으로 다른 중남미 국가에서는 복지정책에서 소외된 소득이 낮은 국민들이 시위를 일으켰지만, 볼리비아에서는 소득이 높은 계층이 시위를 일으킨 것에서 차이가 있음. 시위의 주체는 다르지만 소득 불평등에 따른 계층 간의 갈등이 시위로 이어졌으므로, 볼리비아의 경우에도 소득 불평등이 시위의 원인으로 작용함.



- 멕시코의 오브라도르 정부는 높은 국정지지도를 유지하고 있지만, 악화되는 경제상황과 치안문제라는 도전과제에 직면해 있음.
- ‘중남미의 선진국’으로 평가받는 칠레에 비교되기를 원하던 콜롬비아와 코스타리카도 칠레 사례에서 보듯이 정부와 정치체제에 대한 불만, 경제적 불평등, 빈곤수준 등이 상대적으로 높기 때문에 결코 위기 발생 가능성에서 벗어나 있지 않음.
- 이러한 국가의 국민들은 사회서비스에 대한 더 많은 투자를 기대하고 있지만, 구조적인 재정문제로 인해 요구를 충족하지 못하고 있음.
- 2019년 신정부가 출범한 파나마, 과테말라, 아르헨티나, 우루과이에서는 선거에서 신정부 대부분이 과반의 지지를 받지 못하였고, 연합 정부체제로 인해 충분한 정치 및 경제적 자원을 활용하지 못하는 한계가 있음.

■ 이와 같은 관점에서 볼 때 중남미 지역에서 2019년은 국민의 ‘반정부 시위의 해’였다면 2020년은 시위에 대한 ‘정부 대응의 해’가 될 전망이다.

- 2019년에 중남미 국민들은 부패하고 경제난 대응에 무능한 정부와 정치체제는 물론, 불평등, 저성장, 삶의 질 악화에 분노했음.
- 볼리비아 사례처럼 각국이 처한 상황은 특수하지만, 문제는 정부의 대응 양상이 수용일지 탄압일지에 따라 위기의 상황은 급변할 것으로 전망됨.
- 에콰도르, 칠레, 콜롬비아 등의 위기 상황은 초기에 정부의 강경 대응으로 악화일로에 있었지만, 정치권에서는 물론 정부와 반정부 시위단체(시민사회) 간의 지난한 협상을 통해 안정을 찾아가고 있음. 이러한 상황은 국민적 분노에 정부가 타협적 이면서도 수용적인 태도로 임하는 것이 매우 중요함을 보여주고 있음.
- 그러나 니카라과 정부 또는 볼리비아 임시정부처럼 특정 이념적 방향을 중시하는 입장을 지속할 경우, 안정 회복을 위한 노력에도 불구하고 위기는 재발하고 더욱 악화될 수 있음. **KIEP**