
라틴아메리카의 시위, 불만 그리고 민주주의

마리아 빅토리아 무리요

마드리드자치대학교 정치학과 교수

원제와 출처: María Victoria Murillo, “Protestas, descontento y democracia en América Latina”,
Nueva Sociedad, No. 294, julio-agosto de 2021, pp. 1-13.

핵심어: 민주주의, 불평등, 시위, 라틴아메리카

라틴아메리카에서 2019년은 사회적 불만이 폭발했던 해로 기억될 것이다. 2019년 마지막 세 달 동안 에콰도르, 칠레, 볼리비아, 콜롬비아에서 시위가 벌어졌다. 2020년 이 지역에 팬데믹이 나타나면서 COVID-19 확산에 대한 두려움으로 시위가 종식되는 것처럼 보였다. 팬데믹에도 불구하고 감염에 대한 두려움보다 불만이 더 컸던 볼리비아와 콜롬비아에서는 사람들이 거리로 나왔다.¹⁾

1) 볼리비아의 경우 2019년과 2020년의 시위는 각각 정치적 성격이 달랐다. 2019년의 경우 에보 모랄레스 정권에 반대하는 시위였고, 2020년의 경우 아르헨티나로 망명한 전직 대통령을 지지하는 군부가 헤아니네 아녜스(Jeanine Áñez) 정부를 반대하는 것이었다.

2019년 제도적인 위기를 경험했던 페루와 파라과이에서도 2020년 말과 2021년 초에 각각 시위가 분출했다. 보건과 경제 위기의 와중에 벌어진 시민들의 시위는 무엇을 의미하는가? 그리고 시위의 부재는 우리들에게 무엇을 말하는가? 이 글에서는 사회적 불만이 갖는 의미를 몇 가지 시나리오를 통해 개략적으로 설명하고자 한다. 이 시나리오들은 이 지역의 정치 제도 상황에서 가능한 것들로, 사회적 불만이 소통되는 다양한 방식을 반영하고 우리들에게 민주적 이행이라는 미완의 약속에 대해 말해 줄 것이다.

라틴아메리카에서 1980년대 민주적 이행은 심각한 경제 위기를 배경으로 진행되었다. 라틴아메리카의 “잃어버린 10년”이라고 부를 정도로 큰 불황을 유발했던 외채위기가 그것이다. 이 위기는 권위주의 정부의 무능력을 드러내는 지표가 되었고 이 지역에서 민주화를 추동하는 계기가 되었다. 이행기 동안 정치학자들은 두 종류의 두려움에 우려를 표명했다. 일부 학자들은 유산으로 물려받은 가난과 불평등으로 인해 신생 민주주의가 지탱될 수 없을 것이라고 두려워했다. 그간 배제되었지만 이제 정치적으로 자신들의 의사를 표현할 권리를 획득한 사람들이 다양한 요구들을 제기하지만, 재정위기로 인해 이를 충족시킬 만한 여력이 없다는 이유였다. 다른 학자들은 이들 다수 국민들의 요구가 억제되지 않는다면 군부 쿠데타를 지원했던 엘리트들이 이 이행 과정을 가로막을 것이라고 두려워했다.²⁾

민주주의가 회복되었지만 정치적 권리를 획득한 대다수 국민들을 위한 재분배 정책이 실시되기 보다는, 오히려 베를린 장벽 붕괴가 공산주의 이상향의 종말을 선언하면서 불가피한 것으로 보였던 시장 개혁과 경제 조정 과정이 진행되

2) 미국 정치학에서 Stephan Haggard y Robert Kaufman: *The Political Economy of Democratic Transitions* (Princeton up, Princeton, 1995)가 첫 번째 그룹의 예고, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter: *Transitions from Authoritarian Rule, Tentative Conclusions About Uncertain Democracies* (Johns Hopkins up, Baltimore, 1986)가 두 번째 그룹의 예다.

었다. 경제 엘리트들은 민주주의를 두려워하지 않게 되었고, 지난 시기의 탄압에 대한 두려움이든지 혹은 경제적 생존을 위한 힘겨움 때문이든지 간에 1990년대 들어 빈곤과 비공식부문의 증가와 함께 사회적 평화가 유지되었다. 정치 엘리트들이 워싱턴 컨센서스(민영화, 탈규제, 그리고 자유무역을 포함한 개혁조치)에 동의하면서 빈곤에 빠진 민중 계급의 저항이 나타나기 시작했고, 20세기 마지막 5년을 특징짓는 경제 위기로 인해 저항은 더욱 거세졌다. 베네수엘라의 카라카소(Caracazo)나 볼리비아의 이른바 가스과 물 “전쟁”과 같이 사회적 불만이 거리를 휩쓸었지만, 주로 민주주의가 열어준 정치적 채널들을 사용하면서 표현되었다. 이 과정에서 시장 정책을 추진했던 정당들을 버리고 다른 대안들을 모색했던 것이다. 이 민주적 전략은 새로운 선택지들을 찾는 과정에서 선거 변동성의 증가를 가져왔고, 베네수엘라, 에콰도르, 볼리비아에서 정당 체제를 전면적으로 그리고 아르헨티나와 우루과이에서는 부분적으로 재구성하는 결과로 이어졌다.³⁾ 브라질처럼 지배 세력에 대안을 제공하는 정당이 존재했던 경우도 있다. 그러나 브라질에서는 정당제도의 재구성이 이뤄지지 않았고, 노동자당(PT)이 한 번도 다수당을 차지하지 못했기 때문에 연합정권에 의존해야만 했다.⁴⁾ 이 모든 경우들에서 새로운 정치적 상황은 정당들을 양극화했다.(브라질의 경우도 PT 지지와 반PT로 분열)

2000년대가 되면서 아시아의 수요로 인해 원자재 가격이 뛰었고 세계 지정학에 변화를 가져왔다. 자연자원에 대한 의존도가 높은 남아메리카에 있어, 마치

3) 아르헨티나에서는 급진주의를 버린 야당과 페론주의 정당이 분열되어, 새로운 정당들이 출현했다. 우루과이에서는 광역전선(Frente Amplio)의 등장으로 Partido Nacional과 Partido Colorado의 양당제가 종식되었다. 페론주의의 키프치네르 분파뿐만 아니라 광역전선은 선거 양극화에서 새로운 축이 되었다.

4) Kenneth M. Roberts: *Changing Course in Latin America: Party Systems in the Neoliberal Era*, Cambridge up, Cambridge, 2014; David J. Samuels y César Zucco: *Partisans, Anti-Partisans, and Non Partisans: Voting Behavior in Brazil*, Cambridge up, Cambridge, 2018.

만나가 하늘에서 떨어진 것과 같았다. 원자재 수출로 얻은 재정 자원들은 부의 증가와 노동 시장으로의 전이 이외에도, 사회적 상승을 희망하는 신흥 중산 계층의 출현, 교육의 확대, 빈곤과 불평등의 축소를 가능하게 할 분배 정책들을 가능하게 했다. 저축 부족으로 인해 사소한 충격에도 여전히 취약하고, 높은 수준의 사회 및 공공 서비스는 정부에 의존하고 있을지라도 말이다.⁵⁾ 그럼에도 불구하고 민주주의는 1980년대에 자신들을 공포에 몰아넣었던 군사 쿠데타로 회귀하지 않고, 민주적 이행을 주장했던 정치학자들이 체제 전환의 논리적 결과로 상상했던 재분배의 약속을 처음으로 준수하는 것처럼 보였다. 민중 계층이 자신들의 사회적 기대들을 확대하고 정치가 이러한 기대들을 충족시켜 줄 것을 기대하는 동안, 엘리트들은 민주주의와 공화국 사이에서 등장하는 긴장에 주목했다. 그럼에도 불구하고, 주로 농촌과 도시 부문의 취약 계층이 감내해야 할 환경 분야의 비용을 심각하게 고려하지도 또 고용 요구를 해결하지도 않은 채 재정 자원들을 지출하는 채광 기획들을 반복하는 개발 모델, 그리고 질보다는 양적으로 확대되는 교육 부문을 통해 이뤄지는 것처럼 보이는 이러한 약속들이 갖는 한계들을 모두들 간과하고 있는 것처럼 보였다. 노동 시장에서의 일부 개선에도 불구하고, 노동시장은 여전히 비공식부문에 의해 분열되어 있었고 높은 수준으로 배타적이었다. 이것이 종족, 인종, 젠더라는 다른 차이들 보다 더 사회적 불평등을 강화했다.

2014년 원자재 붐이 끝나면서 그간 불평등과 빈곤 분야에서 이뤄졌던 사회적 성취가 퇴행하기 시작했다. 신흥 중산층의 열망이었던 교육을 통한 사회적 이동

5) M.V. Murillo, Virginia Oliveros y Milan Vaishnav: 《Voting for the Left or Governing on the Left?》 en S. Levitsky y K. Roberts (eds.): *Latin American Left Turn*, Johns Hopkins up, Baltimore, 2011; Nora Lustig: 《Desigualdad y política social en América Latina》 en Corporación Andina de Fomento (caf): *El desafío del desarrollo in América Latina. Políticas para una región más productiva, integrada e inclusiva*, caf, Caracas, 2020.

성은 점점 더 기대하기 어려워졌다.⁶⁾ 게다가, 이 신흥 중산층은 일자리들이 태생, 지리, 종족, 인종, 비공식부문, 젠더에 따른 사회적 거리들에 따라 정해진 사회에서, 자신이 충족이나 공공 서비스의 부재 혹은 부족한 상황에 얼마나 취약한 지를 깨닫기 시작했다. 경기 침체에 더해 시민들의 불안이 커져 갔는데, 여기에는 국가의 무능과 조직범죄에 대한 비호가 영향을 끼쳤다. 그리고 사회적 성취가 둔화되는 양상에 대통령, 부통령, 공무원들이 사법적 심판을 받게 된 부패 스캔들이 더해졌다. 이렇게 “경제적 침체와 위기(vacas flacas)”, 그리고 국가가 시장의 한계를 보정할 능력이 없는 무기력한 상황에서 2019년이 되었다. 지출을 통해 공공부문이 재활성화 되기보다는 재정 조정의 길을 걷고 있다. 이러한 경제적 조정은 에콰도르, 칠레, 콜롬비아에서 시위의 도화선에 불을 붙였다. 볼리비아에서는 정치적 정당성의 위기였다.⁷⁾ 페루와 파라과이 또한 2019년에 제도적 위기를 겪었다(그러나 이것들은 팬데믹에 따른 보건 위기가 종식될 때 까지 시위로 등장하지는 않을 것이다). 경제 약화와 그에 따른 부정적인 결과들이 항상 시위로 표출된 것은 아니지만, 때로는 2019년 대선들에서 벌어졌던 것처럼 여당을 심판하는 선거 결과로 나타났다. 이 선거 결과로 아르헨티나(우파 패배)와 우루과이(좌파 패배)에서 여당이 교체되었다.

2020년 팬데믹이 도래했다. 시위의 원인들이 더욱 악화되어 갔지만 검역과 두려움으로 시위는 벌어지지 않았다. 라틴아메리카는 이 지역에서 확산되었던 질병의 영향으로 고통 받았을 뿐만 아니라 불경기에 접어들었다. 2020년 <라틴아

6) N. Lustig; ob, cit.

7) 볼리비아에서 벌어진 시위는 선거 과정에 대한 불신과 관련이 있다. 에보 모랄레스(Evo Morales) 대통령이 국민투표에서 부결되었음에도 불구하고 재선 금지를 무시했기 때문이다. 경찰 소요와 함께 벌어진 선거 후의 시위는 군이 대통령직 사퇴를 ‘권고’하고 비제도적 승계 절차를 시작하는 것으로 이어졌다. 새로운 시위는 선거 정상화를 요구하면서 군부의 탄압에 맞섰고, 팬데믹에도 불구하고 새로운 대선이 실시될 때까지 시위를 계속했다. 이 선거에서 모랄레스는 후보가 아니었지만 루이스 아르체 카타코라(Luis Arce Catacora) 전 장관이 이끄는 그의 당은 55%의 득표율을 기록했다.

메리카카리브경제위원회(ECLAC)에 따르면 라틴아메리카 경제는 7.7% 감소했다.⁸⁾ 이 감소로 인한 영향은 원격으로 일할 수 있는 사람들과 음식을 구할 가능성도 없이 하루를 버텨야 하는 많은 비공식부문 노동자들 사이에 서로 달랐다. 또한 등교 수업일이 계속 축소되면서 원격 교육 기술에 접근할 수 있는 사람들과 그렇지 못한 사람들 사이의 불평등이 심화되었다. 빈곤과 실업이 증가했고 부패로 인해 팬데믹 관리가 어려워졌으며, 많은 경우 정치 엘리트들은 점점 더 고통이 심해지고 있는 국민들을 고려하지 않는 태도를 지속적으로 보여주었다.

불만이 폭발하게 되었고 청년들이 탄압과 팬데믹에도 불구하고 시위를 주도하기 시작했다. 볼리비아에서는 대통령 선거가 공교될 때까지 시위가 간헐적으로 계속되었지만, 페루에서는 폭발의 형태를 취했다. 그 이유는 (적법성을 거의 갖지 못한) 의회가 인기 있는 마르틴 비스카라(Martin Vizcarra) 임시 대통령의 탄핵을 선언했기 때문이다.(2016년에 선출된 페드로 파블로 쿠진스키(Pedro Pablo Kuczynski) 대통령이 이와 같은 탄핵을 피하기 위해 2018년에 사임했다.) 시민들의 분노에 찬 시위로 의회가 임명한 대통령이 사임해야만 했다. 이어 2021년 3월 파라과이에서 시위가 벌어졌고, 5월 콜롬비아에서는 조세 개혁으로 시위가 폭발하여 사상자와 실종자가 발생할 정도로 가혹한 탄압에도 불구하고 시위는 한 달간 계속되었다. 시민들의 시위 참여는 사회적 불만을 반영하는데, 이것은 민주주의가 극심한 불평등이나 빈곤과 공존하는 것을 우려했던 ‘이행학자들(transitologos)’의 두려움을 상기시킨다. 이 점에서 우리는 지금의 높은 불평등 수준뿐만 아니라 지난 2000년대 중반까지 감소하는 것처럼 보였던 불평등의 궤적에 대해서도 생각해야 한다. 불평등의 정치화는 불평등 완화가 멈추고 이로 인해 사회적 이동성이나 적어도 복지 분야에서의 개선이 불가능할 것이라는 생각

8) Cepal: *Panorama social de América Latina 2020*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021.

하는 절망의 순간에 온다. 신세대들은 더 이상 불평등을 당연하게 받아들이지 않고 정치적으로 자신들의 불만을 표출한다.(비록 이 글에서 다루는 것을 넘어서는 다른 방법들을 포함할지라도 말이다.) 이런 사회적 불만이라는 맥락에서 각 나라들의 상황들을 개략적으로 이해하기 위해서 적어도 세 가지 가능한 정치적 시나리오들을 생각할 수 있다.(물론 이것들의 다양한 특수성들 역시 가능하다)

첫 번째는 정치 엘리트들에 대한 대중의 불만이 거리에서 표출되고 선거를 통해 해결책을 찾지 못하는 정치적 분열이나 붕괴의 시나리오이다. 이 시나리오는 강력한 경제 엘리트들이 존재하고 있으며, 거시경제의 안정이 유지되고 원자재 붐에 의한 물질적 상징적 재분배과정이 감동적이지는 않지만 유지되고 있는 정치 체제에서 나타난다. 칠레가 대표적인 사례이다. 2019년 폭발해 국민 20%가 시위에 참여했던 “칠레의 10월”은 신헌법 제정 가부를 묻는 국민투표를 강제해 냈다. 2020년 투표 결과는 80%의 지지로 제헌의회가 소집됨으로써 국민들의 분노를 확인시켜 주었다.(소집 반대에 엄청나게 많은 선거자금이 지원되었음에도 불구하고 말이다.) 2021년 5월 진행된 제헌의회 선거에서 무소속 후보가 전체 의석의 3분의 1을 차지하면서 전통적인 정당에 대한 국민들의 불만을 다시 한 번 부각시켰다. 페루에서는 당면한 보건과 경제 위기를 해결하는 것보다는 정쟁에 치우치는 것에 불만을 가진 청년들이 팬데믹에도 불구하고 2020년 시위를 벌이기 시작했다. 국민들의 고통에 아랑곳하지 않은 정치인들에 대한 분노로 인해, 18%에 달했던 공표와 무효표는 최다 득표 후보자와 거의 비슷했고 두 번째 후보가 13%를 차지할 정도였다. 페드로 카스티요(Pedro Castillo)와 게이코 후지모리(Keiko Fujimori)가 격돌한 2차 투표에서는 페드로 카스티요가 이기면 공산주의 세상이 될 것 것이라는 선동적인 선거운동이 펼쳐졌고, 결과는 사회적 계층과 지리적 요인에 따라 분열되었다. 카스티요가 1퍼센트 포인트 미만의 차이로

승리했다.⁹⁾ 수 년 간의 무력 충돌의 유산인 잔혹한 탄압으로 인해 오랫동안 시위가 억제되어 온 콜롬비아에서도 2019년의 시위가 재개되면서 시민들이 거리로 나왔다. 그럼에도 불구하고 이러한 시위가 선거에 가져올 결과를 정의하기에는 아직 이르다.

칠레, 페루, 콜롬비아에서는 청년들이 시위를 주도했는데, 시민 사회가 조직적으로 결합되지 않았고 이로 인해 위기에서 벗어나기 위한 협상을 이끌 명확한 대표자들의 부재했기 때문이다. 이런 경우에서 시위를 주도하는 명확한 세력이 없었지만, 청년들은 고등 교육에 대한 불만을 공유하고 있었다. 고등 교육은 교육 확대를 통한 사회적 이동성과 양질의 일자리를 가능하게 할 기술 제공을 약속했지만 질에 비해 비용이 비쌌기 때문이다. 세 나라에서 이전의 시위들은 지리적으로나 요구 사항에 있어 부분적이었고, 정치 제도 내에서 답을 얻을 수 없었다. (때로는 탄압이 유일한 대응이었다.) 그 결과가 아직 가시화되지는 않았지만 이 새로운 시위의 물결은 전국적으로 확대되어 지금까지 별반 위기를 느끼지 못하던 정치와 경제 엘리트들을 놀라게 했다.

두 번째 시나리오는 극단적 대립이 지속되는 것이다. 이 나라들의 경우 정치 체제들은 1990년대의 시장 개혁에 대한 대응 과정에서 전통적인 정당들의 대표성 위기를 이미 겪었다. 이러한 위기들로 인해 새로운 정치 세력이 출현했는데, 특히 이들이 20세기 마지막 5년 동안의 경기침체 이후에 혁신을 약속하고 시장 개혁 정책에 반대하면서 영향력을 확대했다. 정권 교체로 등장한 좌파 정부들은 경제 성장의 혜택을 나누기 위해, 그리고 이전 정책들의 부정적인 영향들을 보정하기 위해 원자재 호황을 이용하여 사회 구조 내에서 보다 의미 있게 재원을

9) 상대적 저소득 투표자들과 내륙 지역의 투표자들이 카스티요에게 투표했고, 상대적 고소득 투표자들과 리마 지역의 투표자들이 후지모리에게 투표했다. 카스티요가 의회 의석의 28%만을 차지했기 때문에 국정운영에 어려움이 있을 것이다.

재분배할 수 있었다. 새로운 정치 세력은 경제 엘리트들의 의견과 대립하면서 공식 그리고 비공식 부문의 민중들이 요구하는 바에 따라 호황이 가져온 재정 자원을 사용하고자 했다. 보다 개인주의적 체제의 경우 권력 집중은 민주주의와 상당한 긴장을 초래했다. 이는 베네수엘라에서 벌어진 것처럼 “이행학자들”이 예측하지 못했던 방식으로 민주 체제를 약화시키는 점진적인 퇴보 또는 침식을 가져왔다.¹⁰⁾

볼리비아, 아르헨티나, 에콰도르는 이렇게 극단적인 대립이 지속되는 민주주의 시나리오를 대표한다. (비록 개인주의적인 지도자들은 없지만 우루과이도 여기에 포함될 것이다.) 원주민 운동과 청년들이 코레아 정권에 도전하고 있으며 2019년 원주민 운동의 주도 하에 시위가 격화된 에콰도르의 경우에는 극단적인 대립이 완화되고 있을지라도, 이전의 대표성 위기에서 나타났던 극단적인 대립은 여전히 그들의 정치 체제를 구성하고 있다. 이들 국가에서는 민중 부문들이 잘 조직되어 있고 구조조정에 대응해 시위가 벌어지지만, 협상을 가능하게 하고 공공 정책에 제한을 두는 사회적 리더십이 존재한다. 에콰도르의 원주민 운동과 아르헨티나의 피케테로(piquetero) 운동은¹¹⁾ 이러한 능력을 보여주는 사례들로, 에콰도르에서 2019년 사회적 시위를 끝내기 위한 협상을 가능하게 했고 아르헨티나에서는 시위를 피할 수 있게 했다. (팬데믹 동안 벌어졌던 제한적인 시위는 알베르토 페르난데스(Alberto Fernandez) 정부에 반대하는 중도 우파 세력들까지만 참여했다.) 중산층 도시 청소년들이 극단적인 시위에 참여한 이후에 제도적인 파탄이 나타난 볼리비아조차도 팬데믹 시기를 포함해 선거 일정을 복원할

10) Nancy Bermeo: “On Democratic Backsliding” en *Journal of Democracy*, vol. 27 No 1, 1/2016.

11) 피케테로 운동은 비공식 부문의 노동자들과 실업자들을 조직하기 위해 1990년대 중반에 시작되었고, 도로 봉쇄, 공동체 식당, 그리고 공동 노동 속에서 다양한 형태의 대부를 통한 급여의 재분배 등을 실시했다.

수 있게 한 핵심적인 요소는 '사회주의 운동당(MAS)'과 연계된 사회운동 세력이 조직한 시위였다. 팬데믹의 결과가 향후 극단적인 대결 양상을 바꿀 수 있지만, 이 시나리오에서 민중 부문의 조직화와 사회적, 정치적 극단적인 대립은 시위를 이해하는 데 핵심적인 요인이다.

정치 체제를 재구조화하려는 세 번째 시나리오 역시 첫 번째 시나리오와 유사하게 전통적인 정당에 대한 시민들의 불만을 반영한다. 그럼에도 불구하고, 이 불만은 거리에서 시위로 분출하는 대신에, 자신을 개혁세력으로 내세우고 정치 제도의 재구조화를 모색하는 정치 지도자에게서 대안을 모색한다. 엘살바도르와 멕시코가 대표적인 사례이다. 두 나라에서 뒤늦은 이행은 무역 통합, 이주, 송금처럼 미국 경제에 대한 심각한 의존과 결합되었다. 이와 같은 미국 의존을 통해 경제 엘리트들은 2000년대 재분배 과정의 성과를 제약하고 다른 두 시나리오에 나타난 원자재 가격 주기 따른 경제적 변동성을 완화시킨 보호 메커니즘을 가질 수 있었다.¹²⁾

엘살바도르와 멕시코에서는 전통적인 정당들이 시민들의 안전 요구와 포용적인 경제 모델의 필요성에 적절하게 대응할 수 없음을 보여주었을 뿐만 아니라 부패 스캔들로 오염되어 있었다. 두 나라에서 기성 정치인들에 대한 불만으로 시민들은 전통적인 정당들을 “똑같은 놈들”이라고 비난하면서 보다 나은 세상을 약속하는 지도자를 지지하기 시작했다. 지난 세기 말 시장 개혁 후에 대표성의 위기에 빠져들었던 국가들에서 일어났던 것과 마찬가지로 말이다.

멕시코의 이행에 합의했던 제도혁명당(PRI), 국민행동당(PAN), 민주혁명당(PRD)은 정치적으로 서로 별반 차이가 없었다. 2012년에 PRI의 엔리케 페냐 니에토(Enrique Peña Nieto) 대통령 재임 기간 동안 체결된 멕시코 협약(Pacto por

12) Daniela Campello y C. Zucco: *The Volatility Curse*, Cambridge up, Cambridge, 2020; N. Lustig: ob. cit.

México)에서 세 정당은 멕시코의 경제 성장을 위해서는 정치 개혁이 필요하다고 합의했다. 그럼에도 불구하고 경제는 나아지지 않았고, 폭력과 국가의 공모(2014년 아요치나파(Ayotzinapa)에서 벌어진 학생 실종 사건에서 명백하게 드러난)는 줄어들지 않았다. 2018년 선거에서 PRI의 이데올로기 스펙트럼의 양쪽에서 태어난 PAN과 PRD는 심지어 같은 대통령 후보를 지지했다. 이러한 상호 합의와 그 부실한 성과로 인해 기성 정치인들에 대한 안드레스 마누엘 로페스 오브라도르의 비판은 신뢰를 받았다. 그리고 그가 과거에 PRI와 PRD에 속했음에도 불구하고 혁신가처럼 보일 수 있게 해 주었다. 정당들을 오염시킨 부패 스캔들은 그의 공약을 더 매력적으로 만들었고, 대통령 선거에서 53%의 득표율을 달성하고 의회에서 과반수를 장악할 수 있게 했다. 2021년 6월 의회 선거에서 그의 연합정권은 비록 헌법 개정을 위해 필요로 했던 절대 다수 의석을 얻지는 못했지만 의회에서 다수 의석을 유지할 수 있었다.¹³⁾ 또한 자신의 지지 지역인 멕시코시티에서 상당한 패배를 당하기는 했지만, 전국 주지사 선거에서는 세력을 확장했다.

엘살바도르에서는 민족주의공화연대(ARENA)과 파라본도 마르티 민족해방전선(FMLN)이 평화협정에 서명했다. 평화협정은 민주적 이행을 가져왔고, 정부들이 교체되었지만 점증하는 폭력을 해결할 능력은 없었고 유사한 억압 정책들을 사용할 뿐이었다. 또한 부패 스캔들에 양당의 대통령들이 연루되었고, 정치와 실제 국민들의 삶 사이에 괴리가 있음을 보여주었다. 멕시코에서처럼 이 단절은 거대한 민중 시위로 이어지지는 않고, 두 전통 정당들을 비난했던 나입 부켈레(Nayib Bukele) 후보를 지지하는 것으로 이어졌다.(그는 FMLN에서 정치에 입문했다.) 부켈레는 엄청난 대중적인 지지를 받았고, 2019년 대통령 선거 투표에서 53%의 득표율을 기록했다. 그의 지지 세력은 주로 젊은 유권자들이었고,

13) 그럼에도 불구하고 여당이 패배했던 이전 중간 선거들에 비해 의석 감소폭은 상대적으로 작았고, 보건 위기 국면으로 인해 경제지표나 안전 관련 지표가 나아지지 않은 상황에서 나타난 결과였다.

37살이라는 나이로 이 지역에서 가장 젊은 대통령이 되었다. 2021년 2월 국회의원 선거에서 그의 리더십은 그의 새로운 정당에 대한 지지를 이끌어냈고, 전통적인 정당들을 누르고 의회를 통제할 수 있게 해 주었다.¹⁴⁾

로페즈 오브라도르와 부켈레의 리더십은 청년층과 고학력 유권자 층의 지지, 그리고 높은 인기를 바탕으로 한 개인적인 권력 집중 전략이라는 점에서 유사하다.¹⁵⁾ 둘 다 정치 체제를 바꾸겠다고 약속했고, 개인주의적인 리더십이라는 특징을 갖는다. 이들의 권력 집중이 대의민주주의의 균형을 위협할 수 있지만, 칠레, 페루, 콜롬비아처럼 광범위한 분노가 폭발했을 때 보다는 이런 지도자들이 있을 때 경제 권력으로서의 협상이 더 쉬운 측면이 있다. 이러한 권력 집중적 리더십의 사례들이 두 번째 시나리오와 유사하다고 할지라도 경제적 맥락은 다르다. 원자재 가격이 다시 상승하고 있지만, 팬데믹 하에서 이 지역의 재정 수요를 충족시키기에 충분하지 않다. 그리고 이 지역의 높은 빈곤 수준과 비공식부문을 고려할 때, 분배할 자원이 없다면 지속적인 연합을 구축하는 것은 더 어렵다.

팬데믹은 새로운 불확실성의 시나리오를 열었다. 보수주의적인 운동과 새로운 복음주의적 운동들이 등장하면서 기존 페미니즘과 성소수자(LGBTI+) 조직들, 원주민 및 아프리카계 운동들, 그리고 생태학적 재난에 저항하는 다양한 지

14) 부켈레는 5명의 대법관을 자신의 지지 세력으로 교체하기 위해 입법부에 대한 통제력을 즉각 사용했다. 이를 통해 보다 많은 권력을 집중할 수 있었다. 이에 관해서는 다음 문헌을 참고하십시오. Oscar Pocasangre: 《Why El Salvador's Multi-Party System Is on the Brink of Collapse》 en El Faro, 24/2/2021 y Jimmy Alvarado, Roxana Lazo y Sergio Arauz: 《Bukele usa a la nueva Asamblea para tomar control de la Sala de lo Constitucional y la Fiscalía》 en El Faro, 2/5/2021.

15) 이러한 데이터들은 의회 선거가 아니라 대통령 선거에 해당된다. V. 《La población salvadoreña en las elecciones presidenciales de 2019》, Documento de Trabajo No 1/2019, Fundaungo, p. 40, y 《4 datos que caracterizan a los electores que votaron por López Obrador》 en Expansión, 10/7/2018. 멕시코의 경우 2021년 의회 선거에서 모레나(Morena)에 대한 지지는 세력은 청년층과 고학력 유권자들 사이에서 떨어졌다. 최빈층에서 지지율이 올랐지만, 여성들 사이에서는 지지가 약했다. 다음 문헌을 참고하십시오. Santiago Rodríguez: 《Las grietas de Morena: jóvenes, mujeres y clases medias》 en El País, 9/6/2021.

역 조직들이 주도하던 시위의 민주적인 논리를 불확실한 것으로 만들었다면, 펜데믹은 또 다른 정치적 다양성이 등장하는 계기가 된 것이다. 시위는 정치적 변화를 추동해 내지만, 우리가 꼭 그것의 운명을 아는 것은 아니다. 왜냐하면 그것은 시위의 주기와 시위를 추동해 내는 행위자들의 다양성에 달려있기 때문이다.

사회적 시위의 불확실한 방향성은 2013년 브라질에서 벌어졌던 시위들에서 잘 드러난다. 청년 학생들이 교통요금 증가에 반대하여 시위를 시작했다. 경찰의 탄압으로 시위가 확산되었고, 점차 세계인들에 과시하기 위해 사용하려고 했던 월드컵과 올림픽 경기장 건설 대신 공공 서비스의 질 향상과 확대를 요구하는 것으로 이어졌다. 지우마 호세프(Dilma Rousseff) 대통령이 이런 요구들에 응했지만 그녀의 지지도는 영향을 받았고, 2014년에는 어렵게 승리했다. 그럼에도 불구하고 이 시위는 경제 침체와 부패에 대한 국민적 반감(라바 자투(Lava Jato) 작전으로) 속에서 지우마 호세프에 대한 정치적 심판을 요구하는 보수파 단체들로 확대되었다. 이 시위는 집권 연정 세력의 탈퇴를 가져왔고, 소수당이 된 PT는 지우마 대통령의 탄핵을 피할 수 없었다. 이런 정치적 혼란 속에서 정치 개혁을 약속한 자이르 보우소나루(Jair Bolsonaro) 후보가 멕시코와 엘살바도르와는 달리 파편화된 브라질 정치 상황 속에서 전통적인 정당들과의 연합을 통해 정권을 잡았다. 보우소나루에 대한 엄청난 불만과 룰라 전 대통령의 석방으로 흐름은 다시 변할 수 있다. 룰라가 현재 2022년 대선 여론조사에서 선두를 유지하고 있다.¹⁶⁾ 즉, 시위와 국민들의 불만은 하나의 정해진 방향으로 갖는 것도, 유일한 목적지를 갖는 것도 아니라는 것이다.

경제 및 보건 위기 속에서 최근 불만이 폭발하면서 민주주의와 불평등의 어려운 공존은 더욱 불안정해졌고 살펴 본 세 가지 시나리오로 이어졌다. 이 시나

16) 정당한 절차를 밟지 않은 사법절차가 볼소나로의 출마를 막았고, 이 무효 조치로 그가 다음 선거에 출마할 수 있게 되었다는 점을 기억해야 한다.

리오들은 불안정한 균형을 정의한다. 충족되지 않은 요구를 가진 시민들이 자신들의 요구를 듣고, 관심을 기울이고, 결정이 내려지는 과정에서 체감하는 민주주의를 추구하는 것은 사실이다. 민주적 정당성에 대한 요구는 군부의 복귀를 두려워하는 “이행학자들”이 제안하는 ‘공공정책에 대한 제한’보다 더 중요하다. 그럼에도 불구하고 이러한 정당성이 민주주의를 유지하기 위해 필요하다고 할지라도, 미래의 보다 나은 복지에 대한 희망과 연결되지 않는다면 충분하지 않다. 그리고 불만에 의해 조직화된 요구들이 다양하기 때문에 미래의 복지에 대한 요구는 다양한 방식으로 정의될 수 있다. 라틴아메리카 민주주의는 이행을 넘어섰지만 민주주의의 공고화는 포용과 문제해결 능력의 결합을 필요로 하며, 우리는 현재 이 지역의 다양한 시위들의 결과로 이것이 달성되기를 바란다.

이성훈 옮김