
칠레 대의정치의 위기 속 선거 참여

악셀 카이스 로드리게스 / 오리아나 아빌레스 모라가

사회조사기관 TúInfluyes.com 대표, 사회학자 / 사회조사기관 TúInfluyes.com 조사원

원제와 출처: Axel Callís Rodríguez and Oriana Avilés Moraga, "Participación electoral en la crisis de la representación en Chile", *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 34, No. 2, 2021, pp. 19–35.

핵심어: 선거, 국민투표, 유권자, 선거 변화, 선거 참여

초록

2012년 칠레에 자발적 투표가 도래하면서 일부 유권자들의 선택적인 참여 현상이 발생하기 시작하였다. 총 유권자의 약 70%를 차지하는, 매 선거에서 투표하는 안정적인 그룹이 강화된 반면, 2017년 대선 이후 더욱 두드러진 현상인 특정 후보에 의해서 결집되는 새로운 유권자 집단이 등장하였다. 그러나 2019년 대규모 시위가 발생하고 불평등 및 사회적 불의가 더욱 큰 관심 의제로 부상하면서, 더욱 좌파적 대안에 투표하는 경향이 있는 젊은이 그룹이 나타났다. 동시에,

팬데믹으로 인해 65세 이상의 유권자들은 선거에의 참여를 피하였다. 따라서 우리는 유권자의 유형뿐만 아니라 선호도의 방향성에도 변화를 겪고 있다. 2021년 11월 대통령 선거 이후면, 우리는 젊은 유권자들의 정치적 성향이 안정적인지, 또는 나이 많고 온건한 유권자들이 돌아오는지 알게 될 것이다. 이는 심각한 사회적 불안의 맥락에서 이해될 뿐만 아니라 COVID-19 전염병의 직접적인 영향으로 노인 유권자의 선거 참여 감소로 설명된다.

서론

“그 무엇도 이전과 같지 않을 것이다”라는 말은 최근 몇 개월 동안, 특히 2019년 10월 소위 “사회적 폭발”로 불리는 대규모 시위 이후 몇 개월 동안 이 말은 우리가 가장 많이 들을 수 있었던 문구 중의 하나다.¹⁾ 그런데 여전히 다음과 같은 질문이 남는다. 즉 그 이전에는 무엇이었는가? 이번 선거가 부분적으로 올해의 상황을 반영하였는가? 이 질문들은 적절한 질문이고 이 질문에 충분한 답을 답을 수 있는 공간은 부족하기에 필자들은 최근 몇 년 동안 칠레에서 문제가 제기된 민주적 정당성의 회복 경로에 있어 선거 참여의 이정표를 조사하고자 한다.

앞에서 언급한 것에 대해, 그리고 참여의 차원과 관련하여 우리는 다양한 “이전”에 대해 말할 수 있다. 그런데 여기에는 패러다임으로 정의할 수 있는, 또한 분석적으로 최근 역사의 정확한 시기로 확장될 수 있는 것은 단 한 개도 없다. 따라서 오늘날 이 변수가 2019년에 시작된 사회적 동원 과정에 대한 표현이라면 이 짧은 글에서 참여와 관련된 선거의 각도로부터 드러내 보고자 하는 도전이 생긴다.

1) 2019년 10월의 칠레의 대규모 시위는 10월 18일 금요일부터 발생한 사건으로 칠레 국민의 대부분이 우파 정권이었던 세바스티안 피네라(Sebastián Piñera) 정부에 항의하고 모든 차원에 있어서의 불평등을 거부하는 시위에 참가하였다. 이 시위는 거의 4개월 동안 가장 급진적인 시위에서 대규모 행진으로 변모하였다.

일반적으로 선거 참여를 정치 체제의 건전성, 특히 정당 건전성의 징후로 보는 경향이 있다. 아마도 이것은 하나의 지표가 될 수 있을 것이다. 하지만 최근 칠레 정치에 대한 낮은 평가에 영향을 미친 모든 변수들 중에서 이것이 꼭 가장 중요한 것은 아니다. 정당과 정치인을 시민의 시각으로부터 거의 가치가 없고 큰 신뢰도 없는 요소로 보여주는 정량적 연구는 매우 많다.

오늘날 우리가 칠레에서 국가 공식 권력과 관련된 모든 것에 대해 부정적인 의견을 개진하는 것은 잘못된 모순이 될 수 있다. 왜냐하면 우리가 선거에 대해 이야기하고 있다면 참여와 결과에 관해 전체적으로 기술할 수 있는 단 하나의 설명적 가설을 찾기가 어렵기 때문이다.

하지만 최근 몇 년간 칠레가 경험한 과정을 이해하기 위해서는 칠레에서는 어떻게 투표를 하고 지금까지는 누가 투표를 했으며, 마지막으로 가장 최근에 있었던 지난 2017년 대통령 선거 이후로 무엇이 변화하였는지를 전반적으로 파악할 필요가 있다.

의무 투표에서 자발적 투표로의 변화

칠레는 1990년 민주화의 길로 다시 들어섰고 그 이전에 17년간 지속되었던 권위주의 군부 정권의 독재자 아우구스토 피노체트(Augusto Pinochet)를 축출하는 국민투표가 있었다.

다시 도래한 민주주의 하에서 칠레는 피노체트가 1973년에 주도했던 쿠데타 이전까지 칠레의 정치 체제였던 대통령 중심제(아마도 초권력적 대통령제)로 복귀하였다.²⁾

2) 살바도르 아옌데(Salvador Allende) 대통령은 1970년 민주적으로 선출되었지만 아우구스토 피노체트가 이끄는 군사 평의회가 주도한 쿠데타로 인해 정권이 전복되면서 임기를 마치지 못하였다. 이후

이러한 맥락에서 피노체트가 패배했던, 그리고 아이러니하게도 군부 독재정권이 설계하였던 1988년 국민투표에서의 선거 참여 방식은 투표를 원하는 18세 이상 시민이 자발적으로 유권자 명부에 등록을 해야 하고, 일단 등록이 되면 이후의 선거에서 의무적으로 투표를 해야 하는 방식이었다. 그런데 군부 독재정권이 계산하지 못한 것은 이 국민투표에 참여하기 위해 시민들이 대규모로 유권자 명부에 등록을 할 것이라는 점이었다.

되찾은 민주주의의 초기 정착 단계가 지나고 이미 2000년대 초반부터 공식 정치계와 학계 공히 1988년 5월부터 시작된 선거 참여 제도가 더 이상 유효하지 않다는 인식을 하게 되었다. 왜냐하면 전체 인구를 대표하지도 않았고 국가의 사회인구 통계학적 부문을 반영하지 않았기 때문이었다. 체계적으로, 18세가 된 젊은이들은 매우 낮은 비율로 선거인 명부에 등록되었는데 “이전” 시스템³⁾에서 자발적 시스템으로 변경되기 전까지는 18세가 된 젊은이들 10명 중 1명만이 선거인 명부에 등록할 정도의 극단적 상황까지 이르렀다(Wilhelm 2011). 그 당시 등록은 자발적이었지만 투표는 의무였다.

1997년에 이미 처음으로 18세 이상 인구의 자발적 등록자수가 심각할 수준으로 감소한 것이 명확하게 목도되었으며 그 해에 실시되었던 총선에서의 유효투표 수도 크게 하락하여 민주주의로의 복귀 이후 최저 수준을 기록하였다. 이와 같은 상황으로 2001년에 자발적 등록과 기타 선거 측면에 있어서의 의무 투표에 대한 검토가 상원에서 공식적으로 논의되었다. 그리고 이 논의에서 헌법 15조를 수정하고 투표 참여 방식을 유연화 할 필요가 있다는 결론을 도출하였다. 이것이 자발적 투표를 향한 첫 걸음이었다.

〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이, 2009년 말 자발적으로 등록한 유권자 수와 등록

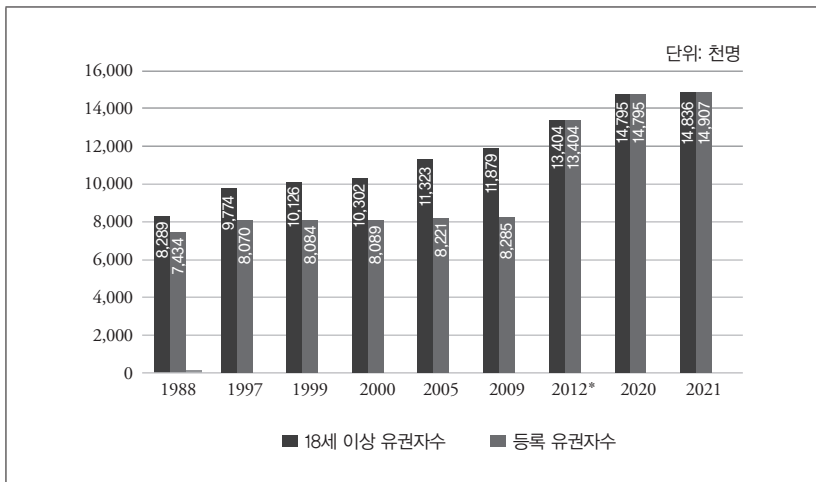
권력을 장악한 피노체트는 17년 동안 지속될 민군 독재 정권을 수립하였다.

3) 1988년부터 2012년까지 운영된 자발적 등록 및 의무 투표 시스템의 현재 명칭.

하지 않은 유권자 간 격차는 18세 이상 전체 잠재적 유권자 수의 31% 이상이었
는데 여기에 많은 사람들이 공식적으로 회피한 선거에 있어서의 결석을 추가해
야 한다. 피노체트 이후 최초로 우파가 승리하여 세바스티안 피네라가 처음으로
대통령으로 선출되었던 2009년 2차 대선의 실제 투표율은 57%로 이것은 유권자
의 43%가 기권을 하였거나 무효표를 던졌다는 점을 의미한다.

이렇게 자발적인 주민등록 비율이 지속적으로 낮게 나타난 결과 세바스티안
피네라 대통령 재임 기간이었던 2021년 초 “자동 등록 및 자발적 투표법”(Ley de
inscripción automática y voto voluntario)이라고 알려진 법률 20,568조가 제정되었
다. 이 법은 선거인 명부 등록에 있어 자동 등록을 규제하고 선거관리위원회의

〈그림 1〉 칠레의 18세 이상 유권자 중 선거인 명부 등록자 수의 변화 양상



출처: 칠레 선거관리위원회⁴⁾와 통계청 그리고 내부부의 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.
주: * 유권자 자동 등록 및 자발적 투표.

4) 칠레 선거관리위원회(Servel)은 선거 운동과 정당 활동 관리 규정뿐만 아니라 선거인 등록 절차와 선거인 명부 및 선거 행위를 감독하기 위한 목적으로 1925년에 설립된 독립된 국가 기관이다.

역할을 수정하며 투표 시스템을 현대화 하는 내용을 담고 있다. 이 법은 또한 선거 관리 위원회 및 선거 등록 시스템에 관한 헌법 구성법인 법률 18,556조를 수정하였는데 이를 통해 18세 이상 모든 칠레인들이 자동으로 선거인 부에 등록되도록 하였다.

이 법은 2017년 선거 시스템에 큰 변화를 가져온 선거법과 함께 칠레의 선거 참여 제도 전후를 가르는 표식이다. 2017년 선거법 개정안은 상당히 많은 지역에 있어 이항 시스템⁵⁾을 변경하였는데 여기에 의하면 동트(D'Hondt) 방식⁶⁾에 따른 의석수 배분 방식에 기반을 두는 큰 틀은 유지하면서도 각 지역 인구수에 따라 더 많은 의석을 배분하는 것이다.

2017년 대선: 변화의 시작

이미 자발적 투표와 자동 등록⁷⁾이 제도화 되었던 2013년 대선에서 작은 경향으로 나타났던 유권자의 선별성이 이후 2017년 대선에서는 매우 강조되었다. 2013년 대선 이후 칠레에서는 유권자의 절반 정도가 선거에 참가하는 가운데 투표를 한 유권자들이 두 그룹으로 형성되기 시작하는 현상이 주요 현상으로 공고히 자리매김을 하게 되었다. 즉 대선 1차 투표 및 2차 투표 그리고 지방 선거에 모두 참여하는 안정적 유권자 그룹이 형성된 반면, 동시에 대선 후보의 “메뉴”에

5) 각 지역에서 2명의 대표를 선출하는 동트 법칙에 기반 한 시스템으로 65%의 득표율을 획득한 정당과 35%를 획득한 정당이 동일한 의원 수를 가질 수 있다. 그러므로 총선에서 두 번째로 많은 득표율을 얻는 정당의 선출성을 강화하게 된다.

6) 이 방식은 벨기에 수학자인 빅토르 동트(Victor D'Hondt)가 19세기 말에 고안한 방식으로 각 정당의 득표수를 1, 2, 3 등의 자연수로 나누어 의석을 배분한다. 각 정당의 득표수를 V로 놓고 각 정당이 이전 선거에서 확보했던 의석수를 S로 놓을 때 배분식은 $V \div (S+1)$ 이다. 현재 스페인, 벨기에, 이스라엘, 브라질, 일본 등에서 채택하고 있다(역주).

7) 18세 이상 모든 시민은 별도의 조치 없이 자동으로 투표할 수 있다.

따라 선거를 하거나 하지 않는 유권자 그룹이 형성된 것이다. 이 두 번째 집단은 그들의 선택에 있어 횡단적 측면을 보여주었다.

대략 1,450만 명의 유권자가 선거인 명부⁸⁾에 등록되어 있었지만 꾸준히 정기적으로 선거에 참여하는 유권자들은 그 절반 수준인 700만 명에 불과하였다. 즉 유권자의 약 50%만이 선거에 참여한 것이었다. 하지만 2차 결선 투표까지 갔던 2017년 대선에서는 수백만 명의 유권자들이 1차 투표를 하고 2차 투표는 하지 않는, 이와는 반대로 1차 투표는 하지 않고 2차 투표는 하는 현상이 명확해 졌다. 이는 이전까지는 보이지 않던 현상이었다. 왜냐하면 1990년부터 2013년까지 유권자들은 대선에서 결선 투표까지 가는 경우에도 일반적으로 1, 2차 투표 모두 참가하였으며 이 경향은 지속되었다.

이러한 이유로 2017년 대선이 열리기 몇 달 전부터 2017년 11월 대선에서 투표를 할 유권자가 몇 명일 될지 알아보기 위한 다양한 작업이 수행되었으며 특히 이른바 “투표 가능성 있는 유권자”와 결부된 설문조사에 기반 한 방법들이 이 작업들에서 사용되었다. 하지만 모든 예상과는 달리 1차 투표에서는 670만 명의 유권자가 투표를 하였는데 이는 총 유권자 수의 47%에 해당하는 수치로써 상당히 수용 가능한 투표율이었다.

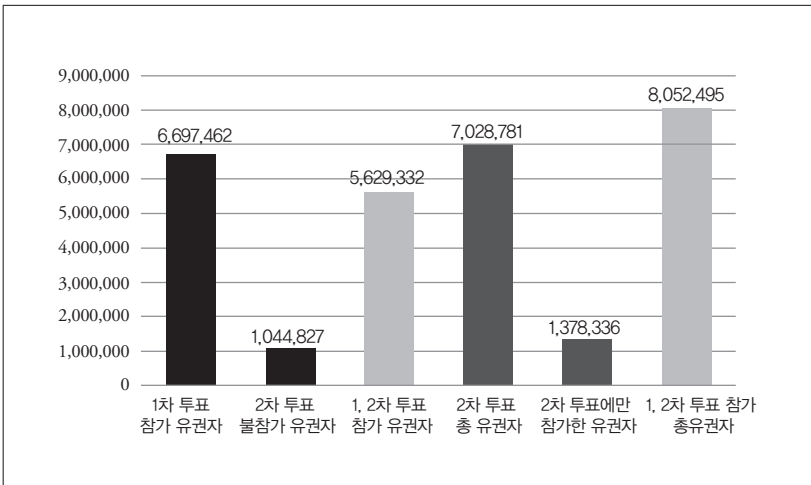
1차 투표가 열리기 몇 달 전 있었던 180만 명의 유권자들이 더 참가했던 예비 선거 이후 모든 재앙적인 예측과는 반대로 2차 결선 투표에서는 다시 한 번 700만 명의 유권자가 참가하여 대선과 지방 선거에서 기권표가 증가하던 추세를 뒤집었다.

2017년 대선의 1차 투표와 2차 투표 사이 800만 명 이상의 칠레 유권자들이 투표에 참가하였다(여기에 대해서는 <그림 2>를 참고하시오). <그림 2>가 명확히

8) 각 선거에서 투표 가능한 유권자 총 수.

보여주고 있듯이 2차 투표는 1차 투표에 비해 700만 명이 넘는 유권자들이 참가하였으며 공식적 기권은 유권자의 50%에 달했다. 이것은 투표 가능한 실질 유권자 수를 정확하게 파악하고 있지 못하는 선거 명부 등록 체계에서 기권이 장기적으로 증가하여 왔거나 증가하고 있다는 신호가 아니라 다양한 변수들 중에서 경쟁, 양극화, 투표의 의미등과 같은 선거의 전형적인 요소들에 반응을 하였다는 신호다. 특별히 우리의 주목을 끄는 선거 현상은 2017년 대선 1차 투표에 참가했던 6,697,462명의 시민들 중 1,044,827명이 2차 투표에 참가하지 않았고 이와는 반대로 1차 투표에 참가하지 않았던 유권자들 중 1,378,336명이 2차 투표에 참가하였다는 점이다. 오직 5,629,332명만이 1, 2차 투표 모두 참가하였는데 이것은 우파에게 매우 유리한 방향으로 작동하였다. 왜냐하면 2차 투표에 참가했던 다수의 유권자들이 세바스티안 피네라 후보를 지지했기 때문이다. 그는 결

〈그림 2〉 2017년 칠레 대선 투표 참가 유권자수



출처: 칠레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

국 2차 투표에서 54%를 획득해 2017년 대선에서 최종적으로 승리하였다.

모든 것을 변화시킨 사회적 폭발

세바스티안 피네라 행정부⁹⁾ 출범 후 거의 2년 뒤 우파는 3,796,918표로 칠레 선거 역사상 두 번째로 많은 표를 획득하였으며¹⁰⁾ 집권 초에 이미 또 다른 4년 집권의 가능성에 대한 논의가 개진되었다.¹¹⁾ 하지만 이 기간 동안 불평등의 근원의 얼굴로써의 체제, 특히 지배 엘리트, 보다 정확히 말하자면 우파 지배계층에 저항하는 사회, 경제, 정치적 불안이 지속적으로 축적되고 있었다. 이것은 2017년 대선 결과의 잠재적이며 독립적인 과정이었다.

어떻게 사회 불안의 잠재적 과정이 공존하면서 동시에 변화하고 싶은 모든 것을 대표하는 우파 대통령이 선출 되었는가? 이 질문에 대해 많은 사람들이 전체 유권자의 75%에 달하는 1,100만 명의 유권자가 대선에서 투표를 하지 않았다는 사실과 연관된다는 가설을 제시할 수 있을 것이다. 다른 한편으로는 세바스티안 피네라 대통령이 대선 유세 중에 제시했던 더 나은 일자리, 더 나은 사회 안전망, 낙수론적 시각¹²⁾으로부터 나온 더 나은 사회적 조건 등과 같은 “보다 나은 시대”에 대한 위대한 공약들이 좌절되었기 때문이라는 가설도 제시될 수 있다. 하지만 피네라 대통령이 대선에서 제시했던 공약이 실현되는 일은 결코 발생

9) 세바스티안 피네라 정권의 집권 기간은 2018년부터 2022년 3월까지다.

10) 에두아르도 프레이(Eduardo Frei)가 1993년 대선에서 4,044,399표를 획득하였는데 1차 투표에서 당선 이 확정되었다.

11) 칠레 선거 제도는 대통령의 연임을 허용하고 있지 않다.

12) “경제 성장이 낙수 효과(낙수 이론)를 통해 표식가능한 자본의 증가 및 그 결과로써의 일자리의 증가로 인해 유발된 소득 분배로써 국민 복지의 향상을 기한다는 가설에 입각한” 논리(Figueroa Burdiles 2021).

하지 않았다. 실제로는 그 반대로 경제 부분은 뚜렷하게 퇴조하였고 사회 안전망과 연금 정책도 악화되었다. 이 모든 것은 빈곤의 재생산의 측면에서 명확하게 목도된다.¹³⁾

2019년 10월 칠레에서 사회적 폭발이 일어났다. 수백만 명의 시민들의 존엄한 삶을 위해 사회적, 경제적 불평등과 기존 정치 질서, “정치 계급”이 해결하지 못했던 무수한 주제들과 요구들에 대해 수개월 동안 항의하였다. 시민들이 요구한 것들은 1988년 국민투표를 통해 막을 내린 군부독재에서 중도좌파 및 우파 민주주의 체제로의 영원한 이행 기간 동안 결코 해결되지 않고 불평등에 대한 투쟁을 강조하지 않은 채 거시경제의 공식적 측면만 강조하는, 그럼에도 불구하고 빈곤문제를 해결하지 못한 상태에서 지속적으로 존재하던 것들이었다.

사회적 폭발이 일어난 지 거의 한 달이 지난 2019년 11월 15일 새벽에 입법 정치 대표성을 지닌 대다수 부문이 위기 해결을 위한 정치적 출구의 마련을 가능하게 하는 협정에 서명하였다(Mayol 2020). 위기를 극복하기 위해 정치권에서 협의한 이 위기 탈출 공식은 피노체트 독재 시절 때 제정되어 여러 번 수정을 걸쳤지만 여전히 권위주의적 색채를 가지고 있는 현행 헌법을 폐지하고 새로운 헌법을 제정하는 것이었다. 이 헌법 제정을 위한 전 단계로써 개헌 절차에 대한 국민들이 찬반 의사를 확인하기 위해 민주적 국민 투표를 실시하기로 합의를 하였다.

또한 동시에 정치권은 새로운 헌법을 제정할 제헌 의회 구성에 대해서도 합의를 하였다. 즉 개헌에 대한 국민 투표를 통해 새로운 헌법을 만들 조직인 제헌 의회의 유형을 정하는 것이었다. 크게 두 가지 유형의 제헌 의회 구성 방안이 제

13) 2006년부터 2017년 사이 빈곤율은 29.1%에서 8.6%로 뚜렷이 감소하는 추세를 보였다. 하지만 2020년에는 다시 10.8%로 상승하였다. 절대 빈곤율 역시 2017년 2.3%에서 2020년 4.3%로 상승하였다(사회개발가족부 2021).

시되었는데 하나는 제헌 의회 구성 인원을 전원 국민투표를 통해 선출하는 방안이고 또 다른 유형은 절반은 현 국회의원으로 하고 나머지 절반은 개헌만을 위해 국민투표로 선출된 대표로 구성하는 혼합 형식 방안이었다.

원래 국민투표는 사회적 폭발이 있는 지 5개월 후인 2020년 4월 26일에 실시할 예정이었다. 하지만 2020년 3월부터 COVID-19 팬데믹이 칠레와 남아메리카 대륙 전체에 급속도로 확산되기 시작하자 10월, 정확하게 말하면 2020년 10월 25일에 실시하기로 연기하였다.

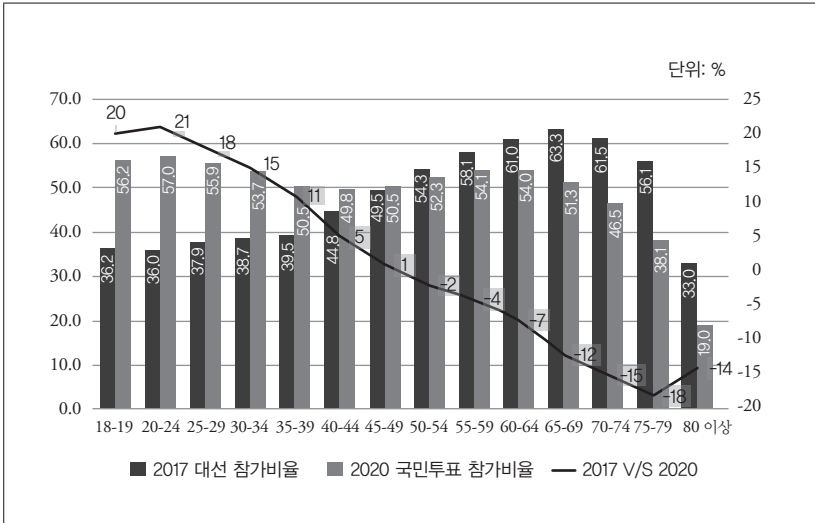
국민투표는 여론 조사에서 예상했던 비율 측면에서 다소 예상하지 못했던 결과를 가져왔다. 반복해서 말하자면 결과가 아니라 비율이 예상에 어긋났던 것이다. 칠레 국민들의 개헌 찬성 비율은 78.3%로 예상보다 약 10% 많았다. 한편 새로운 헌법을 만들 제헌 의회를 민주적으로 선출된 인원으로 100% 구성하는 사항에 대해서는 79%가 찬성하였다.

그런데 이 국민투표에서 결과적 차원에서 가장 두드러진 점은 국가의 여러 지역이 격리되고 팬데믹이 확산되고 있는 상황에서도 유권자의 51%가 투표에 참가하였는데 이는 민주주의가 도래하였던 1990년 7,569,082명의 유권자가 투표에 참가한 이후 가장 많은 투표 참가율이었다. 이것은 국민투표의 결과 앞에 우파와 세바스티안 피네라 정부가 보여줄 수 있는 정당성의 모든 측면을 완전히 무화시켜 버렸다.

〈그림 3〉에서 볼 수 있듯이 투표율의 증가와 개헌 찬성과 반대 비율이 80대 20까지 나타난 것은 1988년 독재에 반대하여 투쟁하였던 젊은이들이 당시 적극적으로 투표에 참가하였듯이 이번에도 특히 젊은이들이 투표장으로 돌아왔기 때문에 가능하였던 것이다.

우리가 〈그림 3〉을 잘 관찰해 보면 어떻게 18세에서 30세 이하의 젊은 유권자들이 2017년 대선 당시의 투표 참가율보다 20%나 많이 국민투표에 참가하였는

〈그림 3〉 2017년 대선과 2020년 국민투표에서의 연령별 투표참가자수

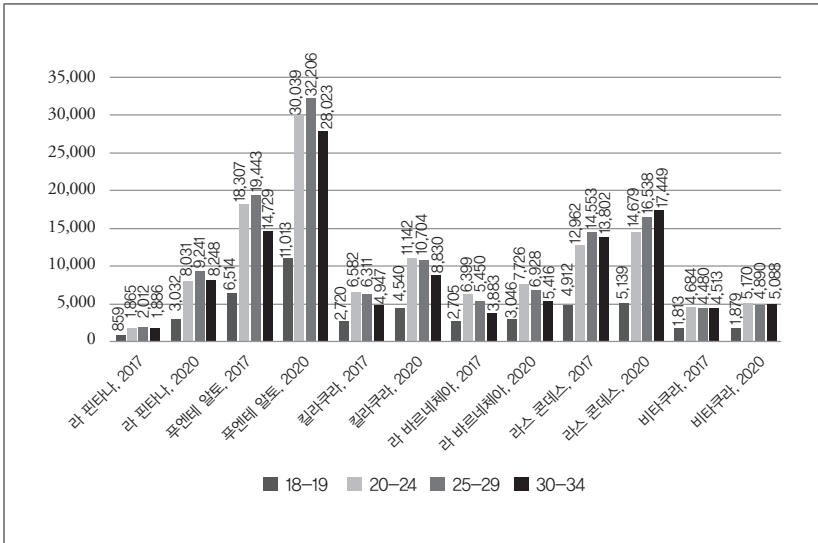


출처: 칠레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

지를 목도할 수 있다. 반면 고령층의 경우 팬데믹의 영향이 뚜렷하게 나타난다. 즉 2017년 대선 이전까지 높은 투표 참가율을 보였던 65세 이상 79세 미만 고령층이 팬데믹 여파로 인해 투표를 많이 포기하면서 이들의 국민투표 참가율이 상당히 하락하였다.

한편 〈그림 4〉는 수도 산티아고의 빈민층 거주지인 라 핀타나(La Pintana), 푸엔테 알토(Puente Alto), 킬쿠라(Quilcura) 지역과 중상층 거주인 라 바르네체아(La Barnechea), 라스 콘데스(Las Condes), 비타쿠라(Vitacura) 지역 간 투표 참여율에 대한 비교를 잘 보여준다. 빈민층들이 주로 거주하는 이 세 지역은 역사적으로 투표 참여율이 낮았던 반면 중상층들이 주로 거주하는 세 지역은 투표 참여율이 전통적으로 높았다.

〈그림 4〉 산티아고의 가장 가난한 지역들과
가장 부유한 지역들에 있어 젊은층의 투표참가자수



출처: 칠레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

〈그림 4〉에서 명확하게 나타나고 있듯이, 빈민 지역인 라 핀타나, 푸엔테 알토, 킬쿠라 지역은 2017년 대선부터 네 개의 연령대 모두에서 높은 투표 참여율을 보여준다. 반면 부유한 지역인 라 바르네체아, 라스 콘데스, 비타쿠라 지역에서의 투표 참여율 증가 현상은 빈민 지역과 비교했을 상대적으로 낮으며 선거에 있어서 뚜렷한 중요도를 구성하지 못한다.

2021년 5월 선거

2020년 10월 국민투표에서의 개헌 및 개헌을 위한 제헌 의회 구성에 대한

찬성의 결과로, 선거 과정 책임 기관인 선거관리위원회는 의회와 함께 제헌 의회를 구성하는 대의원 최종 선출 선거를 16명의 주지사와 시장, 시의원을 선출하기 위해 이미 확정되어 있던 지방선거와 통합해서 실시하기로 결정하였다. 이 동시 선거는 마침내 2021년 5월에 실시되었다.

이를 위해 선거 제도에 대한 몇 가지 법률적 개혁이 이루어졌다. 특히 공식적으로 새로운 헌법을 제정할 28개 선거구에서 155명의 대의원을 선출하기 위한 방식으로 지역과 선거 시스템에 기반 한 동트 방식을 채택하였다.

국회의원을 선출하는 전통적인 방식과 관련해서 이루어진 가장 중요한 개혁에 있어 본질적으로 다음과 같은 세 가지 중요한 보완 사항이 두드러졌다.

첫째는 남녀 동수의 대의원 선출이다. 이를 위해 28개 선거구에서의 후보 등록과 선거 결과 모두에서 남녀 간 비율이 동등하게 되도록 요구하였는데 이는 최종 당선자들의 남녀 성 비율이 거의 동등하게 될 수 있도록 하기 위해서였다.

[표-1] 성별에 따른 제헌의회 대의원 출마 후보수

성	후보수
여성	649
남성	629
총계	1,278

출처: 칠레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

둘째는 원주민의 참여이다. 이를 위해 155개의 제헌 의회 대의원 의석 중 17석을 칠레 원주민 대의원 몫으로 배정하였다. 이것은 선거에서 경쟁하는 10개 원주민 사회 각각이 28개 선거구 중 자신들이 주로 거주하는 지역에 따라 자신들만의 선거인 명부와 투표권을 가진다는 것을 의미하였다.

셋째는 후보자 명부를 통한 무소속 대의원들의 진출이다. 선거제도의 지형도

[표-2] 성별에 따른 원주민 출신 제헌의회 대의원 출마 후보수

	여성	남성	총계
마푸체족	19	20	39
아이마라족	10	8	18
코야족	4	4	8
리칸 안타이 혹은 아타카메뇨족	4	4	8
디아기타족	5	—	5
카와시카르족	4	1	5
케추아족	2	2	4
라파 누이족	1	3	4
창고족	—	3	3
야간족 혹은 야마나족	1	—	1
총계	50	45	95

출처: 칠레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

에 보다 많은 결과를 가져 온 마지막 개혁은 공식 정당에 가입해 있지 않거나 모든 선거구와 지역으로부터 독립적인 무소속 후보들이 다른 무소속 후보들의 지원을 통해 후보자 명부¹⁴⁾를 작성할 수 있게 되었다는 점이다. 이 사실은 경쟁하는 전통적 협약을 통해 역사적으로 정치를 운영해 온 정당에 대항해서 큰 틀에 있어서의 정치적 공급 측면에서 경쟁을 불러일으킨다.

[표-3]에서 알 수 있듯이 개헌 찬반 국민 투표에서 등록된 79개의 명부 혹은 협약 중에서 67개가 무소속에서 등록한 것으로 이것은 각 지역구의 제안을 크게

14) 칠레에서 후보자 명부(lista)는 동트 방식과 같은 비례적 성격을 가지고 이 명부에 기재된 후보들이 당선될 수 있도록 충분한 경쟁력을 가질 수 있게 하기 위해 가능한 많은 지지표를 모을 수 있도록 하는 후보자 리스트다.

[표-3] 2017년 총선 당시 협약과 2021년 개헌 국민투표 당시 협약 비교

2017년 총선		2021년 개헌 국민투표
협약 수	9(정당 제출)	79(12개는 정당제출, 67개는 무소속 제출)
후보자 수	960	1,278(+95 원주민 후보)

출처: 칠레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

확대한 것이다. 이 명부들 중 오직 15개만이 전국 28개 선거구에서 경쟁하는 전국 단위 명부였고 나머지 거의 대부분은 각 지역 정체성이 매우 강하게 드러나면서 오직 특정 지역에만 경쟁하는 명부들이었다.

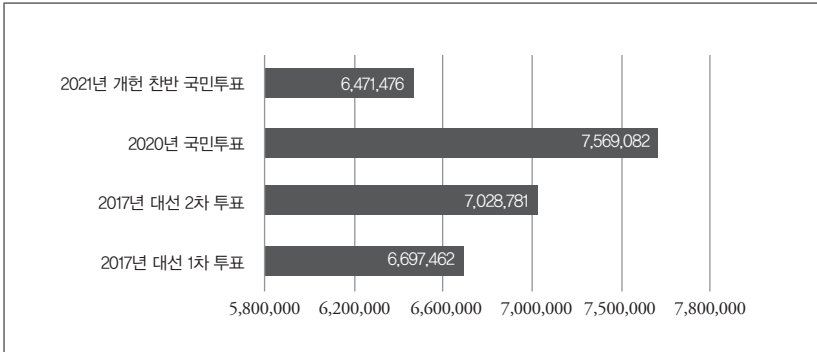
한편 국민투표 총 참가인원 측면에서 볼 때 칠레 전역으로 확대되고 있던 COVID-19 팬데믹의 여파로 인해 2020년 국민 투표 때보다는 투표 참가 유권자수가 감소하였다. 2021년 국민 투표가 실시되었을 당시 55%에 달하는 지역이 검역 조치에 들어갔고 보건부에 따르면 PCR 검사자들 중 12%가 양성으로 판정되는 등 감염 상황이 심각한 상태였다.

〈그림 5〉에서 잘 나타나고 있듯이 2017년 이후 실시되었던 모든 선거들에 대해 관찰해보면 2020년 국민투표 참가 유권자수와 2021년 5월 개헌 찬반 국민 투표 참가 유권자 수 사이에는 100만 명 이상이 차이가 날 정도로 2021년 국민투표 때의 유권자 참가수가 급감하였다.

정치적 시각으로부터 본 결과적 측면에서 선거관리위원회에서 제공한 두 수치가 2020년 국민투표와 2021년 개헌 찬반 국민투표 간의 변화의 방향과 경향을 해석하기 위해서는 필수적이다.

첫 번째 의미 있는 수치는 2017년 대선 2차 투표에 1,326,454명의 유권자가 투표를 하지 않았는데 이들 대부분은 중도층과 고령층으로 추정된다. 그런데 이렇게 투표에 참여하지 않은 층을 젊은층이 대체하게 되었는데 선거관리위원회에

〈그림 5〉 2017-2020년 선거와 2021년 선거 간 투표 참가자수 비교



출처: 철레 선거관리위원회 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음.

따르면 1,271,301명의 젊은이들이 2020년 국민투표에서 처음으로 투표를 하였다. 이와 같이 2021년 5월 COVID-19로 인한 심각한 팬데믹 사태의 결과로 보다 많은 젊은 세대가 개헌 찬반 국민투표에 참가하고 반면 65세 이상 노년층들이 격리로 인해 투표 참여율이 저조해진 상황이 가져온 결과는 전통적인 정치 세력에게 놀라움을 가져다주었다. 특히 우파 정치 세력들에게는 그 충격의 여파가 더욱 컸다. 2017년 대선에서 우파는 거의 380만 표를 획득하여 승리를 하였지만 2021년 국민투표에서는 120만 표도 얻지 못하였다. 다시 말해 우파는 4년도 안된 기간에 3분의 2의 득표율을 잃어버렸던 것이다. 반면 전통적 좌파 세력과는 다른, 기존 정치 체계 외부에 있던 좌파가 의외로 승리함으로써 상승세를 탔다.

전통적 좌파가 제출한 전국 단위 후보 명부는 300만 표 정도에 머물렀던 반면 유권자의 대부분은 진보적 주제 및 환경 문제와 연관된 독립적이며 지역적 성격을 가지고 있는 대안을 선택하였다.

요약하자면 [표-4]에서 볼 수 있듯이 좌파와 중도좌파 세력은 제헌의회 투표에서 압도적인 승리를 거두었는데 여기에는 젊은 유권자들의 투표 행태와 빈민

[표-4] 정치 협약에 따른 투표 결과

협약	정치성향	대의원 당선자수
칠레를 위한 전진(Vamos por Chile)	우파	37
존엄성 인정(Apruebo Dignidad)	좌파	28
민중의 명부(La lista de Pueblo, 무소속)	좌파	25
승인 명부(Lista de Apruebo)	중도좌파	26
새로운 헌법을 위한 무소속 (Independientes por una Nueva Constitucion)	중도좌파	11
또 다른 협약(Otros pactos)		11
원주민(Pueblos Originarios)		17
총계		155

출처: 칠레 선거 법원 자료를 종합하여 필자들이 직접 구성하였음(2021).

지역 거주민들의 적극적인 투표 참여가 있었기 때문이다. 우리는 이와 같은 현상을 앞에서 제시한 2020년 국민투표에 대한 비교표에서 목도를 하였고 이 현상은 2021년 5월 개헌 찬반 국민투표까지 확대되었던 것이다.

결론

2017년 대선 이후부터 칠레 국민의 정치적 인식에 큰 변화가 있었고 이것은 사회적 폭발에 의해 더욱 가속화 되었다는 점은 분명한 사실이다. 그리고 사회적 폭발은 노년층 유권자들을 비동원한 반면 많은 젊은 유권자들을 동원하였다. 한 가지 가설은 희망이 변화에 대한 두려움을 이겼다는 것이다.

이것은 2017년 대선 2차 투표에서 130만 명의 유권자가 투표에 참가하지 않았다는 것뿐만 아니라 2020년 국민투표에 127만 명의 유권자가 새롭게 참여했으

며, 특히 34세 이하 젊은 유권자층을 중심으로 2021년 5월 국민투표에도 계속 참여하려는 경향이 있다는 점에서 잘 드러난다.

“메뉴”에 따른 유권자들의 이 움직임은 비록 그 효과는 투표의 정치적 양극성의 의미에 있어 “보다 안정적인” 유권자의 행위에서 표출됨에도 불구하고 결과에 따른 정치적 방향에 변화가 있는 칠레 선거에 큰 영향을 미친 것은 명백하다. 하지만 이것은 본질적으로 불평등과 불의 그리고 시민의 권리를 위한 투쟁의 의제를 가시화한 2019년 10월 사회적 폭발의 효과에 기인한 것이다. 하지만 이 과정이 반드시 안정적이지만은 않다. 즉 젊은 유권자들의 지속적으로 투표에 많이 참가할지, 그리고 좌파를 찍는 경향을 계속 보여줄 지는 아직 불분명하다.

COVID-19로 인해 유발된 팬데믹을 극복하고 60세 이상 65세 이하 유권자들이 다시 투표장으로 돌아오면 이들은 지난 2017년처럼 온건하게 투표를 할 가능성이 존재한다. 환언하면 이 연령대의 유권자들이 중도좌파나 좌파 후보자를 찍는 일반적인 경향을 보이지 아니면 이전과 동일한 투표 행태를 보여줄지 지켜봐야 한다.

마지막으로 아직 하나의 의문이 남아있다. 2017년 대선 2차 투표에서 380만 표를 획득했던 세바스티안 피네라 우파 정권이 어떻게 4년 만에 개헌 찬반 국민투표에서 120만 표만을 획득했는가라는 점이다. 이것은 가장 강경한 유권자와 관련이 있을 것이다. 또한 “더 나은 시대”와 경제 성장에 있어서의 실행되지 않은 공약에 대한 기대의 좌절이 가져 온 가능한 현상이라는 가설을 세울 수 있을 것이다. 여기에 더해 우파의 퇴보는 사회적 국면의 영향으로 다시 설명가능 할 것이고 노년층의 건강 및 연금 문제로 인해 더욱 악화될 것이다. 2021년 대선에서 우리는 유권자들의 표심이 좌파로 기울는 것을 확인할 수 있을지 아니면 그 추가 다시 오른쪽으로 향할지 볼 수 있을 것이다.

정동희 옮김

| 참고 문헌 |

Figueroa Burdiles, Noelia(2012), “El desarrollo y las políticas públicas”, *Polis*, Vol. 11, No. 33, pp. 375–392, doi: 10.4067/S0718-65682012000300018.

Mayol, Alberto(2020), “Protestas y disrupción política y social en Chile 2019: Crisis de legitimidad del modelo neoliberal y posible salida política por acuerdo de cambio constitucional”, *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, No. 2, pp. 85–98.

Ministerio de Desarrollo Social y Familia(2021), *Resumen de resultados: Pobreza por Ingresos y Distribución de Ingresos (CASEN 2020)*, http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2020/Resumen_de_resultados_de_Pobreza_por_Ingresos_y_Distribucion_de_Ingresos.pdf.

Ministerio de Salud(2021), *La tasa de positividad de los exámenes de PCR alcanzó el 12% la más baja hasta ahora*, <https://www.minsal.cl/la-tasa-de-positividad-de-los-examenes-de-pcr-alcanzo-el-12-la-mas-baja-hasta-ahora/>

Tribunal Calificador de Elecciones(2021), *Resultados de Elecciones-Convencionales Constituyentes*, <https://tribunalcalficador.cl/resultados-de-elecciones/>

Wilhelm, Ricardo(2011), *Inscripción automática y voto voluntario: ¿Una realidad próxima?*, https://web.archive.org/web/20180915084913/http://www.electoral.cl/upload/docs/Inscr%20Automatica%202011_9.pdf