

# 대통령 연임 관련 헌법 개정 실패에 따른 파라과이 대선 정국 전망

구경모 부산외국어대학교 중남미지역원 조교수

## 주요내용

- ▶ 카르테스 대통령과 여당의 주도로 상원의원 25명이 대통령 연임 헌법 개정을 결의했으나, 국민들의 격렬한 저항으로 카르테스가 헌법 개정 포기를 선언함.
- ▶ 카르테스의 헌법 개정 포기는 국민들의 강력한 반발이 원인일 수 있으나, 근본적인 이유는 카르테스 대통령의 낮은 지지율이 원인임. 당선 확률이 낮은 상태에서 정치적 생명까지 걸면서 무리하게 추진할 이유가 없음.
- ▶ 12월 대통령 후보 선출을 앞두고 여당의 주요 대통령 후보들의 지지율이 야당보다 낮아 당내 계파들 간의 합종연횡이 빈번해질 것으로 보임.

## 1. 이슈 현황

- ▶ 카르테스 대통령과 여당의 주도로 상원의원 25명이 대통령 연임 헌법 개정을 결의했으나, 국민들의 격렬한 저항으로 카르테스가 헌법 개정 포기를 선언함.

### □ 상원에서 파라과이 대통령 연임 관련 헌법 개정 결의

- 오라시오 카르테스(Horacio Cartes) 대통령과 페르난도 루고(Fernando Lugo) 전 대통령(현 상원의원)은 지난해부터 대통령이 연임이나 재임이 가능하도록 관련 헌법 조항에 대한 수정을 추진하였음.
- 헌법 개정에는 여당인 콜로라도당(ANR)의 카르테스 계파를 중심으로 페르난도 루고의 프렌테 과수(Frente Guasu), 제1야당인 자유당(PLRA)의 블라스 야노(Blas Illano)계파가 적극적으로 동참함.
- 2017년 3월 31일 3개당의 상원의원 25명이 모여 국회 내의 프렌테 과수 당사무실에서 연임 헌법 개정안을 날치기로 통과시킴.

### □ 국민들의 격렬한 저항으로 헌법 개정 포기

- 이 사건으로 국민들은 의회 1층에 불을 지르는 등의 격렬한 시위를 벌였으며, 경찰이 자유당 사무실에 침입하여 시위대를 저지하던 중 고무탄을 쏘아 청년당원인 로드리고 키타나(Rodrigo Quintana)가 사망하는 일이 발생함.
- 국민 여론이 악화되면서 카르테스 대통령이 헌법 개정을 포기를 공식 발표함.
- 이런 분위기를 반영하여 하원에서도 상원에서 넘어온 헌법 개정안 의결을 중단함.

#### □ 카르테스 대통령과 후안 아파라 부통령의 갈등

- 카르테스가 연임이 불가하게 되자 재무부 장관인 산티아고 페냐(Santiago Peña)<sup>1)</sup>를 콜로라도당의 대통령 후보 경선 주자로 지원할 것을 공식화함.
- 또한 그의 러닝메이트로 부통령 후보에 루이스 그네이팅(Luis Gneiting) 이타푸아(Itapúa) 주지사를 지지한다고 밝힘.
- 후안 아파라(Juan Afara)부통령이 당내 카르테스 계파(Honor Colorado)로부터 차기 대통령 후보로 지지를 받지 못하자, 이에 반발하여 계파에서 탈퇴함.
- 오는 12월에 열릴 경선을 앞두고 카르테스 계파와 비카르테스 계파 간의 갈등이 심화되고 있음.

## 2. 원인과 분석

- ▶ 카르테스의 헌법 개정 포기는 국민들의 강력한 반발이 원인일 수 있으나, 근본적인 이유는 카르테스 대통령의 낮은 지지율이 원인임. 당선 확률이 낮은 상태에서 정치적 생명까지 걸면서 무리하게 추진할 이유가 없음.

#### □ 헌법 개정 추진 배경

- 2018년 대선과 관련하여 여당의 카르테스 대통령과 루고 전 대통령을 지지하는 야당들이 연합하여 추진함.
- 카르테스의 콜로라도당은 파라과이의 전통적인 우파 정당이며, 루고가 이끌고 있는 프렌테 과수는 2010년에 결성된 좌파 정당임.
- 두 정당은 매우 이질적인 정치적 스펙트럼에도 불구하고 차기 대선을 위해 연임 헌법 개정을 추진하기 위해 서로 연대하였음.
- 헌법 개정은 현 대통령과 전임 대통령들(페르난도 루고와 니까노르 두아르페)을 제외하고 특별히 눈에 띄는 대통령 후보가 없었다는 점에서 여당과 야당 세력들이 연합하여 추진하게 됨.

#### □ 카르테스의 헌법 개정 포기

1) 산티아고 페냐는 17살에 자유당의 당원으로 가입함. 그는 2000년(22살)부터 파라과이 중앙은행(BCP)에 근무했으며, 2012년에 최연소로 파라과이 중앙은행 위원회(총재 이하 총 4인의 위원으로 구성)의 위원으로 임명됨. 그리고 2015년에는 카르테스 정부에서 최연소 재무부 장관(36살)으로 임명됨. 2016년에 여당인 콜로라도당에 가입함.

- 연임 헌법 포기 선언은 국민들의 강력한 반발도 원인이라 할 수 있으나, 근본적인 이유는 오라시오 카르테스의 지지율과 관련이 있음.
- 2017년 3월 헌법 개정이 통과된다는 전제를 바탕으로 발표된 차기 대선후보 지지율을 보면, 페르난도 루고 전 대통령은 52.6%, 오라시오 카르테스 대통령은 11.9%, 니카노르 두아르테 전 대통령은 11.5%, 압도 베니테스 상원의원은 7.9%의 지지를 얻음.<sup>2)</sup>
- 루고는 국민들로부터 절반 이상의 지지를 받고 있어 카르테스보다 월등하게 앞서고 있음. 카르테스 지지율은 오히려 당내의 두아르테와 거의 차이가 없는 것으로 나타나고 있음. 당내 경선에서도 승리를 확신할 수 없는 낮은 지지율도 카르테스가 헌법 개정을 포기한 원인임.

#### □ 12월 여당 내 경선을 앞두고 대통령과 부통령 간의 갈등 증폭

- 카르테스와 부통령인 후안 아파라는 당내 같은 계파였지만, 후안 아파라는 내심 헌법 개정을 못마땅하게 여김.
- 후안 아파라는 대외적으로 헌법 개정을 지지했지만, 헌법 개정이 되면 대선 후보의 기회를 잃어버리기에 올 초부터 둘 사이에서 갈등이 표출되기 시작함.
- 헌법 개정 포기 후 카르테스가 자신의 후계자로 산티아고 페냐를 지목하면서 후안 아파라가 당내 계파에서 탈퇴함.
- 후안 아파라는 압도 베니테스(Abdo Benítez)가 이끄는 계파(Colorado Añeteté)와 협력을 논의 중임.
- 후안 아파라 부통령이 압도 베니테스의 연대를 어느 정도 수준으로 이뤄낼지 지켜봐야 하지만, 일단은 비카르테스 세력이 확장될 것으로 보임.

### 3. 전망과 시사점

- ▶ 12월 대통령 후보 선출을 앞두고 여당의 주요 대통령 후보들의 지지율이 야당보다 낮아 당내 계파들 간의 합종연횡이 빈번해질 것으로 보임.

#### □ 헌법 개정(enmienda constitucional)이 아닌 다음 정부에서 헌법 개헌(reforma constitucional)을 추진할 예정임

- 카르테스 대통령이 헌법 개정을 공식적으로 포기함으로써 정국이 안정되고 있음.
- 가톨릭 대주교도 차기 정부의 헌법 개헌에 대한 지지 의사를 표명함.
- 헌법 개헌과 관련한 국민 찬성 여론이 우세한 만큼, 다음 정권에서는 대통령 연임과 관련된 헌법 개헌 논의가 본격화될 것으로 예상됨.

2) Encuesta presidencial 2018: con reelección Lugo, sin reelección Mario Ferreiro, 2017. 3. 1. nanduti, (검색일: 2017. 5. 26.)

- 경선을 앞두고 여당 내 비(非)카르테스 계파들 간의 합종연횡이 빈번해 질 것으로 예상됨.
  - 산티아고 페냐는 경제 및 재정 전문가로서 카르테스 정부에 입각한 지 2년밖에 되지 않는 등 정치적 경험이 매우 미천함.
  - 카르테스가 차기 정부의 권력을 마음대로 주무르기 위해 페냐를 앞세우는 것이 아니냐는 비판이 제기되고 있음.
  - 특히 부통령인 후안 아파라의 카르테스 계파 탈퇴로 인해 당내에서 카르테스 계파와 비카르테스 계파 간의 대립이 심화될 것으로 보임.
  - 후안 아파라와 압도 베니테스의 연대가 거의 성사단계에 와있지만, 후안 아파라가 비카르테스 계파의 지지를 받는 당내 경선 후보로서의 욕심을 드러낸다면 둘의 대결도 불가피할 것으로 보임.
  - 여당 내 각 계파별로 갈등이 고조되면 다양한 계파들의 합종연횡이 빈번해질 것으로 보임.
- 2018년 차기 대통령으로서 아순시온 시장인 마리오 페레이로(Mario Ferreiro)<sup>3)</sup>가 부상.
  - 지난 3월 1일에 발표된 헌법 개정의 무효화 될 경우의 대선 후보 지지도 조사에서 페레이로가 47.3%로 압도적인 1위를 차지하였음. 그 뒤로 압도 베니테스가 17.4%의 지지율을 보였으며, 에프라인 알레그레(Efraín Alegre)<sup>4)</sup>가 16%로 그 뒤를 쫓는 형국이었음<sup>5)</sup>.
  - 4월 12일 여론조사(헌법 개정과 상관없이 모든 후보)에서는 에프라인 알레그레가 20.1%의 지지를 받았고, 2위는 16.8%의 지지를 받은 마리오 페레이로가, 3위는 15.9%의 지지를 받은 페르난도 루고가, 4위는 13.7%를 차지한 오라시오 카르테스가, 5위는 12.6%를 차지한 압도 베니테스가 차지하였음<sup>6)</sup>.
  - 다만, 이 당시의 대통령 지지율 조사는 카르테스의 지지를 받은 산티아고 페냐가 등장하기 이전에 조사된 것으로서 정확도가 떨어질 수 있으나 오라시오 카르테스의 지지율을 페냐의 지지율로 치환해서 본다면 어느 정도 예측은 가능함.
  - 마리오 페레이로에 대한 지지는 진보적 성향을 띄고 있는 페르난도 루고 전 대통령의 지지율을 흡수할 것으로 보이는데, 그렇다면 마리오 페레이로가 30% 이상의 지지율 얻을 가능성도 있음.
  - 아직 선거가 1년이나 남은 상황에서 매우 유동적이지만, 페르난도 루고의 지지층을 등에 업는다면 현재까지 마리오 페레이로가 가장 강력한 대통령 후보임.
  - 내년 파라과이 대선에서는 2008년 이후 다시 좌파 정부가 들어설 가능성이 높음.
  - 브라질의 테메르 정부의 탄핵 위기와 더불어 아르헨티나의 마크리 정부도 실통찮은 상황에서 파

3) 마리오 페레이로는 유명한 뉴스 진행자로서 2012년 정계에 입문하였음. 그는 2월 혁명당(artido Revolucionario Febrerista)의 당원으로서 2013년 대선을 앞두고 루고 전 대통령이 이끄는 프렌테 과수와 연합했다가 결별을 선택하였음. 그리고 프렌테 과수 이외의 좌파진영 정당들과 함께 아반사 파이스(Avanza Paiz)라는 연립정당을 조직하여 대선 후보로 나섰으나 3위에 그침. 다시 방송계로 복귀했다가 2015년 지방선거에서 아반사 파이스의 아순시온 시장 후보로 출마하여 당선됨.

4) 에프라인 알레그레는 제1야당인 자유당의 당대표임. 2013년 대통령 선거에 출마하여 2위로 낙선함.

5) Encuesta presidencial 2018: con reelección Lugo, sin reelección Mario Ferreiro, 2017. 3. 1. nanduti, (검색일: 2017. 5. 26.)

6) Efraín el 'más simpático' y aparecen Chila y Óscar en encuesta azul 'a la carta', 2017. 4. 12. hoy, (검색일: 2017. 5. 28.)

라과이를 시작으로 남미에 다시 진보성향의 좌파 정부 바람이 불 수 있을 것으로도 예상됨.

## EMERiCs

### 참고문헌

- Encuesta presidencial 2018: con reelección Lugo, sin reelección Mario Ferreiro, 2017. 3. 1. nanduti, (검색일: 2017. 5. 26.)  
<http://www.nanduti.com.py/2017/03/01/lugo-lidera-intencion-de-voto-en-elecciones-de-2018-de-poder-ser-candidato1/>
- Efraín el 'más simpático' y aparecen Chila y Óscar en encuesta azul 'a la carta', 2017. 4. 12. hoy, (검색일: 2017. 5. 28.)  
<http://www.hoy.com.py/politica/efran-el-ms-simptico-y-aparecen-chila-y-scar-en-encuesta-azul-a-la-carta>

### 💡 알립니다

- EMERiCs 이슈분석은 대외경제정책연구원(KIEP)에서 발간하고 있으며, 저작권 정책은 '공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 3유형'에 따릅니다. 해당 원고에 대해 사전 동의 없이 상업 상 또는 다른 목적으로 무단 전재·변경·제 3자 배포 등을 금합니다. 또한 본 원고를 인용하시거나 활용하실 경우 △출처 표기 △원본 변경 불가 등의 이용 규칙을 지켜셔야 합니다.
- 본 원고에 대한 글, 그림, 사진 등 저작권자가 표시되어 있지 않은 모든 자료에 대한 저작권 책임은 저자 본인에게 있으며, 해당 원고의 의견은 KIEP 및 EMERiCs의 공식적인 입장을 대변하고 있지 않습니다.