

# 멕시코 정치체제의 구조적 위기와 현단계의 성격: 1982~1994<sup>1)</sup>

이 성 형

〈서울대학교 지역종합연구소 정치학〉

## 목 차

1. 서 론
  2. 제도혁명당 체제의 형성과 정치개혁(1977~1979)
  3. 1982~1988년의 정치위기와 자유화 조치
  4. 1988년 대선과 살리나스 체제의 정치개혁
  5. 1994년의 정치적 위기와 함상의 종언
  6. 멕시코 정치의 전망
- 참고문헌

## I. 서 론

멕시코 정치와 경제는 1994년 나프타 원년에 들어서면서 심각한 위기 국면을 맞이하고 있다. 살리나스 대통령이 6년간 지속적으로 추진하였던 경제 개방과 개혁 정책의 꽃망울이라 할 수 있는 나프타가 발효함과 동시에 터진 치아빠스 농민반란사건은 무모한 개혁·개방 정책의 치부를 단면으로 드러내었다. 뒤이어 제도혁명당의 대통령 후보인 플로시오가 북부 국경도시 띠화나에서 암살되면서 노출되기 시작한 통치엘리트 내부의 균열은 이미 봉합이 어려워 정도로 악화되었다. 알바로 오브레곤 대통령 이래 정치권 내부에서 사

1) 이 글은 1994년도 교육부의 연구지원(지역연구)으로 이루어진 것입니다.

라졌던 정치적 암살이 다시 권력투쟁 게임의 수단으로 복귀하였고, 제도혁명당 내 개혁파인 사무총장 루이스 마시에우가 또 쓰러졌다. 이 사건의 수습과정에 살리나스는 멕시코 혁명기 초의 포르피리오 디아스처럼 미국으로 쓸쓸하게 망명길에 올랐다. 멕시코 대통령직을 수행하는 6년간의 말기가 되면 어김없이 찾아드는 비극에 유일한 예외라고 짐쳐졌던 살리나스에게도 운명의 신은 가혹하게도 예외를 인정하지 않았다.

농민반란과 후보 암살이란 혼란 속에서 치러진 8월의 대통령 선거에서는 폴로시오의 선거본부장을 지냈던 제도혁명당의 세디요가 50.18%의 지지로 당선되었다. 비교적 깨끗했다고 평가받는 이번 선거에서 멕시코 국민들은 이번에도 제도혁명당에 대한 지지를 철회하지 않았다. 1988년의 부정선거 사태에 비해 실질적으로 높은 지지율을 확보했다고 말할 수 있는 세디요 체제는 출범한 지 얼마 안되어 폐소화 폭락 사태를 맞이하여 큰 타격을 받았고, 10개월이 되어가는 현시점에서조차 여전히 치아파스 사태의 수습은 진통을 겪고 있고 제도혁명당 내부의 엘리트간의 갈등도 내연 중이다.

라틴아메리카 대륙의 다른 나라들과는 달리 제2차 대전 후 오랜 기간 동안 정치적 안정을 유지해 왔고, 미국도 열렬히 칭송해 마지않던 ‘멕시코 민주주의’ 체제가 어느 때인가부터 ‘위기’란 꼬리표가 붙더니만, 급기야는 페루의 작가이자 정치가인 바르가스 요사로부터 ‘완벽한 독재체제’(la dictadura perfecta)란 불명예스런 별명까지 얻게되었다. 더욱이 최근에 와서는 공공연히 ‘통치불가능성의 위기’(Hernández et Luis Reyna, 1994)까지 논의되고 있다.

1968년 학생 데모대에 대한 학살 사건부터 이야기되기 시작한 ‘위기’와 ‘이행’의 논의도 근 30년의 역사를 자랑한다. 발전모델의 위기, 정당성의 위기, 헤게모니의 위기 등등 ‘위기’란 단어는 사회질서를 표상하는 모든 개념에 접미어처럼 쓰이고 있다. 정치민주화, 사회정의, 독립의 기치를 높이 들고 나온 멕시코 혁명이 죽었다는 사망진단을 둘러싼 논쟁도 비슷한 연륜을 지니고 있다. 이미 1940년대부터 혁명은 죽었다는 이야기가 전해져 내려왔고, 신자유주의 시장질서의 범람 속에서 ‘두 번째 죽음’이 이야기되고 있다(Meyer, 1992: 11).

두 번째 죽음을 당한 멕시코혁명이 이제까지 물려준 제도적 유산이라고 말할 수 있는 정치체제에 대한 연구관심도 이런 맥락에서 급속도로 재조정되고 있다. 대체로 멕시코의 경제 사회적 발전이 안정적으로 유지되었던 1970년대 초까지 학자들의 관심이 멕시코 정치안정의 뿌리와 원인에 대한 것이었다면,

신자유주의 질서에 편입되는 시점인 1980년대에 들어와서는 제도혁명당 정권(regimen)의 위기와 민주화 이행에 대한 것으로 변화되었다. 이제는 더이상 멕시코 모델이 지녔던 안정성의 원인이 아니라 퇴락과 변동의 원인이 비교 정치학자들의 관심이 된 것이다(Brachet-Marquez, 1992).

거시 역사적으로 보면 1980년대에 가시화되는 멕시코 제도혁명당 정권의 헤게모니 위기 내지 정치적 위기는 무엇보다 정권의 안정성을 뒷받침했던 정치체제의 매개구조가 더이상 민중 배제적인 경제모델과 맞지 않음으로 해서 생긴 협약 체제의 변경에서 생긴 것으로 볼 수 있다. 전후 수입대체산업화를 바탕으로 형성된 타협국가 체제는 더이상 개방경제 하의 수출주도경제가 강요하는 개혁 프로그램과는 기능적으로 조화를 이룰 수 없는 것이고 정치체제 역시 새로운 형태로 변동할 수밖에 없다. 1988년 선거에서 나타난 '정치적 지진' 현상은 이런 맥락에서 해독될 수 있다.

그러나 이러한 거시 역사적 테제는 멕시코 정치변동의 방향을 설명하는데 유효성을 지니고 있음에도 불구하고 정치변동 자체가 지니고 있는 여러 가지 특성을 단순화시키는 약점을 지니고 있다. 첫 번째, 정치적 위기가 30년간이나 장기화되고 있음에도 불구하고 정치 질서에 가시적인 변화가 일어나고 있지 않다는 점을 설명할 수 없다는 점이다. 1977~1979년의 정치개혁 이래 1994년까지 수없이 많은 정치개혁과 자유화가 이루어졌지만 왜 민주화로의 전진은 계속 지체되고 있는가?

둘째, 위기국면에서 체제의 안정성을 회복하기 위해 추진된 제도혁명당 정부의 정치개혁과 개방의 의미는 어떤 맥락에서 이해될 수 있을까? 과연 제도혁명당과 정부의 자유화와 개혁 조치가 잃어버린 정당성과 정치적 지지를 회복하는데 충분한 것이었고, 시스템은 다시 균형을 회복하였던가? 셋째, 자유화와 개혁이 권위주의 정치질서를 근대화하려는 지배 블록의 프로젝트라면 현단계 멕시코에서는 과연 어떠한 조건에서 다원주의적 민주화가 실제로 추진될 수 있는가? 특히 시민사회의 허약성 때문에 아래로부터의 정치적 압력이 허약한 멕시코 사회에서 민주화의 결절점은 어디서 찾아야 될까?

이러한 질문에 대해 필자는 1982년부터 최근까지 신자유주의 경제개혁이 추진된 시기 사이에 표출된 위기의 성격과 이를 해소하기 위한 정치개혁 과정을 분석하면서 위에서 제기한 질문들을 음미해 보고자 한다.

1940년대 이래 멕시코에서 선거법 개정과 정치개혁은 제도혁명당 정부가

확보하려는 통치안정성(governability)과 약화되어 가는 정당성(legitimacy) 양자를 복원하려는 노력에서 출발했다. 그러나 정치개혁을 추진했던 제도혁명당과 정부가 두 개의 목표를 동시에 추구함으로써 나타나는 긴장과 모순을 해결할 수는 없었다. 이 결과 1970년대까지 유지되어 온 정치적 안정성은 1990년대에 들어와서 극도의 정치적 불확실성으로 대체되었다. 이러한 정치적 변화에는 1980년대 추진된 발전모델의 변경이라는 변수가 중요한 역할을 했다고 생각하기에 필자는 1982년 이후의 변화에 주목하고자 한다.

이 시기를 분석의 중심 대상으로 택한 이유는 한편으로는 멕시코의 권위주의적 코포라티즘이 물질적 기반이 약화된 가운데에서도 끈질기게 재생력을 유지하는 정치의 논리를 이해할 수 있을 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 '통치 불가능성의 위기'를 향해 달리고 있는 시스템을 근본적으로 민주화하는데 결정점이 되는 부분이 어디인가를 답하는데 도움을 줄 수 있다고 믿기 때문이다.

필자는 경제개혁을 우선시 하면서 정당성의 하락을 보완하기 위해 선거제도 개혁에만 초점을 맞추는 멕시코 여당과 정부의 노력은 야당의 압력과 결합하면서 일정한 성과를 낳았다고 평가하지만, 향후에 광범위한 제도개혁이 수반되지 않는다면 정치적 불안정과 불확실성은 주기적으로 반복되리라 믿는다. 정치제도의 개혁에는 움직일 수 없는 공룡과 같은 제도혁명당을 정부와 대통령으로부터 분리하고 대통령의 권력을 견제할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다고 본다. 그러나 개혁을 주도할 시민세력과 야당세력도 허약하고, 여권 내부에는 보수파가 강화되고 있는 국면이라서 당분간 큰 변화는 없을 것으로 생각된다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 제2장에서 멕시코 정치체제가 오랜 기간 동안 안정성을 유지해 온 이유를 제도혁명당 체제의 형성사를 통해 간략히 살펴보고 제3장에서는 발전모델이 바뀌는 1982~1988년의 정치위기와 개혁의 역사를 살펴본다. 제4장에서는 '시스템의 붕괴'로 일컬어지는 1988년의 선거 분석에서 출발하여 살리나스 행정부의 정치개혁의 시말을 분석한다. 필자는 살리나스 행정부의 정치개혁 조치의 어두운 측면을 강조하며 현단계 멕시코 정치의 불확실성을 설명할 것이다. 제5장에서는 1994년의 정치위기와 선거를 분석 그리고 이후 성립된 세디요 체제의 앞날을 간단히 전망한다. 끝으로 위에서 분석한 내용들을 바탕으로 멕시코 정치 민주화의 시나리오를 그리며 몇 가지 이론적 논의를 하며 마무리하겠다.

## II. 제도혁명당 체제의 형성과 정치개혁(1977~1979)

멕시코 혁명의 유산을 제도화하는 과정에서 완성된 1930년대 이래 멕시코 정치체제는 다른 라틴아메리카 제국과 달리 체제의 안정성이라는 측면에서 놀랄만한 성과를 낳았다. 수많은 나라들이 군정과 민정을 교대로 반복하는 사이에도 멕시코는 제도혁명당의 헤게모니 아래 주기적인 선거를 치렀고, 1988년 대통령 선거에 이르기까지 권력교대가 큰 무리없이 안정적으로 이뤄졌다. 물론 권력의 주기적인 교대가 ‘혁명가문’ 내부의 엘리트 순환이란 특징을 지니고 있었고, 6년간 ‘대권’을 장악한 전제군주형 대통령제를 제도화하기는 했지만 권력투쟁의 탈군사화와 문민화를 이룬 업적은 정치불안을 특징으로 하는 라틴아메리카 역사에서 예외적인 사례에 속한다고 말할 수 있다.

1929년 알바로 오브레곤 대통령이 암살됨으로써 혁명 이후 정치권력을 좌지우지하던 까우디오의 시대는 끝났다. 까우디오 시대의 종언은 정치 갈등을 해결하는데 종종 사용되었던 폭력의 사용도 끝났다는 점을 예고했다. 적어도 엘리트 분파간의 공개적인 폭력 사용은 1994년 3월에 있었던 풀로시오 후보의 암살때까지 나타나지 않았다.

1929년 대통령 권력의 승계를 평화적으로 제도화하기 위하여 ‘혁명민족당’(PNR)이 창설되었다. 역사상 유래없이 “권력을 장악하기 위한 당이 아니라 권력을 보존하기 위한 당”(Alcocer, 1993: 119)이 혁명가문의 압도적인 지지 아래 탄생하였던 것이다. ‘반혁명’이란 누명을 쓰지 않고서는 새로운 당을 창설하거나 대안을 제시할 수 없는 상황에서 ‘사실상 단일정당’(partido casi único)으로 위치를 점하게 된 PNR은 ‘헤페 마히모’(Jefe Maximo) 까에스의 통치기간 동안 권력승계가 안정화할 수 있었고, 이전까지의 불안정에서 탈피하게 되었다. 그러나 PNR은 까에스의 권력을 유지하는 하나의 기제로 이용되었고, 체제의 힘은 여전히 인격의 힘에 밀렸다. PNR이 새로운 제도화의 기틀을 닦게 되는 시기는 까에스의 영향력에서 벗어나 독자적인 노선을 추구한 가르테나스 대통령 시대이다. 역설적이지만 권력승계를 위한 두 단계의 개혁을 단행하고 정치안정의 주춧돌을 세운 두 사람 모두 혁명이 낳은 최후의 까우디오들이었다는 점이 흥미롭다.

1938년 가르테나스 대통령은 PNR을 ‘멕시코혁명당’(PRM)으로 개칭하고,

당의 기본조직을 섹터로 고정하는 제도개혁을 단행하였다. 그는 대중조직을 당의 섹터로 포괄하여 '멕시코노동자연맹'(CTM), '전국농민연맹'(CNC), 그리고 민중부문과 군부를 조직적으로 통합하였다. 까르데나스는 여당의 편제를 근대 정당처럼 당의 기본단위를 '시민'이나 '지역조직'으로 편성하지 않고 코포레이션 내지 섹터로 묶었다(Córdoba, 1985). 이러한 멕시코혁명당의 특성은 향후 멕시코 정치에서 나타난 유기체적 특질과 반다원주의적 성격을 잘 보여주고 있는데, 당이 권력을 장악하기 위해 싸우는 것이 아니라 권력을 보존하기 위한 '대통령 각하의 정당'(el partido del 'señor presidente')이라는 점을 웅변으로 증명한다. 각하의 정당은 근대 정당처럼 시스템의 일부로서 권력의 교대를 제도화한 것과는 거리가 멀었고, 시스템의 주요 세력들을 지지와 동원 세력으로 모두 포괄하는 선거정치의 기제로 이용되었다. 정치질서는 이제 6년을 주기로 탄생하며 임기 말에 죽는 신이 관리하는 거대한 유기체로 바뀌었다.

까르데나스 대통령이 완성한 코포라티즘적 정치제도에서는 대통령이 시스템의 총괄자로 위치가 정해졌다. 멕시코의 대통령제는 미국의 대통령제와는 달리 헌법에 인정된 행정부 수반의 역할을 넘어서 여당을 완벽히 장악하는 한편 헌정질서를 넘어선 권력도 종종 행사한다. 대통령은 자신의 후계자를 지명(dedazo)하고, 주지사와 상하원 의원 그리고 지방행정기구의 기관장 후보를 지명할 권한을 지니고 있다. 선거가 권력을 승계하는 의례로 굳어진 문화 속에서 이러한 후보지명권이란 사실상 임명권이나 다름없기 때문에 그 어느 나라 대통령보다 강력한 권력기반을 구축할 수 있다. 또 수입대체산업화 시기에 팽창한 국영부문의 수많은 관리자들도 대통령이 직접 임명하고 해임한다. 이런 권능 아래 의회, 사법부, 주정부도 완벽하게 통제되기 때문에 권력분립이란 멕시코에서 찾아보기 힘들다. 물론 제도혁명당 내부에서 소규모의 분파가 권력승계에 통치권자의 전횡에 반발하여 저항한 경우도 없지 않았지만 모두 막간극으로 끝을 맺었다. 1958년 권력승계에서 루이스 꼬르르네스가 후임자를 로페스 마떼오로 지명한 이래 30년간 당내에서 누구도 대통령의 권력에 저항하지 않았고 멕시코 대통령제는 그야말로 '고전 시대'를 맞이하였다(Meyer, 1993: 65).

대통령이 거대한 유기체적 질서의 관리자로 부상함과 더불어 대중조직이 여당의 근간조직이 되면서 새롭게 생겨난 정치문화는 정치엘리트와 대중조직 사이에 생겨난 거래와 교환이다. 애초에 까르데나스 대통령 시대에 '멕시코

판 인민전선'의 형태로 진행되었던 당 조직개편은 혁명가문의 정치엘리트들과 사회운동 조직 사이의 상호타협을 가능하게 만들었다. 섹터로 들어온 사회조직들은 정치엘리트와 정치관료제에 대해 사회적·정치적 지지를 아끼지 않았고, 이에 대한 보상으로 개별 섹터에 유리한 정책과 법률 그리고 물질적 이익을 얻어내었다. 물론 상하원 의원이나 주지사와 같은 선거직이나 고위직 공무원직과 같은 보상도 당연히 따랐다.

이런 맥락에서 주기적으로 치러진 선거는 정치권력을 장악하기 위한 경쟁의 의미를 상실한 채 권력을 한 분파에서 다른 분파로 이전하는 의례로 축소되었다. 중요한 것은 정치엘리트 사이에 권력과 지위를 나누기 위해 만들어졌던 '까마리아'(camarilla)<sup>2)</sup>들을 통해 끊임없이 합종연횡을 모색하는 사다리타기 정치였다. 멕시코판 후원-수혜 관계라고 할 수 있는 까마리아 정치는 바로 엘리트층을 충원하고 양성하는 과정이자, 대권을 포함한 정치권력 일반에 접근하는 최초의 관문이기도 했다. 공적 권력에 접근할 수 있는 기회가 주로 사적인 성격의 네트워크를 매개로 주어진다든 점에서 멕시코 공-사 관계의 특수성을 엿볼 수 있다.

이렇게 완성된 멕시코 대통령제와 제도혁명당의 헤게모니 체제는 1940년대 중반 이후부터 1970년대 초까지 매우 안정적인 정치발전을 보이게 된다. 투표 참여율이 70~80%가 윗도는 가운데 제도혁명당은 80% 이상이라는 높은 득표율을 얻을 수 있어 헤게모니 정당으로서의 위상을 공고화할 수 있었다. 가끔 있었던 당내 분규를 제외하고는 어디로부터 도전을 받지 않았던 제도혁명당 체제는 난공불락의 성채처럼 견고하게 유지되었던 것이다. 제도혁명당이 내면화하고 있는 혁명 이데올로기는 '민족'이라는 담화를 매개로 반체제 정당을 모두 반민족적이라는 이유로 배제해 버렸다. '카톨릭 보수세력의 반혁명'을 피하는 국민행동당은 미국의 지지와 사주를 받는 것으로 매도되었고, 사회주의 이념을 지향하는 멕시코공산당(PCM)은 '민족에 이질적인 이데올로기'에 오염된 채 소련의 이익에 봉사하는 것으로 묘사되었다.

물론 이념적 우위만으로 체제를 지탱해 나갈 수 없다. 이데올로기적 정치적 공간을 독점하게 된 제도혁명당 체제에 물질적 기반을 제공해 준 것은

2) 로더릭 캠프는 까마리아를 다음과 같이 정의한다. "정치적 이해를 같이하며 정치리더쉽 내부에서 자신의 지위를 개선하기 위해 상호의존하는 개인들의 집단". 멕시코 정치에서 까마리아 정치의 중요성을 오랫동안 강조한 그의 논의에 대한 요약으로는 그의 책(Camp, 1993) 제5장을 참조하시오.

당시 수입대체산업화 발전 전략에 따라 안정적 성장을 거듭하였던 ‘멕시코의 기적’이었다. 멕시코의 기적은 정부와 여당이 코포라티즘적 원리와 당규율에 따라 체제 내부의 정치적 행위자들에게 보상하고 배분할 수 있는 부를 제공해 주었다. 성장의 중심축이었던 국영부문과 국가의 재정 지출은 섹터에 포섭된 지지세력들에게 경제적 보상을 가능케 해주었다. 정부는 허약한 민간부문의 기업인들에게 정치권력에 대한 관심을 철회하는 대가로 기업활동에 대한 정부의 전폭적인 지원을 제공하였다. 고도성장으로 국가와 민간부문은 권력과 부의 영역을 명백히 나누면서 역할을 분담하는 분업의 논리를 매개로 굳건한 동맹을 유지할 수 있었다.

‘사실상 유일 정당’으로서 제도혁명당의 위치<sup>3)</sup>는 고도성장기의 물질적 부 이외에도 정부의 제도적 법적 후원이 없고서는 생각할 수 없는 것이었다. 1946년에 공포된 연방선거법에 따르면 선거관리는 정부의 소관이었고, 정당 등록에 관한 권한은 정무장관의 손아귀에 놓여 있었다. 최다수제를 근간으로 한 선거제도 역시 소수표를 사표로 만들어 일당 독식을 가능케 하였다. 이 체제 아래에서 선거란 하나의 의례일 뿐이지 권력교대의 매개체는 아니었다.

그러나 1968년의 학생운동에서 드러난 ‘멕시코 기적’ 시대의 어두운 그림

3) 제도혁명당의 지위를 어떻게 규정하느냐 하는 문제는 정당론에서 오랫동안 논란이 되어왔다. 사르토리는 그의 주저 *Parties and Party Systems*에서 제도혁명당을 ‘헤게모니 정당’ 내지 ‘단일정당 다원주의’로 분류하고 있다. 반면 일군의 멕시코 학자들은 ‘국가당’(partido del Estado)이란 규정을 즐겨 쓰는데(Gonzalez Casanova, 1981; Meyer, 1992), 당이 정부나 국가로부터 독립되어 있지 않고 선거기간에는 일심동체가 되어 하나의 기구처럼 움직이는 측면을 강조한다. 이들은 국가당 대신 정부당(partido del gobierno: partido-gobierno), 공식당(partido oficial)이란 용어와 혼용해 쓰기도 한다. 급진적인 비판론자 중에서는 제도혁명당을 정당으로 보지 않고 아예 ‘정부의 선거기구’(Manuel Moreno Sánchez)라고 못박아 이야기하는 사람도 있다. 사회주의 정당연구에서 사용되는 ‘국가당’이란 표현이 멕시코의 제도혁명당을 연구하는 사회과학자들에게도 광범위하게 유포되어 사용되지만 사회과학적으로는 엄밀성이 결여되어 있다.

알고세르의 비판에 따르면, 매우 제한적이지만 국민행동당과 같은 야당이 지속적으로 선거경쟁에 참여하였고 권력이전을 공식화하는 형식적인 의회에 머물렀지만 공개적인 선거가 지속적으로 치러졌으며, 또 국가당으로서 제도혁명당의 특권이나 조건을 법적으로 보장하고 있지 않기 때문에 사회주의 정당의 특성을 지칭하는 국가당 규정은 부당하다(Alcocer, 1993: 121~123). 필자 역시 이러한 비판에 동의하므로 사르토리의 규정처럼 ‘헤게모니 정당’이나 멕시코 학자들 일부가 쓰는 ‘사실상 유일 정당’(partido casi único) 등을 혼용하여 쓰기로 한다. 1988년 이후부터 가시화 되고 1994년 선거에서도 강화되고 있듯이 점차 3당으로 압축되어 가고 있는 정치세력의 분할구도가 좀 더 명확해 진다면 제도혁명당에 대한 규정도 다시 바뀌리라고 생각한다.



자는 이후 도시와 농촌 게릴라의 출몰, '노동의 반란', 기업인들의 저항으로 이어졌다. 혁명이 약속했던 사회정의를 가늠하는 사회소득의 배분구조는 여전히 개선되지 않았으며 빈곤층도 크게 줄지 않았던 것이다. 기적 시대에 태어나 자라 이제는 대학생들이 된 청년층은 멕시코 정치의 부패와 폐쇄성에 분노를 표했다. 수입대체산업화 시기에 코포라티즘 노사관계의 바깥에서 새롭게 등장한 업종의 노조들도 노사관계의 민주화와 생활조건의 개선을 위해서 쫓겨하였다. 전기 노조가 중심이 된 '노동의 반란'(insurgencia obrera)는 1976~1977년 사이에 절정에 달했다.

이들은 모두 정부와 당이 약속했던 혁명의 미래에 대해 의구심을 품고 불만을 표출했던 것이다. 특히 게릴라 운동의 출몰은 합법적인 정치적 공간 아래 민주적인 정치투쟁이 아무런 의미가 없다는 점을 극단적으로 표현한 것으로 받아들여졌다. 이런 맥락에서 정치안정은 코포라티즘 원리만으로 불충분했다. 혁명이래 근대화 반세기간 새로운 행위자들과 사회운동이 등장했고 이들의 불만을 흡수할 새로운 제도적 공간이 필요했다. 더구나 국민행동당은 1958년, 1964년 선거에서 도시 중간층을 자극하여 제1야당으로 부상하였다.

에체베리아 대통령 정부(1970~1976) 아래 이뤄졌던 '민주적 개방' 정국 아래에서도 정치적 냉소주의가 계속 확산되었고 체제 바깥에서 개혁을 외치는 노동운동이 수그러들지 않았다. 이제 투표 불참율도 30%를 넘어 40%대까지 육박하였다. 제도혁명당 정권의 안정성을 한편으로 보장해 주었던 불참율은 체제에 대한 수동적 지지를 나타내는 안전판이었다. 그러나 이 표가 급증한다는 것은 능동적 지지표가 이탈한다는 의미에서 체제 안정에 대한 적색 신호로도 해독될 수 있다. 설상가상으로 1976년 대통령 선거에서는 야당후보없는 단독후보로 선거가 치러졌다. 겉으로 드러난 멕시코(México formal)와 속으로 끓어오르는 멕시코(México real) 사이의 괴리는 점차 커졌다(Woldenberg, 1993: 91).

이런 맥락에서 로페스 뽀르띠요 정부(1976~1982)는 1977~1979년 사이에 정치개혁을 단행하고 이 과정에서 '정치조직과 선거과정에 대한 연방법'(LFOPPE: la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales)을 공포하였다. 뽀르띠요 행정부 아래 시작된 정치개혁 조치는 우선 체제 바깥에 머물고 있는 사회운동 세력과 정치세력을 제도권 내부로 흡수하여 선거를 통해 정치적 대표성을 강화시키겠다는 전략이었다.

물론 정치개혁의 결과로 제도권 바깥의 좌파와 신노동운동 세력이나 중간

계급의 정치적 대표성이 강화된다면 타격을 받게 될 제도혁명당 내부의 섹터 세력(특히 멕시코노동자총연맹)이나 지방의 까시께 정치인들은 개혁안에 대해 반발했지만 대통령과 당지도부의 이니셔티브에 밀릴 수밖에 없었다(미들브룩 206~9). 향후에도 당내 섹터 세력들은 자신의 정치적 이익에 반대되는 정치 개혁을 줄곧 반대하게 되는데 1977~1979년 개혁을 둘러싼 갈등은 제도혁명당의 이익대표 제도가 안고 있는 문제점을 최초로 노출시켰다고 하겠다.

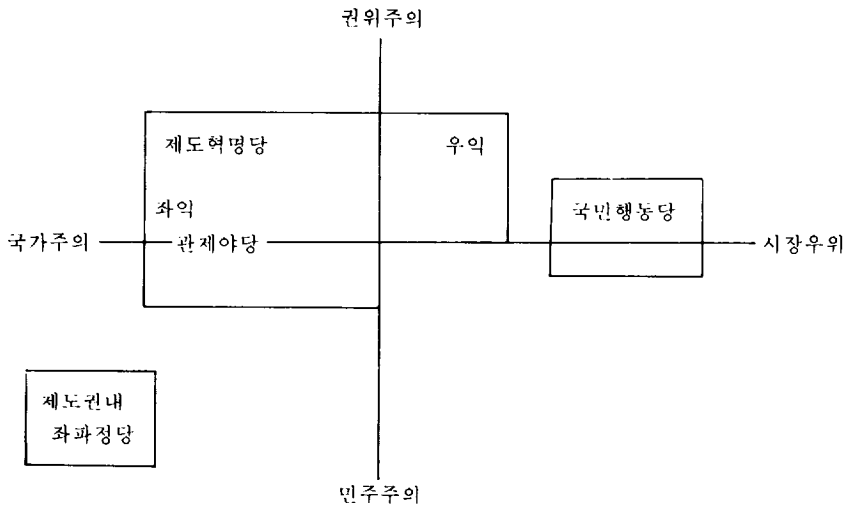
저명한 자유주의자인 레예스 에롤레스(Jesus Reyes Heroles)에 의해 주도된 정치개혁은 형식적이거나 다원주의 모델을 용인하겠다는 의도를 최초로 표현했지만 진정한 의미에서 정치체제의 개방과는 거리가 멀었다. 정치개혁은 사회운동의 공세가 끝난 이후의 시기에 추진되었기 때문에 사회운동의 압력에 정부와 여당이 양보한 것으로 보기도 어려웠다(Moguel, 1987: 66). 개혁 조치는 정당성의 위기로 허약해진 정부와 여당이 사회운동과 좌파 정치 세력의 결합을 막고 의회 내부로 일부를 견인하여 반체제 운동을 분할-지배하는 전략의 일환으로 진행되었다. 앞서도 지적했듯이 멕시코 여당과 정부의 정치 개혁은 정당성 회복이 가능한 정치적 자유화의 수준을 통치 안정성이 허용하는 범위 내로 제한하는 것뿐이었다. 결국 정치개혁이 불러일으킨 것은 좌파와 사회운동 내부의 격렬한 논쟁뿐이었다.<sup>4)</sup>

연방법은 우선 1946년 연방선거법과 달리 야권세력에 대한 정치권 진입에 대한 통제를 느슨하게 만들었다. 첫째, 전국 당원을 65,000명만 확보한다면 정당 등록이 가능하게 하였고, 등록(registro)에 대한 판단도 정부 장관실이 아니라 연방선거위원회(CFE)가 하도록 하였다. 둘째, 하원 의원 의석수를 종래의 300석(상대적 최다수제)에 100석의 비례대표 의석을 늘려 야당에게도 일정한 지분이 배분되도록 하였다. 셋째, 야당에게도 대중매체에 대한 접근, 캠페인 비용 할당, 면세의 권리 등을 인정하였다(Reyes del Campillo, Carrillo Luvianos y Romero, 1992: 102~4; 미들브룩, 211~2).

새로운 연방법 아래 치러진 3개의 선거에서 제도혁명당은 65~70%의 지지를 확보하였고, 야당은 도합 25~30%를 확보하여 의견상 정치개방과 자유화의 효과가 나타난 듯 보였지만, 여전히 문제점은 남아 있었다. 1979년 선거의 투표 불참율은 50%나 되었고, 제도혁명당과 야당 사이에 보여지는

4) 정치개혁을 둘러싼 정당별 내지 정파별 입장과 논쟁에 대해서는 Rodriguez Araujo(1979), Moguel(1987), Gonzalez Casanova(1981) 등을 참조하시오.

힘의 불균형은 간극이 매우 컸기에 효율적인 경쟁체제와는 거리가 멀었다. 다만 연방법의 효과로 멕시코 역사에서 가장 오랜 역사를 자랑하던 공산당(PCM)이 깃발을 내리고 멕시코통합사회주의당(PSUM)이란 이름 아래 체제 내로 흡수되었다.<sup>5)</sup> 정치개혁은 체제 바깥의 좌파를 의회 내로 유인하여 무력화시키는 것으로 끝났고 제도혁명당의 헤게모니는 거의 손상을 입지 않고 굳건히 보존되었다. 이제 '사실상 유일 정당' 체제는 야당에 일정한 양보를 매개로 다원주의란 외양을 쓰게 되었지만 사실상 변한 것은 거의 없었다.



1970~1982년 사이의 정치세력 지도

5) 이 당은 1988년 선거 국면에서 다시 멕시코 사회당(PMS)로 당명을 개칭하여 까르데나스를 지지하는 민족민주전선(FDN)에 참여하여 이후 전선이 민주혁명당(PRD)으로 조직을 전환하자 자신의 조직을 해체하여 신당에 참가한다.

### III. 1982~1988년의 정치위기와 자유화 조치

#### 1. 발전모델의 변경과 안정화 정책

로베스 뽀르띠요 대통령 정부 아래 시작된 정치개방은 재임기에 추진된 ‘경제의 석유화’ 프로젝트가 파산하면서 새로운 변화를 맞게 된다. 유가가 계속 상승될 것이라는 잘못된 예측에 기초한 뽀르띠요 행정부의 방만한 투자와 경기부양책은 공공부문의 외채만 엄청나게 늘려 놓았다. 정부의 재정구조는 이제 이자 지불도 힘들 정도로 악화되었고, 인플레이션 압력도 거세었다. 국내 자본가들의 외화 도피가 시작되자 정부는 1982년 8월 임기 말에 외환수습을 완전히 통제할 목적으로 은행국유화 조치를 취하였다. 이 조치로 전후 정치안정의 한 축이었던 국가-민간자본 사이의 묵시적 동맹은 완전히 깨어져 버렸다(이성형, 1994: 134~4).

은행 국유화 조치로 국민경제의 혼란이 가중된 상황 속에서 1982년 말에 정권을 인수한 미겔 델 라 마드리드 대통령은 경제난국을 극복하기 위한 비상처방으로 멕시코 혁명국가의 전통과 이념에서 벗어난 새로운 대선회를 감행하였다. 어차피 대외 경제권과의 관계를 유지하기 위해서는 외채지불의 의무를 다해야 했고, 외환 획득을 위해서는 내수시장에 기초한 산업화 모델을 바꿀 수밖에 없었다. 이미 수입대체산업화의 잠재력 역시 소진하여 기술과 금융에 대한 대외 종속성이 심화되었고, 나아가 보호주의적 내수시장에 기식하는 기업가들과 정치관료제의 부패현상도 심각하였다.

기존의 산업화 모델이 잠재력을 상실하였다고 해도 새로운 발전모델로 이행하는 일은 결코 쉬운 일이 아니었다. 대외지향적 수출경제는 기존에 정부와 여당이 통치이데올로기로 국민들에게 주입하였던 ‘혁명적 민족주의’와는 배치되기 때문에 정당성의 위기를 낳을 우려가 있었다. 혁명적 민족주의는 바깥에 대해서는 배외주의적 반제국주의적 태도를 배양하였고, 내부로는 사적 이니셔티브보다는 국가에 의한 주도권과 통제를 강조하였다(Bartra, 1993).

반세기가 넘도록 반미 반제국주의, 국유화와 공적 통제, 미덕, 외국투자자에 대한 법적 제한, 시혜자로서 국가, 국민적 정체성 등의 가치관으로 사회화된 국민들에게 정부가 갑자기 시장과 대외개방의 미덕을 칭송하고 국가의 퇴진

을 이야기한다면 국민들은 어리둥절할 수밖에 없을 것이다.

오랜 기간 동안 경제성장을 효율적으로 관리함으로써 축적되었던 정부와 여당의 정당성은 이제 신정부가 추진하는 시장과 대외 개방에 기초한 모델로 이행하는데 치러야 하는 고통의 분담 요구로 심각한 위기에 놓이게 되었다. 델 라 마드리드 정부는 이러한 부담을 무릅쓰고 시장의 우위에 기초한 신자유주의 모델로 혁명 이후 형성된 국가를 점차 해체하는 작업을 착수하였다. 이미 각료팀의 주요 포스트를 대거 장악한 기술관료들은 국가를 사회변화에 맞추어 조정하는 것을 근대화라고 인식하고, 시장에 의한 조절과 국가부문의 축소를 추진하였다. 이들은 나아가 멕시코 정치와 경제를 오랫동안 유지해 왔던 코포라티즘과 후원-수혜 관계를 축소하고자 하였다. 그렇지만 이 작업은 경제 개혁과 안정화 정책을 성공리 추진하는 일의 종속변수 정도로 생각되었다.

델 라 마드리드 행정부는 우선 국정 목표를 인플레이션 양진을 막고, 대외 경제권과의 관계를 유지하기 위해 외채이자 지불을 원할히 수행하는 것으로 잡았다. 우선 82년 62%, 83년 94%라는 고율의 인플레이션을 진정시키는 것이 정책의 우선적인 목표였다. 인플레이션은 외견상 화폐 현상으로 보이지만 소득 재분배 투쟁의 성격을 띠고 있기 때문에 사회경제적 행위자들의 계급정치와도 긴밀한 연관이 있다(Hirschman, 1981). 그런 점에서 인플레이션은 사회구성원들 사이의 갈등과 투쟁을 표현하고 반영하기도 한다(Barkin and Esteva, 1986).

특히 경기침체기의 인플레이션은 반인플레이션 정책의 비용 배분을 둘러싼 사회집단간, 사회집단과 국가간의 투쟁을 촉발시키기 때문에 자연스럽게 정치적 사안으로 변질된다. 발전모델을 수정하면서 치러야만 하는 전환기에 부담해야 할 고통과 비용을 염두에 둔 델 라 마드리드 행정부로서는 인플레이션 압력이 경제순환 국면의 화폐현상보다는 화폐의 가치 나아가 권력의 무게를 담보한 정부의 사회갈등 조절 능력을 시험하는 시련으로 여겨졌고 또 약화되어 가는 제도혁명당의 헤게모니를 방어해야만 하는 정치적 공간으로 이해되었다(Loaeza, 1992: 58).

1982~1988년 사이에 인플레이션은 연평균 80%를 상회하였다. 고인플레이션으로 인한 소득분배가 사회세력에 미친 효과는 컸다. 국내총생산 대비 임금소득의 비중이 36%에서 29%로 하락한 반면 자본소득과 자영업자의 소득은 49%에서 56%로 증가하였다. 소득배분의 형평성이 더욱 악화되었음에

도 불구하고 사회적 정치적 갈등은 심각하지 않았다. 그 이유는 사회적 이질성이 컸으므로 피해자들의 공동전선이 결성되기 힘들었기 때문이다(Loaeza, 1992: 65).

농촌지역보다는 도시지역의 피해가 컸고, 수출산업보다는 내수산업 쪽의 피해가 컸다. 도시의 임금소득자들의 피해가 컸기도 했지만 이들은 소비를 축소하고 다른 가족 성원이 비공식부문에서 벌어들이는 추가소득으로 위기를 대처해 나갔다. 그러나 실업자들의 자기방어 능력과는 비교할 수도 없는 처지였다.

위기의 효과가 들쭉날쭉하고 피해자들의 공동전선이 결성되지 않는다면 정부의 입지는 그만큼 유리해진다. 정부는 안정화 정책의 비용을, 저항의사를 노골적으로 표시하는 기업가들과 그리고 부분적으로 중간계급에게는 면제시켜 주고 저항이 허약한 부문에 전가시키면 되기 때문이다. 여기서 제도혁명당 정부는 자신의 새로운 신자유주의 프로젝트 추진에 필요한 국가-민간부문 동맹관계를 형성하고 중간계급의 정치적 불만을 중화시킬 수 있는 제한된 정치개혁만 시도하면 된다. 텔 라 마드리드 행정부의 선거개혁안의 정치적 의미나, 임기 말에 반인플레이션 정책을 협약으로 제도화한 '경제연대협약'(PSE)은 이런 맥락에서 이해될 수 있다(이성형, 1994).

## 2. 긴축정책의 보완물로서 정치개혁

정부는 시장과 사회의 자생력을 통해 국가의 역할을 재조정하고자 노력했지만 독립적인 정치개혁 프로그램을 마련하지는 않았다. 일단은 기껏해야 부패 척결과 같은 해묵은 구호나 외칠 뿐이었다. 그러나 정부와 경제현실에 대한 대중적 불만이 널리 확산된 가운데 치러진 1983~1985년 사이의 지방 선거에서 우익야당 국민행동당의 약진이 부분적으로 가시화되자 정부는 태도를 바꾼다.

경제침체의 상황에서 대중들은 선거를 불만 표현의 장으로, 제도혁명당의 정당성을 의문시하는 축제로 활용하였다. 기업인들도, 카톨릭 교회도, 심지어 미국정부도 선거를 제도혁명당 정부에 대한 새로운 압력수단으로 이용하려 하였다. 1985년 중간선거에서 누에보 레온, 소노라, 치와와, 산 루이스 뽀토시, 과나후아또, 두랑고 등 북부와 중부의 여러 주에서 국민행동당은 도시 중간계급의 불만을 정치적 지지로 묶어내는데 성공했다.

쁘르띠요 정부 시절의 호황국면에서 소비의 미덕을 만끽한 중간계급이 거품이 꺼지고 난 뒤 불만을 느끼는 것은 당연하였다. 사실 국민행동당은 누에보레온과 소노라에서 최초로 야당출신 주지사가 나올 것을 믿어마지 않았다. 국민행동당은 북부 여러 곳에서 막강한 동원력을 이용하여 제도혁명당의 정당성을 공격하였고, 북부의 정서를 자극하는데 성공하였다. 선거를 통한 ‘북부의 반란’이 시작된 것이다(Lopez Villafane, 1986: 207~8).

선거결과는 투개표 부정 시비로 얼룩졌다. 이번 선거에서도 제도혁명당 정부는 투개표 과정에서 수많은 부정을 저질렀고 선거연금술로 하락하는 지지도를 회복하려는 최후의 노력도 아끼지 않았다.<sup>6)</sup> 물론 이러한 선거부정에도 불구하고 제도혁명당은 북부에서 고전을 면치 못했으며, 전체적으로 지지율도 하락하였다. 게다가 선거불참율도 1982년의 33% 수준에서 거의 50% 수준에 육박하였다. 선거관리기구의 공신력 역시 추락하였다.

야당과 비판세력들은 다시 선거관리기구의 공정성을 정치적 쟁점으로 물고 늘어지자, 이에 대한 대응으로 정부는 1987년 새로운 선거개혁을 단행하였다. 「연방선거규약」(Codigo Federal Electoral)으로 집대성된 1987년의 선거개혁도 제도혁명당의 통제 아래 야당의 압력을 수용한다는 점에서 이전 선거개혁과 유사하지만 구체적인 조항들은, 야당의 약진에 불안감을 느낀 제도혁명당 정부의 불안심리를 질게 반영하고 있다. 따라서 1987년 선거개혁은 헤게모니 하락에 대비하여 낮은 지지율로서 다수당으로서 지위를 보전하려는 제

6) 제도혁명당의 선거연금술에 대해서는 수많은 보고와 연구들이 있다. 앨런 라이딩의 요약된 보고(Riding, 1989: 95)에 따르면 대체로 다음과 같은 기술이 동원된다.

① 그럴듯한 야당후보가 있으면 먼저 정부의 일자리나 돈으로 매수한다. ② 야당 그룹 내부에 강력한 반대파를 조성해 분열을 조장한다. ③ 선거법 조항을 마음대로 바꾼다. ④ 제도혁명당의 지지가 압도적인 빈민가에서 중간계급 주거지를 붙여서 게리맨더링을 한다. ⑤ 5만개(1982년 기준으로는 50, 438개)가 넘는 투표소에 대표자를 파견할 수 있는 정당은 제도혁명당 밖에 없기 때문에 투개표 관리에 독점적인 지위를 확보하고 있다. ⑥ 선거 후 결과에 대한 공식발표가 1주일이나 지나서 이뤄지므로 그 사이에 표결 결과를 조정한다. 불리할 경우에도 야당과 타협할 시간적 여유가 충분하다. ⑦ 시, 군 단위 선거구에서 야당의 승리가 인정되는 아주 드문 경우가 생길더라도 연방정부와 주정부의 분담금을 끊어서 새로 당선된 시장에 대한 반발감을 조장한다. ⑧ 야당과 반대세력에 대한 협상을 끌어내기 위해 특정지역에 불안감과 억압적 분위기를 조성한다. 이외에도 내무부는 보안기구들과 합동으로 정보를 수집하고 필요한 경우 선거부정을 조장한다. 선거부정의 기술이 단계적으로 지능화되어 가는 과정에 대해서는 Reyes del Campillo, Carrillo Romero (1992: 96~101)을 참조하시오.

도혁명당의 수세적 입장을 잘 보여준다고 하겠다(Peschard, 1992: 223).

첫째, 비례대표의 의석을 200석으로 늘리고 다수당(제도혁명당) 배제원칙을 삭제하였다. 둘째, 하원의 다수당을 강화하기 위하여 '통치안정조항'(candado de gobernabilidad)을 삽입하였다. 어떤 당도 51%의 지지를 획득하지 못한 경우 상대적 다수를 획득한 당이 비례대표 의석을 흡수하여 절대적 다수가 되나 그 의석 수는 70%를 넘지 못한다. 야당은 최소한 30%의 의석을 유지할 수 있게 되었다. 셋째, 선거관리 조직에 대한 정부의 통제를 강화하여 여당이 관제 여당들과 연합하지 못하도록 한다. 넷째, 선거부정에 대한 처벌을 강화한다(Peschard, 1992: 224~5).

새로운 연방선거규약은 결국 야당과 비판세력의 압력은 별로 수용되지 않은 채 정부와 여당이 상황을 계속 통제하겠다는 의지를 재천명한 것으로 볼 수 있다. 야당들은 이념적으로 분열된 상황에서 대안적 개혁안을 내놓을 수 없었고 연방선거규약은 결국 정부와 여당의 안대로 귀결되었다. 연방선거위원회에 야당인사도 선거지지율에 비례하여 참여하게 되었지만 여전히 압도적 다수 위원들은 제도혁명당 출신이었다.

경제안정화를 우선시하는 델 라 마드리드 정부의 개혁조치는 긴축기조의 유지에 필요한 '통치안정조항'만 만들었을 뿐 대중들이나 야당의 불만을 흡수하는데는 제한적이었다. 발전모델의 변경에 필요한 긴축기조의 정책이 앞으로 지속될 전망이어서 향후의 선거정치에서 제도혁명당이 어려움 없이 헤게모니를 유지할 수 있을까 하는 점에서 정부와 여당은 자신이 없었던 셈이다. 그러나 이러한 준비도 1988년 총선에서 제도혁명당이 입은 치명적인 상처를 예방하는데 실패한다.

## IV. 1988년 대선과 살리나스 체제의 정치개혁

### 1. 1988년 총선과 제도혁명당의 헤게모니 위기

1988년 7월에 있었던 대통령 선거 개표과정은 전산 시스템의 붕괴로 돌연 중단되었다. 이른바 '시스템의 붕괴'(caída del sistema) 사건은 혁명 후 반세기 이상 유지되어 온 헤게모니 재생산의 시스템에 금이 갔다는 점을 상징적



으로 보여주었다. 엘리트 내부의 권력이전을 평화적으로 선거다수표로 확인하는 축제 내지 의례로서의 선거는 더 이상 존재하지 않았다. 대통령 권력승계의 오리진에서부터 제도혁명당은 심각한 정당성의 위기에 봉착하게 되었고, 선거부정 시비사태로 인한 경제사정의 불안정성은 미국의 긴급차관 제공이라는 극약처방으로 진정되었다.

1988년 대선은 멕시코 선거사에 있어서 최초로 승자와 패자가 미리 정해지지 않은 선거였다. 선거불참율이 50%나 되는데 지지율도 역대 최저치인 50.7%였으니 실질 득표율이란 25% 수준에 머물렀던 것이다. 이 득표율은 역시 당대 최저치인 6년 전의 68.4%에서 17.7%나 미달하는 것이었다. 살리나스 후보는 미초아칸, 연방지구, 멕시코주, 모렐로스, 바하 칼리포르니아 등의 주에서 결정적으로 패배하였고, 300개 선거구의 40%에 해당하는 119개 선거구에서 선두를 빼앗겼다. 도시지역 전반에서 야당은 선전하였고, 중도좌파연합인 민족민주전선(FDN)은 제도혁명당의 표밭인 농촌 지역표까지 상당수 흡수하였다. 야당이 절대다수를 흡수한 54개의 선거구에서 44개는 민족민주전선의 몫이었고, 이중 11개는 농촌 지역이었다. 대통령 선거사상 역대 최저치라는 수도 외에도 여당은 하원에서 헌법개정에 필요한 정족수를 확보하는데 실패했다.

왜 이런 결과가 나왔을까? 1988년 7월의 반란은 어떻게 설명되어야 할까? 첫째, 무엇보다 오랜 기간의 경제적 침체와 긴축기조의 안정화 정책에 따른 대중의 반감이 제도혁명당 후보에 대한 거부로 나타났다. 끝이 보이지 않는 경제위기와 긴축기조의 안정화 정책이 지속되는 동안 체제를 유지해 왔던 코포라티즘이나 후원-수혜 관계가 원활히 작동할 까닭이 없다. 물질적 기반이 붕괴되자 멕시코 코포라티즘 체제의 위기도 시작되었다. 게다가 코포라티즘 제도의 리더십도 오랜 기간 동안 부패와 부정으로 찌들었기에 대중적 기반과 점차 유리되었던 점도 이러한 위기를 심화시켰다. 특히 당내 노동부문의 상당수가 민족민주전선 후보인 까르데나스에게 표를 던진 사건은 제도혁명당 후보로서는 충격적으로 받아들여졌을 것이다.

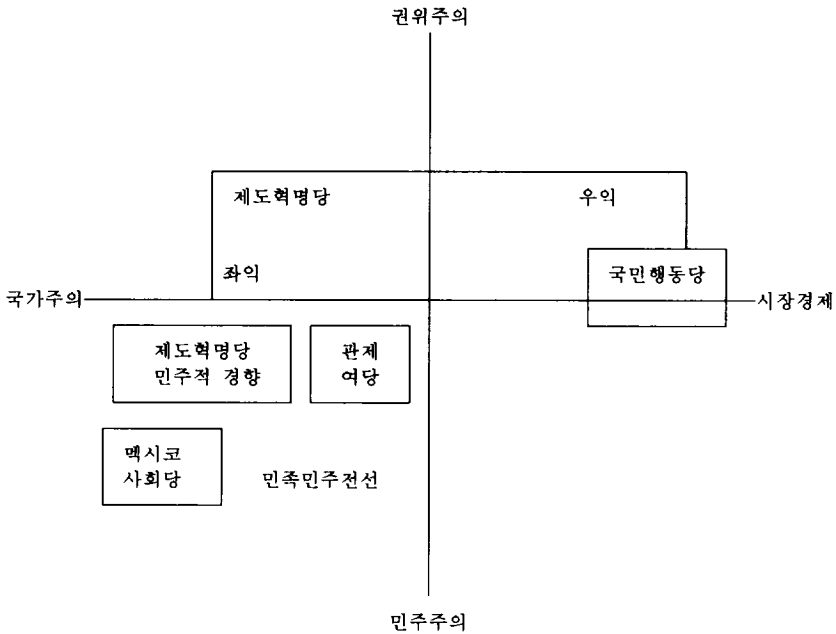
둘째, 경제적 침체에 더하여 제도혁명당의 내분도 이러한 결과를 낳는데 일조하였다. 1986년 8월에 당내의 밀실정치(tapadismo)를 비판하고 후보의 공개경선을 주장하면서 등장한 '민주적 경향'(corriente democratica) 세력은 파우메목 까르데나스를 예비후보로 내세우면서 지도부 노선에 반기를 들었

다. 노동부문에 속한 멕시코노동연맹(CTM)도 대통령 후보로 에너지-광업- 국영기업부 장관인 알프레도 델 마소를 추천했다.

그러나 델 라 마드리드 대통령이 신자유주의 경제정책을 지속적으로 추진할 목적으로 카를로스 살리나스를 후보로 지명하자 당 내분은 걷잡을 수 없이 심화되었다. 민주적 경향은 탈당하면서 독자후보로 선거체제에 임하자, 관변여당(PPS, PARM, PST)의 연합이라할 수 있는 PFCRN가 여기에 붙었다. 정부의 신자유주의 정책에 비판적인 태도를 취했던 노동부문도 살리나스 후보를 위해 적극적으로 뛰지 않았다. 당내에는 분열과 동원의 위기가 심각했기에 제도혁명당의 주특기인 ‘선거연금술’에도 불구하고 안정적 지지도에는 훨씬 못 미쳤던 것이다.

셋째, 제도혁명당과 정부가 정당성의 근거로 삼고 있던 혁명적 민족주의 이념에서 점차 멀어지고 대외개방적 타협주의로 탈바꿈하려 하자, 대중들에게 집단적 기억으로 내장되어 있는 민족주의적 정서가 까르테나스라는 상징을 통해 표출되었다. 1938년 3월에 석유자원의 국유화를 선언했던 라사로 까르테나스 전 대통령의 아들인 파우메목 까르테나스는 제도혁명당 내외에 아직도 강력한 영향력을 지니고 있는 민족주의 정서와 민주적 요구를 효과적으로 결합하면서 불만에 가득찬 대중들의 지지표를 모을 수 있었다. 우익여당 후보인 끌로우띠에르의 지지표가 1% 상승에 거치고<sup>7)</sup> 대부분의 야당표가 까르테나스 후보에 모였다는 사실은 1988년 선거의 이념적 지형의 특성을 잘 보여준다.

7) 민족민주전선에 비해 국민행동당이 1988년 선거에서 상대적으로 열위에 머문 까닭은 델 라 마드리드 행정부 이래 경제프로그램이 기업인들과 국민행동당의 그것에 접근하였기 때문에 ‘민주화’란 공약을 제외한다면 대립된 쟁점이 없을 정도였다. 국민행동당의 후보 끌로우띠에르는 우스개 소리로 “내 공약은 제도혁명당의 프로그램을 베꼈다.”고 말할 정도로 살리나스 후보의 경제프로그램은 전통적인 국민행동당의 프로그램과 유사했다.



1988년의 정치세력 지도

## 2. 살리나스 행정부의 대응: 모든 힘을 대통령에게로!

### (1) 새로운 정치연합과 선거개혁

1988년 선거를 계기로 헤게모니 정당으로서 제도혁명당의 시대는 종언을 고했다. 실용주의적이고 임기응변적인 선거 연금술만으로는 더 이상 권력의 안정적인 재생산이 힘들게 된 제도혁명당과 정부는 살리나스 체제의 6년간 지속적으로 새로운 개혁과 변화를 추구하게 된다. 그 결과로 제도혁명당은 더욱 약체화되고, 멕시코 대통령의 권력은 더욱 비만해진다.

살리나스는 1982년부터 추구해 온 신자유주의적 경제개혁과 대외개방을 더욱 빠른 속도로 추진하면서 제도혁명당의 이념적 지주와 경제노선을 전면적으로 수정하고자 하였다. '혁명'이란 수사 대신에 '근대화'란 용어가 공식 담화의 핵심용어가 되었고, '혁명적 민족주의'의 자리에는 '사회적 자유주의'란 용어가 들어섰다. 민영화, 개방, 국제화, 시장의 논리는 국가주의, 민중주의, 코포라티즘, 타협의 논리를 대체하였다. 델 라 마드리드 대통령 시절과

마찬가지로 당연히 정치와 정치개혁의 당위성은 신자유주의 경제개혁의 부속물로 인식되었다. 다만 정치위기가 심각한 수준에 다다랐기 때문에 제도혁명당 안팎으로 변화를 동시에 추진해야 한다는 부담을 안게 되었을 뿐이었다. 그런 맥락에서 살리나스의 프로젝트는 전임 대통령이 시작한 경제개혁에 더욱 박차를 가하고 이를 뒷받침할 새로운 정치연합과 타협 체제를 만드는 것이라고 할 수 있다.

살리나스의 정치질서 재구조화 노력은 우선 전통적인 코포라티즘 세력에 대한 규율을 강화하는 것으로 시작하였다. 집권한 뒤 얼마 되지 않아 그는 대통령 선거전 당시 자신에 반대한 페멕스(Pemex) 노조위원장인 호아킨 로드리게스 갈리시아(일명 '라 끼나')를 전격적으로 구속하였다. 전국교원노조 위원장 까를로스 홍기툰(Carlos Jonguitud)도 무능과 부패를 이유로 물러나게 했고, 선거 당시 실적이 나빴던 주지사들도 경질시켰다. 물론 국민들에게 정치적 길들이기란 비판을 피하기 위하여 1987년 증권시장 붕괴를 조작했던 부패한 기업인인 에두아르도 레고레타, 전임 경찰청장이며 저명한 기자 마루엘 부엔디아의 암살을 배후 조종했던 호세 안토니오 소리아도 잡아 들였다.

과감하고 신속하게 길들이기 작업을 끝낸 살리나스는 정권의 안정을 위해 미국의 지지를 구했다. 1989년경 외채총액이 거의 1천억 달러에 육박했고 외채 서비스 금액이 수출소득의 50%를 넘어섰기 때문에 외채협상은 새로 들어선 정권이 해결해야 할 최초의 작업이었다. 이를 위해 살리나스 정부는 전통적으로 미국을 견제하던 중립주의적 다자주의 외교노선을 포기하고 친미주의적 노선으로 선회하였다. 파나마의 노리에가 정권을 비판하고 외채협상을 위한 라틴아메리카 공동 대응책도 포기한 채 부시 행정부와외의 단독협상에 들어갔다. 호르헤 차بات의 말을 빌리면 “외교정책을 경제에 회생하는”(economization of foreign policy) 노선으로 이행한 것이다(Chabat 1991).

1990년 경제팀은 '브래디 플랜'을 기반으로 외채협상을 시작하였다. 멕시코 정부가 채무상환 노력을 성실히 이행하겠다는 약속을 한 대신 총 외채 명목가치의 15%를 탕감 받는 성과를 얻어내자, 국제 금융계에서 멕시코의 신용도는 상당히 제고되었다. 그렇지만 외채협상만으로 새로운 구조 조정에 필요한 자본을 만들어 낼 수 없었다.

외채협상이란 단기전략이 지닌 자체의 한계 때문에 이 전략은 곧바로 아무런 조건없이 멕시코 경제를 미국경제에 통합시키려는 장기 전략으로 이행하

였다(Castañeda 1990: 416). 살리나스 대통령은 경제정책에 있어서 대외 개방 기초를 더욱 강화하고, 미국경제권에 의존을 강화함으로써 외국투자를 끌어 들일려는 목적으로 급기야 북미자유무역지대 결성을 위한 협상을 추진하였다. 이로써 살리나스의 대외개방적인 자세는 백악관과 국제금융계의 전폭적인 지지를 얻게 되었다.

부패한 노조간부에 대한 타격, 외채협상의 타결로 기대되는 낙관적인 경제 전망, 그리고 백악관의 지지 속에서 살리나스 대통령은 국내에서 새로운 정치세력 재구조화에 나섰다. 1982년에 국유화된 시중은행을 1990년에 재민영화하면서 기업인들에게 유화적인 태도를 취한 살리나스 대통령은 국영기업에 대한 대규모 민영화 조치를 통해 정부와 기업인들 사이에 굳건한 동맹을 맺었다. 또 유력한 기업인들을 제도혁명당에 끌어들이고, 대기업인들의 코포라티즘 조직들과 정부와의 연계도 강화하였다. 또 멕시코혁명 이래로 굳어진, 카톨릭 세력에 대한 반교권주의적 태도를 전면적으로 수정하여 1992년 헌법 130조의 개정을 통하여 교회의 법인화를 허용하는 한편 바티칸과의 관계도 정상화하였다.

가히 혁명적이라할 수 있는 경제개혁 프로그램에 비해 정치개혁에 대해서 살리나스 정부는 시종일관 임기응변적인 실용주의로 대응하였다. 기껏해야 국민행동당에 시군 단체장과 주지사 몇 개를 양보하여 '선택적 민주주의'를 구사한다던가, 제도혁명당의 우위가 유지되는 한도 내에서 선거제도를 개혁할 뿐이었다. 또 대통령이 직접 관할하는 전국연대기금(PRONASOL)을 만들어 정부의 예산을 선거지지도를 높이기 위해 사용하기도 했다.

살리나스 정부는 1982년부터 경제이념상으로 서로 접근하게 된 국민행동당과 더불어 새로운 대안으로 등장한 민족주의 성향의 중도좌파 전선에 대한 정책을 모색하였다. 1988년 선거결과 중도좌파 전선의 등장으로 제1 야당의 지위가 위태롭게 된 국민행동당도 살리나스의 손짓에 화답하여 전통적으로 추구해 왔던 반체제 야당(anti-systemic party)에서 체제 내 온건야당(loyal opposition)으로 변신을 꾀하였다(Manuel Reynosa, 1993: 134).

지도부는 이미 자신들의 경제프로그램과 다를 바 없는 제도혁명당과 제휴함으로써 중도좌파가 제도혁명당의 대안으로 발전하는 것을 막고자 하였다. 이에 대한 대가로 국민행동당은 제도혁명당의 동의 아래 1989년 바하 칼리포르니아주에서 멕시코 선거사 최초로 야당 주지사(에르네스토 루포)를 배출하였다. 이어서 1992년에는 프란시스코 바리오가 치와와 주지사로 입성하였고,

과나후아또주에는 국민혁명당 출신의 임시 주지사가 배출되었다.

1988년의 선거에서 개표부정으로 정당성의 뿌리가 흔들리는 것을 경험한 살리나스는 국민행동당과의 전략적인 차원에서 제휴를 하면서 신자유주의 개혁에 필요한 헌법 3조와 27조의 개정을 추진하였다. 1988년 하원의원 선거에서 헌법개정 정족수에 미달했기 때문에 국민행동당의 협조가 필수적이었다. 이에 따라 전통적으로 국민행동당이 주장해 온 민영화나 교회의 법인 능력 회복(헌법 130조의 개정), 그리고 선거제도 개혁과 같은 사안도 적극적으로 받아들일 수밖에 없었다.

국민행동당과 전략적 차원에서 제휴관계를 수립한 살리나스는 우선적으로 만신창이가 된 선거과정의 공정성을 제고하여 정권의 정당성을 제고할 목적으로 새로운 선거법 제정과 제도개혁에 나섰다.

1990년 4월 6일 판보에 발표된 「선거제도와 절차에 관한 연방규약」(COFIPE: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales)은 진정한 의미에서 최초의 선거법이라고 할 수 있는 것으로 총 372개조와 시행세칙을 담고 있다. 투개표 과정에서 정부나 여당의 개입을 어렵게 만든 연방규약은 오랜 기간 동안 야당의 공격을 받아 온 선거권자의 명부를 개선하고, 나아가 선거권자 카드를 만들어 투표부정을 어렵게 만들었다. 사진과 전자기호 그리고 사인이 포함된 카드를 발급하여 조직적인 몰표, 대리투표 등의 부정이 쉽지 않도록 하였다.

또 연방선거위원회(CFE)를 연방선거관리단(IFE: Instituto Federal Electoral)으로 제도개편을 단행하고 이전까지 정무장관이 사실상 통제하던 방식에 일대 개혁을 단행하였다. 관리단의 총괄위원회(Consejo General)의 위원 구성에 정부, 정당, 하원, 시민 등 각 부문의 대표를 참여하게 하여 선거관리 업무가 행정부로부터 진정한 독립성을 획득하도록 하였다. 특히 선거관리직 공무원제를 신설하여 정당과 정부의 영향력을 중화시킬 수 있는 능력을 부여한 부분은 괄목할 만한 제도개선이라할만 하다.

1991년 8월의 의회선거부터 적용된 연방규약(카드 부분은 제외)은 선거 때마다 부정 시비로 휩싸여 폭력사태를 야기시켰던 원인을 근원적으로 제거하지는 못했지만 선거의 공정성을 제고하는데 크게 기여하였다.

제도혁명당은 1991년 여름 선거에서 유효투표의 61.48%를 획득함으로써만 3년만에 정당성 시비를 종결시켰다. 반면 국민행동당은 17.73%를 얻어 제1 야당으로 복귀한 반면, 민족민주전선이 당으로 전환한 민주혁명당은

8.25%를 얻어 제3당으로 전락하였다. 경기회복과 대외개방이 가져다 줄 미래의 약속에 믿음을 저버리지 않는 중간계급이 다시 제도혁명당에게 투표를 던졌다. 하층민의 지지표를 끌어들이기 위해서는 멕시코판 새마을 운동이라 할 수 있는 프로나솔이 대통령의 직할체제로 운영되었다. 물론 선거과정이면 반드시 등장하는 부정과 조작도 지지율을 높이는데 크게 기여했다.

전국연대프로그램, 일명 '프로나솔'(PRONASOL)이라 불리는 빈곤 퇴치 프로그램은 신자유주의 경제개혁 아래 경제적 사회적 어려움을 겪는 농촌과 도시의 주민들을 위해 대통령 직속 기구로 만들어졌다. 살리나스 대통령은 민영화 과정에서 나온 기금 일부와 재정부문에서 충당된 재원을 자신의 정치적 판단에 따라 자의적으로 이용함으로써 여당의 선거지지율을 높이는데 성공하였다. 이 프로그램은 특히 민주혁명당의 정치적 지지도가 높은 곳에 집중적으로 실시되어 중도좌파의 정치적 입지를 약화하는데 그만큼 기여하였다. 그러나 살리나스는 프로나솔에 대한 통제권을 제도혁명당에 주지 않고 자신이 직접 장악함으로써 자신의 가부장적 후원자로서 이미지를 제고시켰지만 제도혁명당의 힘을 무력화시키는데 기여하기도 하였다. 그런 점에서 프로나솔은 전형적으로 네오포퐁리즘적인 성격의 프로그램이었고, 그만큼 정치적 민주화에 역행하는 것이기도 했다.

제도혁명당에 대한 지지도가 60%를 넘었지만 상황이 1988년의 이전으로 복귀한 것은 아니었다. 국민행동당은 살리나스 대통령의 약속이 이행되지 않음에 점차 의심을 품었고, 민주혁명당은 점차 압박해 오는 정치적 탄압과 폭력에 크게 반발하였다. 두 야당은 선거과정과 개표 결과에 여전히 불만을 표출했고 때때로 돌출된 물리적인 행동과 대립으로 선거과정은 새로운 의례를 만들어 내었다. 선거부정에 야당이 저항하고 대치국면으로 넘어가면 대통령은 선거과정과 개표결과를 무효화시키고 야당과의 타협을 통해 의석을 배분하거나 임시로 단체장을 임명하였다. 선거무효가 선언된 후 재선거를 실시하는 것이 아니라 전제군주가 신하를 임명하듯 주지사나 단체장을 임명직으로 바꾸어 버렸다. 앞에서 언급한 과나후아또주의 임시 주지사직을 국민행동당에 배분한 것도 새롭게 생긴 의례의 수많은 사례 중의 하나에 해당한다.

대통령의 자의로 이루어진 타협과 협상이 선거과정을 대체하였고, 이 과정에서 제도의 힘은 극도로 손상되었다. 제도혁명당은 완전히 선거분쟁의 결과에 대해서는 들러리 역할을 할 수밖에 없었으며 새로운 선거규약도 이 경우

에는 휴지나 다름없었다. 인치와 변덕이 법과 제도를 압도하였고 시민과 국가를 연결하는 사회적 매개제도들의 기능은 극도로 약화되었다. 민주화 이행은 커녕 정국은 점점 불확실성을 질게 드리운 안개 속으로 빠져 들었다. 살리나스의 이러한 행태는 향후 임기 말기의 정국을 파국적 위기 국면으로 이끄는 데 결정적인 역할을 수행한다(Hernández Rodríguez 1994: 213~4).

1991년 선거가 끝나고 다시 선거제도의 공정성을 보완하기 위한 여당과 정부, 그리고 야당 사이의 협상이 시작되었다. 경제개혁에 대한 장미빛 전망을 그리는 국민들이 다시 제도혁명당에 대해 지지를 표하자 이에 자신감을 얻은 정부와 여당이 앞으로 다가온 대통령 선거를 위해 선거법 협상에 나섰던 것이다.

1993년 12월 23일에 끝난 합의에 의해 선거인 명부에 대한 외부 감사, 매스컴을 이용한 대통령 후보의 토론회 조직, 내국인의 선거참관, 대중매체 이용의 형평성 제고 등에서 보완책이 마련되었다(Fernández del Castillo y Woldenberg 1995: 125). 이와 더불어 정부는 야당이 오랫동안 비판해 온 '통치안정조항'을 폐기하여 제1당이 취할 수 있는 하원의 의석수를 500석 중 315석(63%)으로 제한하였고 야당은 최소한 의석의 37%를 보장받게 되었다.

오랫동안 여당이 독식해 왔던 상원에서 야당의 대표성을 제고할 목적으로 새로운 제도개혁이 이루어졌다. 원래 상원의 의석은 주당 2석으로 총 64석이다. 임기는 6년으로 최다수제에 의해 뽑히 3년마다 50%씩 개선한다. 1993년의 선거제도 개혁에서는 상원의석을 2배로 늘리고, 주당 4석 중에서 3석은 이전처럼 최다수제로 뽑히 나머지 한 석은 제2당에 할당하도록 하였다. 이 제도가 실현된다면 야당도 16석의 의석을 가지게 되어 그 동안 소외되어 왔던 상원에서의 대표성을 그만큼 제고할 수 있게 되었다.

나프타 협상이 1993년 말에 타결되면서 살리나스 정부의 급진적인 대외개방 정책은 국제협정으로 제도화되었다. 살리나스와 제도혁명당에 대한 지지도도 1988년의 악몽을 잊을만큼 제고되었다. 이제 외국자본은 쏟아져 들어올 터이고 멕시코 경제는 곧 선진국으로 진입할 것으로 기대되었다. 야당에 대한 적당한 양보에도 불구하고 정부와 제도혁명당의 통치능력은 제고된 것처럼 보였다.

## (2) 제도혁명당 개혁과 위기

1988년의 선거실적에서 부문의 표가 일부 이탈하고 이들의 선거동원 능력과 대통령에 대한 충성심에 의구심을 느낀 살리나스는 제도혁명당에 대한 근



본적인 수술을 시도하였다. 살리나스의 신자유주의 프로젝트가 마치 경제에서는 국가의 퇴진을 추진하고 시장의 지배를 관철시키며, 정치에서는 코포라티즘과 후원-수혜 관계의 고리를 제거하여 민주화를 제고하는 것처럼 보일지 모르지만 사실은 정당개혁에 관한 한 장기적이고 구체적인 청사진이 없는 무모한 조치들로 일관하였다.

살리나스가 추진한 제도혁명당 개혁의 기본적인 전제 역시 선거개혁과 마찬가지로 신자유주의 경제개혁을 지속적으로 추진할 수 있는 선거 지지표의 확보라는 제한된 목표에 맞춰져 있었다. 섹터화된 정당구조로 선거 지지표를 동원할 수 없게 되자 대통령은 당에서 섹터의 비중을 줄이고 새로운 시민운동을 포섭하였다. 이와 더불어 대통령이(후에는 사회개발부 장관이) 직접 관장했던 프로나솔과 같은 네오코포라티즘적인 제도를 통해 야당 지지표가 많이 나온 곳에 자원을 집중적으로 투입하여 지지표를 재탈환하였다. 살리나스 정부가 바깥을 향해 내뿜은 시니피에와 시니피앙의 차이는 대단히 컸고 실로 모순에 찬 것이었다.

따라서 제도혁명당의 개혁을 시도하는 그의 노력은 헤게모니 정당으로서의 능력을 상실한 정당구조를 민주적으로 개편하는 것보다는 반대세력을 약화시키고 새로운 지지기반을 부식하는데 초점이 맞추어졌고, 중국에는 당의 힘을 극도로 약화시켜 인치의 불확실성을 가중시키는 폐해를 가져왔다. 6년간 당의 공식문건과 담화문에 단골메뉴로 등장했던 당의 ‘근대화’, ‘개혁’, ‘혁신’의 의미는 친정체제를 강화하여 선거지지 기반을 탈환하려는 노력으로만 이해될 뿐이다(Hernández Rodríguez, 1994: 209).

살리나스는 우선 제도혁명당의 이념적 기반을 근본적으로 바꾸는 작업과 아울러 코포라티즘 세력에 대한 길들이기 작업을 추진하면서 친정체제를 강화하였다. 쇼크요법으로 ‘라 끼나’와 까를로스 흥기똘과 같은 부패한 노조지도자들을 척결하면서 여론을 환기시킨 다음 살리나스는 제도혁명당 체제를 근본적으로 재편하였다. 우선 주목을 끄는 부분은 다음 세 가지이다.

첫째, 제14차 당 대회에서 그는 우선 반세기 이상 당의 이념으로 굳혀져 왔던 ‘멕시코혁명의 이데올로기’를 해체하는 작업을 시작하였다. 이미 델 라 마드리드 정부시절부터 시작된 신자유주의 이념을 무기로 혁명이데올로기의 구성요소인 민족주의, 민중주의, 국가주의, 후원-수혜주의를 시대에 낡은 것으로 규정하고 보다 자유주의적인 이념으로 대체하고자 하였다. 살리나스가 당창건

61주년에 공개하는 '사회적 자유주의' 이념은 자유주의와 사회정의를 포괄하는 새로운 지도노선으로 향후 제도혁명당과 정부의 개혁을 이끄는 이념으로 정초되지만 사실 신자유주의 시장개혁을 뒷받침하는 경제논리의 외양일 뿐이다.

둘째, 이러한 이념적 선회에 따라 당내 지위와 자원을 배분하는 기본논리였던 섹터별 코포라티즘, 후원-수혜 관계는 점차 수세에 처하고 새로운 조직논리로 대체되었다. 제14차 당 대회에서 살리나스는 당을 장악할 목적으로 지도부조직이라할 수 있는 전국집행위원회(CEN)와 전국정치위원회(CPN)에 섹터별로 할당된 자리들을 모두 빼지하고, 집단간부조직으로 대체하였다. 특히 꼴로시오를 내세워 변화에 저항하는 조합조직인 멕시코노동연맹(CTM), 전국농민연맹(CNC)을 약화시켰다. 그리고 다양한 조직이 집결한 CNOP를 개편하여 시민운동 조직인 UNE로 대체하였다(Alcocer, 1993: 126).

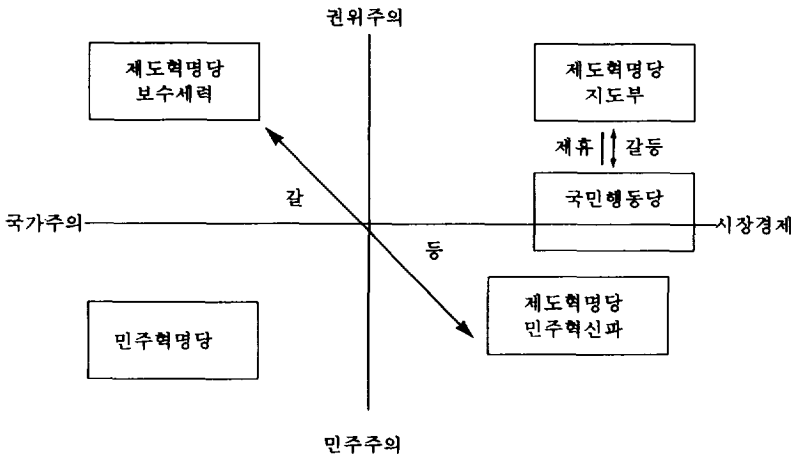
실비아 에르난데스가 이끄는 UNE는 제도혁명당 조직 재편의 핵심으로 섹터의 힘을 약화시키려는 새로운 지도부의 의지가 가장 잘 반영되어 있다. 각종 조합조직, 공무원 노조, 상인조합, 전문직업인 연합 등이 포괄되어 있는 이 조직에는 비록 코포라티즘적인 구조가 그대로 남아 있지만 여타 섹터의 힘의 약화시키기 위해 지역적 조직과 시민운동이란 두 개의 조직 공간으로 재편하였다. 아울러 환경운동, 장애인, 청년, 예술인 그룹을 포괄하여 이때까지 제도혁명당이 포괄할 수 없었던 도시부문의 새로운 지지층을 당내로 흡수하고자 하였다.

꼴로시오의 뒤를 이은 헤나로 보레고(Genaro Borrego) 체제 아래에서 이러한 조직개편은 당의 '재창건'(refundación)이란 프로젝트로 수렴되는데 섹터의 당은 이제 '시민과 조직과 섹터의 당'으로 재규정되고, 당의 세 가지 과제는 "노농협약의 공고화, 전국시민전선의 건설, 지역민중운동의 창건"(GBE, 1992. 5. 14; Alcocer, 1993: 127에서 재인용)으로 요약되었다. 그러나 이러한 조직개편은 당조직의 활동을 마비시켰으며 향후 수많은 분란과 대립의 소지를 만들고 정치엘리트의 내분을 촉진하는 갈등의 원천으로 작용하게 된다.

세 번째로 지적할 수 있는 것은 살리나스 체제가 내세웠던 당의 민주화에 걸맞은 새로운 제도개편으로 당의 선거후보를 선정할 때 반드시 '기층의 예비선거'(consulta a las bases)를 거치게 한 점이다. 그러나 이 부분의 성과는 대단히 미미한데 끈술따를 그친 후보는 연방의원 300명 중 34명, 주지사는 고작 2명뿐이었다. 그러므로 대부분은 전통적인 방식에 의해 '단일후보' 추천으로 뽑고 만다. 끈술따가 제대로 실행된다면 당내 권력자들과 지방의 까

시계들은 자신의 권력기반을 잃어버리게 되기 때문에 저항이 가장 컸다. 살리나스 자신도 차기 대통령 후보지명권을 포기하지 않았기 때문에 자신을 제외한 모두에게 끈술따를 강요한 조치는 당연히 설득력이 없었다.

폴로시오와 보레고를 앞세우며 추진한 살리나스의 제도혁명당 개혁은 대실패로 끝났다. 제도혁명당은 전통적인 섹터에 안주한 공룡파들과 신자유주의 개혁파들로 완전히 분열되어 활동이 마비된 상태로 나아갔고, 당의 힘도 극도로 위축된 채 대통령의 자의적인 의사결정에 종속되었다. 상황이 악화되자 1993년 3월에 열린 제15차 당 대회에서는 지도부는 내부개혁의 종결을 선언하였다. 이로서 끈술따 제도는 폐지되었고, 전국집행위원회는 다시 섹터별로 재편성되었다. 다음 해로 다가온 총선을 앞두고 당조직의 마비상태를 더 이상 방치할 수 없었던 것이다. 살리나스의 무리한 당 개혁은 제도와 당의 힘을 극도로 약화시켰고, 대통령의 자의성에 따라 정국이 좌지우지되는 불확실성을 극도로 증대시켰다. 개혁 시기에 벌어진 전통파와 개혁파 사이의 내분은 향후 1994년의 과국적 위기 국면으로 이행하는데 일조할 뿐 아니라 나아가 제도를 통해 문제를 해결할 능력을 극도로 훼손하게 된다.



1988~1994년 사이의 정치세력 지도

## V. 1994년의 정치적 위기와 환상의 종언

### 1. 1994년의 정치위기

국제 금융가의 열렬한 지지 속에서 나프타 협상이 힘겹게 마무리되고, 클린턴 행정부의 노력에 의해 미국 의회에서 협정 안이 통과되자, 드디어 멕시코는 선진국의 문턱으로 질주하는 것처럼 보였다. 살리나스 대통령은 역대 대통령들에게 찾아왔던 임기 6년 마지막 해의 우울증에서 벗어나 행복하게 임기를 마칠 것으로 생각했다. 그는 곧 미국의 지지 아래 세계무역기구의 사무총장으로 자리를 옮길 것이고, 자신이 후임자로 지명한 꼴로시오가 물려준 사업을 계속 추진하기만 하면 멕시코는 곧 선진국으로 진입할 것으로 생각하였다. 이 거대한 환상은 나프타 협정 발효일인 신년 벽두에 깨어졌다.<sup>8)</sup>

살리나스 프로젝트가 안고 있는 모순은 1994년 1월 1일에 터진 치아파스 사태에서 최초로 표출되었다. 대중을 배제한 채 기술관료 중심으로 추진되어 온 신자유주의 프로젝트에 대해 치아파스의 인디오 농민들은 무장반란으로 대답하였다. 멕시코혁명의 여파로 이루어진 농지개혁의 성과를 다시 시장으로 환원하는 과정에서 살길을 잃은 농민들은 농민혁명의 영웅 '사빠따'의 이름으로 쫓기하였다. 에히도를 민영화하기 위한 헌법개정 에 이어 나프타 체제로 진입함으로써 주곡을 생산하던 농민들은 조만간 토지로부터 떠나야만 하는 막대한 골목에 몰려 최후의 저항으로 봉기를 일으켰던 것이다(Collier 1994).

사빠티스마 민족해방군은 중앙정부와 지방 토호 세력들에 대해 선전포고를 하고, '살리나스 정부의 종식과 임시정부의 수립'을 요구하였다. 이들은 국가 권력의 장악이 목표였던 이전의 게릴라 운동과는 달리, "노동, 토지, 주택, 식량, 건강, 교육, 독립, 자유, 민주주의, 정의와 평화"와 같은 민주주의 개혁을 요구하였다. 그런 점에서 탈냉전 세계에 최초로 터진 이 봉기는 호르헤

8) 1994년 1년간의 사태는 한 편의 드라마처럼 흥미진진할 뿐 아니라, 1968년이나 1982년처럼 멕시코 현대사의 거대한 분기점으로 기록될 것이다. 사건들에 대한 여러 가지 해석이 담긴 리포트가 소설가 푸엔테스(Fuentes 1994)와 정치학자 까스따네다(Castañeda 1994)에 의해 출간되었다. 두 사람 모두 1994년에 '산앙헬 그룹'이란 지식인 중심의 연대모임을 조직하여 민주화 과정에 개입하고자 노력하였으나 정치권으로부터 주목을 끌지 못했다.

까스파네다의 지적처럼 무력을 통해 개혁을 성취하려는 '무장한 개혁주의'(reformismo armado)의 성격을 띠고 있다(Castañeda 1994: 45).

폭력이 멕시코 정치 질서에 다시 고개를 내밀면서 선거를 앞둔 정국은 바로 경색국면에 들어갔다. 나프타 발효의 효과로 멕시코 정치변화 자체가 미국 여론의 지대한 관심을 이끌면서 강경파와 군부가 주도하는 무력진압 논의는 곧 협상으로 바뀌었다. 1월 10일 살리나스는 강경파인 내무부장관 빠트리시니오 곤살레스(Patricinio González)를 해임함과 동시에 인권위원회 위원장인 호르헤 까르베소(Jorge Carpizo)로 교체하고, 치아빠스 평화중재위원회의 협상대표로 측근인 마누엘 까마초를 임명하였다. 정부가 무장게릴라 세력에 대해 일방적인 휴전을 선언하면서부터 정부와 반군 사이에는 길고 지루한 협상국면이 시작된다.

8월로 예정된 대통령 선거전이 임박했고, 또 치아빠스 정국에 선거전에 미칠 부정적인 효과를 불식하기 위하여 대선에 참여하는 9개 정당의 8명 후보가 모여 '평화, 민주주의, 정의를 위한 합의'(el Acuerdo para la Paz, la Democracia y la Justicia)를 체결하였다. 이 협약은 살리나스 정부와 제도혁명당이 궁지에 몰리면서 야당과 타협할 수밖에 없는 국면에서 나온 위기타개책으로 볼 수 있는데, 이 협상에서 정부의 양보안이 제도혁명당 내부의 섹터 세력이나, 지방의 까시께들의 큰 반발을 일으켰다.

치아빠스 사태와 정치협약을 배경으로 통치 엘리트 사이의 내분도 곧 바로 격화되었다. 치아빠스 상황을 수습을 둘러싸고 강경파와 온건파 그리고 미국과의 갈등이 노출되었고, 정치협약을 둘러싸고 제도혁명당 내부의 개혁파와 보수파 사이의 갈등도 격화되었다. 치아빠스 평화중재위원회의 협상대표로 임명된 까마초는 후임 대통령직에 대한 미련을 버리지 않고 년지시 자신의 의도를 흘림으로서 개혁파 내부에서도 갈등이 노골화되었다.

개혁파 내부의 갈등은 까마초의 협상대표직 사임과 정계 은퇴선언으로 수습되지만, 개혁파와 보수파의 갈등은 까마초의 은퇴선언 다음날인 3월 23일에 바하칼리포르니아주의 주도인 띠화나에서 선거유세를 하던 플로시오의 암살로 표출되었다. 1929년 오브레곤 대통령의 암살 이래 엘리트 사이의 공존과 타협을 근간으로 삼고 있던 멕시코 정치질서는 이로써 무질서와 불확실성이 지배하는 안개정국으로 이행하였다. 권력을 안정적으로 보존하고 재생산하는 것이 주특기인 제도혁명당의 무능함도 여지없이 드러났다. 더욱이 1980년

대부터 당내 흘러 들어온 마약 자금이 권력 상층부에까지 스며들면서 생긴 '정치적 마약화' 현상도 심각하였다.

살리나스의 정치개혁 5년간 힘이 극히 약화되고 내분에 휩싸인 제도혁명당은 치아빠스 정국을 적극적으로 수습할 수 없었다. 무소불위의 대통령 권력도 임기 말의 권력누수 현상을 막을 수 없었고, 악화된 분파간의 갈등도 단순한 봉합으로 해결되지 않았다. 당의 개혁을 반대하는 섹터 중심의 세력과 개혁을 추진하고자 하는 기술관료 출신의 당료들 사이의 적대감은 폴로시오의 암살에 이어 선거직후인 9월 28일에 제도혁명당의 사무총장 프란시스코 루이스 마시에우의 암살로 연이어 표출된다. 당의 제2인자로 개혁파의 핵심세력이었던 루이스는 보수파들의 조직적 음모에 의해 쓰러졌던 것이다.

## 2. 1994년의 선거개혁과 총선

1968년 이래 멕시코 정부와 여당의 정치개혁과 개방화 그리고 협약은 모두가 정치 갈등을 체제 내부로 흡수하기 위한 장치로 제도혁명당의 권위주의를 근대화하는 수준에서 그쳤다. 그러나 야당의 입지가 강화된 국면에서는 압박한 선거정국을 효과적으로 관리하기 위하여 정부와 여당은 타협을 위해 실질적인 양보를 할 수밖에 없었다. 1994년 1월 27일의 정치협약에 이어 3월 23일의 선거법 개정, 그리고 최종적으로 7월 15일에 9개 정당이 합의한 '민주주의 속에서 대화와 정의를 향한 시민성 협약'은 치아빠스 사태, 야당의 공세에 대해 위기에 처한 정부와 여당의 타협안이자 양보안이기도 하다.

사빠티스따 민족해방군의 요구 사항 중의 하나가 "정직한 선거에 대한 보장"이었기 때문에 공정하고 투명한 선거과정의 관리가 협상의 핵심이었다. 선거법 개정은 모든 선거 참여세력들이 선거의 경기규칙을 성실히 준수할 것을 서약하는 이외에 선거관리기구의 독립성을 제고하는 방안에 초점이 맞춰졌다. 특히 연방선거관리단의 총괄위원회 구성에 괄목할 만한 변화가 이루어졌는데, 과거처럼 투표율에 따라 위원 수를 배정하였던 규칙을 폐지하고, 전국적인 규모의 정당마다 표결권이 없는 1명의 대표를 파견케 하여 위원회의 결정이 불편 부당하고 객관적일 수 있도록 바꾸었다(Fernández del Castillo y Woldenberg, 1995: 127). 이와 더불어 오랫동안 여당이 '주권의 침해'라고 거부해 왔던 '외국인 선거감시단'의 참관도 허용되었다. 이와 더불어 멕시코

시티의 시장을 대통령이 임명하던 관행을 바꾸어 연방구 의회의 다수당의 후보 중에서 선택하도록 바꾸었다. 1990년의 신규약에 더하여 이번 개혁 조치로 정부와 제도혁명당의 선거연금술은 실로 큰 폭으로 제한받을 수밖에 없었고, 8월 21일 선거는 실제로 역대 어느 선거보다 공정성이 높은 것으로 평가되었다. 물론 정부의 여당에 대한 보이지 않는 지원책이라던가 텔레비사(Televisa)의 도움이 여당후보에 유리하게 작용한 점은 부인할 수 없지만 멕시코 정치 관행에서 이 정도의 개선책도 대단한 것이라고 평가할 수 있다.

8월 21일 나프타, 치아빠스, 암살, 유괴와 같은 사건들이 꼬리를 물고 일어나는 가운데서 멕시코 국민들은 제도혁명당의 후보를 택했다. 권력은 또 다시 제도혁명당의 품안으로 날아들었다. 위기감에 휩싸인 대중들은 야당의 대안에 신뢰감을 표하기보다는 안정성에 표를 던졌다. 정치게임은 비록 변했을 지 몰라도 선거패턴은 놀랄 만큼 안정성을 보여주었다.

대통령, 하원의 500석, 상원 128석 중 96석, 치아빠스 주지사과 일부 지방의회 의원선거가 동시에 치러진 이번 선거에는 4,570만 명의 선거권자 중에서 77.73%나 되는 3,550만 명이 참여하였다. 1988년도의 50.74%보다 무려 27%나 높은 투표율이 보여주는 '참여의 폭발' 현상은 어떻게 설명할 수 있을 것인가? 첫 번째 이유는 무엇보다 국민들이 이전의 선거제도 개혁을 통해 투표자들의 투표행위가 유효투표가 될 가능성이 높아졌다는 점을 인지했기 때문이다. 둘째로 텔레비전에서 3당 후보간의 격렬한 공개토론을 들 수 있다. 성인층 인구의 80%가 보았던 이 토론에서 디에고 세바요스 국민행동당 후보가 제도혁명당 후보를 꺾을 수 있을 것으로 여론조사가 나왔고, 이로 인해 변화를 기대한 선거민들의 참가율을 제고시켰다. 마지막으로 카톨릭 교회의 선거참가 권유도 투표 참가율을 높이는데 큰 역할을 하였다(Cornelius, 1995: 427~8).

대통령 선거에서 제도혁명당의 세디요 후보는 50.18%의 지지를 얻어 당선되었다. TV 토론회에서 열변을 토해 인기를 얻은 국민행동당의 디에고 페르난데스 데 세바요스 후보는 26.9%를 획득해 기염을 토했다. 반면 1988년 선거의 사실상 승자라고 할 수 있는 중도좌파의 민주혁명당 후보 까르데나스는 '민주주의'만 외치는 맥빠진 선거 캠페인으로 17.08%라는 저조한 기록을 남겼다. 까르데나스 진영은 선거개혁을 둘러싼 갈등으로 일사불란한 선거캠페인을 수행할 수 없었다. 민주혁명당은 선거법 협상론을 편 무뇨스 레도 당총재파와 정부여당에 대한 정면대결론을 주장한 까르데나스파의 갈등으로 선거

기간 내내 불편한 상태에서 선거를 치러야만 했다.

세디오의 50.18%는 1988년 살리나스 후보가 얻은 득표율과 유사하지만, 만신창이가 된 이전과는 달리 투개표 과정이 비교적 공정했다는 평가를 받았기 때문에 사실상 제도혁명당 정부의 안정성을 제고한 것으로 받아들여졌다. 여러 번의 선거개혁을 통해 선거관리기구의 독립성이 제고됨에 따라 제도혁명당은 과거처럼 '선거연금술'을 발휘할 수 없었지만 당조직을 효율적으로 가동시켜 지지동원 능력을 유지하는데 성공했다. 변화된 조건에서도 잘 적응하는 제도혁명당의 능력을 보건대 1994년의 위기가 정권을 교체할 '최종적 위기'(terminal crisis)라는 세간의 주장은 근거가 없음이 드러났다.

반면 국민행동당 후보의 선전은 후보 개인의 강한 퍼스널리티가 잘 반영된 TV 토론의 효과를 반영하였다. 1988년에 이어서 두 번째 나온 까르데나스 후보의 추락은 선거담화를 혁신하는데 실패했고 끊임없이 동원위주의 정치를 주장해 제도혁명당의 대안이라는 인식을 대중들에게 심어주지 못한 데서 나온 귀결이었다. 특히 반군 대변인격인 마르코스와 까르데나스의 인터뷰는 대통령 후보가 무장봉기를 용인한 듯한 인상을 주어 득표에 나쁜 효과를 낳았다.

하원의원 선거에서는 1988년 이래 보이고 있는 패턴이 안정적으로 유지되었다. 제도혁명당은 통치안정조항을 폐기하였음에도 불구하고 1988년보다 나은 50.28%를 확보하여 300석을 확보하였다. 제도혁명당은 야당의 각개 약진에도 불구하고 유일한 전국적 정당으로서의 위치를 유지할 수 있었고, 도시와 농촌 골고루 득표하는 능력을 보여주었다. 비록 지지기반이었던 농촌지역 표 1/3은 빼앗겼지만 저소득층 표는 더 많이 장악할 수 있었다.

국민행동당의 약진도 주목할 만하다. 비록 치와와 주에서 주지사직을 제도혁명당에 빼앗겼고, 과나후아또주에서도 수세에 몰렸었지만, 소노라주, 누에보 레온주, 할리스코주에서는 상대적으로 잘 싸웠다. 하원의원 선거로 따지자면 1991년의 성과를 훨씬 넘어섰다.

민주혁명당은 1988년의 32석, 1991년의 41석과 비교하여 29석이 많은 70석을 확보하였다. 당 내에서 선거개혁안을 둘러싸고 강경파와 온건파가 대립해 선거기간 내내 당기가 형편없었음에도 불구하고 민주혁명당은 이번 선거를 통해 중도좌파의 중심으로 부상하는데 성공했다.

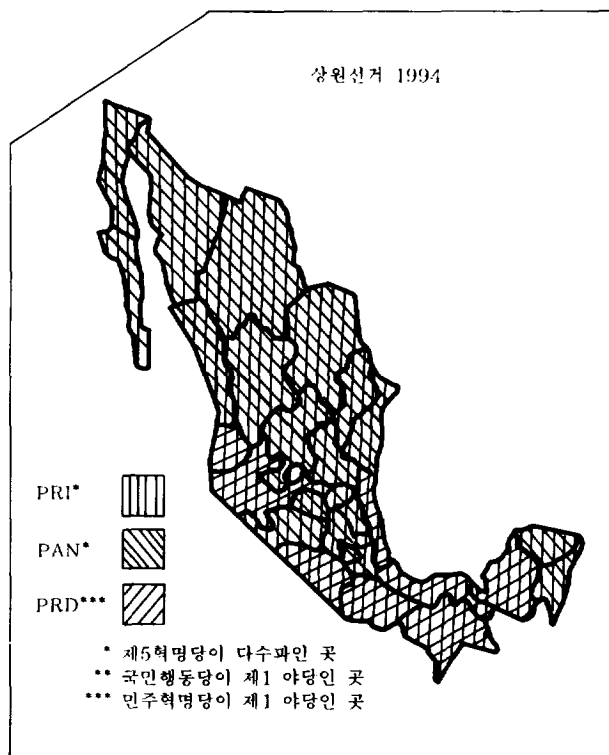
8월 선거결과로 멕시코 정치체제는 어떻게 바뀌었는가? 첫째, 정당체제가 사실상 3당 체제로 변모했다. 90% 이상의 표가 3당에 집중되었고 군소 정당



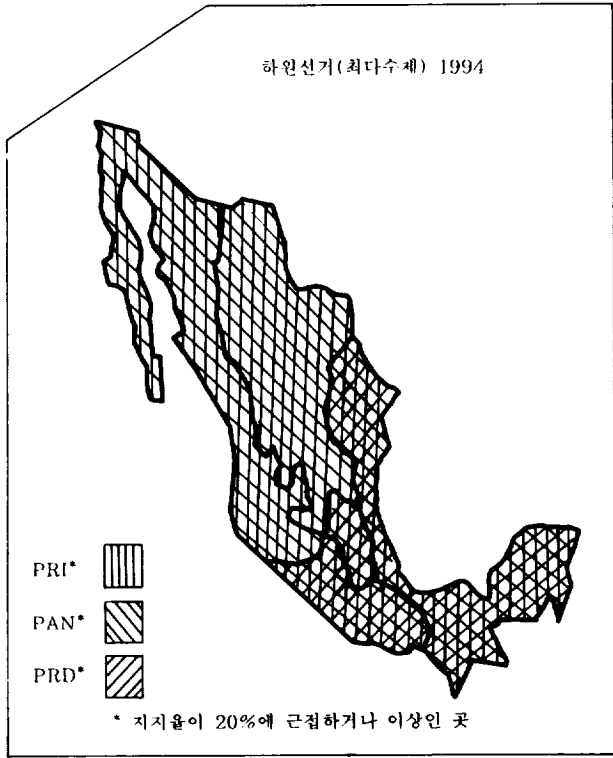
들은 대부분 몰락하였다. 물론 국민행동당과 민주혁명당의 지지기반이 각각 중북부, 남부에 집중된 지역성을 탈피하지 못했지만 이념적으로는 중도우익-중도-중도좌익으로 삼분된 모습을 띠게 되었다. 이 정당체제가 안정적인 구조로 굳어질지 아니면 다른 체제로 나아갈 지 현재 국면에서 예단하기는 힘들다.

둘째, 선거지지 패턴의 지역주의화가 강화되는 경향을 보였다(Klesner, 1995: 143~6). 80년대부터 강화된 신자유주의 경제개혁으로 지역의 불균등 발전이 강화되고 제도혁명당 정부의 연방주의 구조가 내부의 갈등을 수습할 수 없게 되자, 지방의 반란이 시작되었다. '지방의 각성'(el despertar de las regiones)은 시군 단위 지방선거의 정치화로 시작되었지만 90년대에 들어와 멕시코 선거 지지도를 바꾸어 놓았다.

선거 지지도 경쟁으로 본 두 개의 멕시코



자료: Garcia Clarck(1994: 34, 36)



자료: Garcia Clarck(1994: 34, 36)

앞에서 간단히 지적했듯이 북부와 서부에서는 제도혁명당과 국민행동당의 경쟁이 두드러졌고, 멕시코 시티의 남부와 동부(유카탄주는 제외)에서는 제도혁명당과 민주혁명당의 경쟁이 강화되었다. 국민행동당의 약진은 미국과의 경제통합으로 들떠 있는 북부와 서부의 정서가 변하고 있다는 점에 기인한다면, 민주혁명당은 멕시코 시티와 남부에서 변화를 추구하는 세력을 대변하게 되었다(Klesner, 1994: 138). 특히 남부의 농민들은 경제통합으로 얻을 것은 별로 없고 잃을 것밖에 없는 주변화되고 있는 계층이라고 말할 수 있다. ‘두 개의 멕시코’ 현상(이성형, 1995b)은 점차 투표행태에서도 드러나고 있다.

## VI. 멕시코 정치의 전망

1982년부터 해체될 조짐을 보이기 시작한 멕시코 혁명의 제도적 유산은 살리나스 체제에 들어와서 크게 붕괴되었다. 내수시장에 기반한 수입대체산업기의 국가주도형 경제발전모델은 대외개방, 민영화, 탈규제의 시장논리에 기초한 모델로 바뀌었다. 경제발전의 모델을 바꾸는 데 통과해야 할 '눈물의 계곡'에서 정치개혁은 제도혁명당의 통치안정성을 보장함과 동시에 약화되어 가는 정당성을 방어하려는 노력에서 출발하였다.

제도혁명당의 헤게모니가 하락하기 시작한 1968년 이래 가시화된 멕시코의 정치적 자유화 경험은 근 30년간의 역사를 지니고 있다. 선거제도를 포함한 주요한 정치체도의 개혁만 꼽아도, 1977년, 1990년, 1993년, 1994년 네 차례나 되지만 정치의 수준은 아직도 후진적이다. 뽀르띠요 정부, 델 라 마드리드 정부 그리고 살리나스 정부 아래 멕시코 정치의 자유화 경험은 권위주의 체제를 근대화하는 것으로 끝났다. 제도혁명당은 비록 과거의 영화에는 못 미치지만 권력을 보존하는데는 성공했던 것이다. 물론 현 국면에서 멕시코 민주주의에 대해 다소 낙관적인 전망을 피력하는 논자도 없지는 않지만(Cornelius, 1995), 가까운 미래에 민주화가 전진될 전망은 별로 보이지 않는다.

민주화에 다소 낙관적인 견해를 피력하는 사람들은 무엇보다 여당과 야당의 선거경쟁이 점차 뜨거워지고 있다는 점을 지적하거나 조금씩 활성화되는 시민운동의 다이내믹스를 강조한다. 이들은 멕시코가 민주화를 향한 점진적인 이행과정 속에 놓여 있다고 말한다. 1964년 이래 지속적으로 야당에 대한 국민들의 지지도가 증가해 왔고, 1988년 이래 50% 가량까지 육박했다. 투표함을 지키는 자원봉사자들, 시민단체의 노력도 그 어느 해 선거보다 활발했다. 그러나 이 수치나 선거과정에 참여한 시민운동의 의미를 과장해서는 안 된다. 위계적인 사회관계가 지배적인 멕시코 아니 라틴아메리카 일반에서 인민주권이 행사되는 '공적 무대'인 선거의 의미 자체가 권력분파간의 타협이 이뤄지는 '사적 무대'의 중요성에 비해 보잘 것 없기 때문이다(Rouquie, 1989: 113~6). 그런 점에서 투표함의 의미를 과대평가해서는 안 된다.

대통령 선거에 있어서 투표참여율과 여당과 야당의 경쟁률

연도	투표참여율	제도혁명당지지율	야당 지지율
1964	69.4	89.0	11.0
1970	65.0	85.8	14.2
1976	69.0	93.6	6.4
1982	74.8	71.0	29.0
1988	51.5	50.7	49.3
1994	77.7	48.7	51.3

자료: Garcia Clarck, "Tripartidismo y nueva geografía electoral" 1994

왜 수많은 자유화 조치에도 불구하고 멕시코의 민주화는 제2단계로 진입하지 않는가? 멕시코의 자유화 이행은 왜 전략적 행위론자들의 민주화 이행론이 주장하는 두 개의 선택지인 권위주의로의 복귀나 민주화로 나아가지 않고 '권위주의의 근대화'로 고착되는가? 그것의 비밀은 아마도 권력구조의 논리에서 찾을 수 있을 것이다.

멕시코의 국가는 혁명이래 모든 권력을 자신의 손아귀로 장악했다. 국가는 시민사회의 조직들까지 여당을 통해 자신의 네트워크로 포섭했다. 여기서 국가에 대항한 시민사회의 이니셔티브나 자립화 노력은 미미했고, 오랫동안 지속된 경제위기나 정치위기에서도 적절하게 개입할 수 없었다. 아마도 라틴아메리카의 민주화 경험에서 멕시코의 특수성 중에서 가장 두드러지는 부분이 시민사회의 허약성일 것이다.

아래로부터의 분출이 제한되어 있다면 정치적 자유화란 바로 제도혁명당의 정당성을 보존하면서 정부의 통치능력을 강화하는 것으로 귀결될 것이다. 제도권 내부의 허약한 야당들도 좌우로 분열되어 있기 때문에 정부와 여당에 적절한 압력을 행사하기 힘들다. 국민행동당은 대결과 협조 전략은 효과적으로 구사하되 정부로 무엇인가를 얻어내려는 협상으로 끝낸다. 반면 민주혁명당은 아무도 쳐다보지 않는 공간에서 대결 전략에 몰두한다. 야당 세력들은 대안적 정부로서 권력을 향한 의지를 강하게 표출하지 못했다. 이런 맥락에서 국민들은 좋던 싫던 제도혁명당을 찍고, 이로서 제도혁명당과 정부의 권력은 효율적으로 보존된다.

그렇다면 멕시코 민주화는 불가능한가? 메이에르의 주장처럼 제도혁명당체제를 민주화하는 것은 ‘불가능한 미션’(misión imposible)인가? 민주화의 결절점은 과연 어디에 있는가?

앞에서도 말했듯이 멕시코 정치 질서에서 권력의 최종적인 담지자는 대통령이다. 혁명후 반세기를 거치면서 형성된 전제적 대통령 제도하의 권력구조는 살리나스 시대를 거치면서 더욱 집중된다. 살리나스는 기존의 제도화된 권력의 관행들조차 인정하지 않았으며 모든 것을 자신의 손아귀로 집중시켰다. 제도혁명당에 대한 친정체제를 강화시켜 당을 무력화시켰고, 프로나술을 자신이 직접 관리하면서 선거지지표를 확보하였다. 선거결과와 혼란이 생길 경우 재선거를 치르지 않고 자신이 임시 주지사를 임명하는 초헌법적 조치도 마다하지 않았다. 살리나스는 법치질서와 제도를 통한 해결책 대신에 자신의 변덕과 마키아벨리적 감수성에 의존하는 인치를 강화시켰다. 살리나스 대통령이 ‘카를로스 1세’로 불리었듯이 대통령의 권력은 전제군주의 그것을 능가했다.

제도혁명당을 개혁하려는 살리나스의 노력은 정치엘리트 사이에 극도의 분열과 증오감만 낳았다. 이런 맥락에서 선거제도 개혁을 통한 정당체계의 부분적 변화만으로 민주화가 가시화될 수 없다. 제도혁명당을 포함한 정당체계 자체가 대통령이 장악한 권력의 범위 바깥에 위치하기 때문이다. 권력의 다원화와 민주화는 바로 대통령에게 집중된 권력을 분산시키고 견제와 균형의 원리를 회복하는데 있다면 멕시코 민주화의 결절점은 바로 대통령제도의 민주화에 놓여 있다.

그렇다면 이렇게 집중된 대통령의 권력을 제한하고 헌정 질서의 테두리가두는 일은 누가 할 수 있을 것인가? 시민사회의 힘이 약하고 야당이 약하고 분열되어 있다면, 유일한 가능성은 대통령의 권력을 대통령 자신이 개혁하는 일일 것이다. 멕시코 정치의 딜레마는 바로 여기에 있다. 전제군주로 행세하는 대통령 자신이 자신의 수족을 자르는 일을 해야 한다는 역설이 바로 멕시코 민주화의 어려움을 잘 보여준다.

세디요 대통령도 선거공약에 내걸었듯이 당과 정부의 분리를 실현하고 제도혁명당 내부의 민주화를 추진하는 방안을 제시하였다. 그러나 이것이 실현될 가능성은 별로 없다. 왜냐하면 세디요 대통령이 당내 보수파들의 도움을 받아 선거전을 치렀기에 보수파의 반발을 살 수 밖에 없는 당내 민주화라든가 정부의 재정지원의 중단과 같은 조치들을 취할 수 없기 때문이다. 특히

제도혁명당 내부의 정치엘리트 사이에 균열이 심각한 수준에 도달해 있는 지금 상황에서 개혁 조치가 추진될 가능성은 거의 없다. 그런 맥락에서 단기적인 전망 속에서 멕시코 민주화는 현 상태에서 동결될 가능성이 높다.

반면 중기적으로는 멕시코 정치체제가 바뀔 몇 가지 변수를 지적할 수 있다. 비록 허약한 야당체제일지라도 점차 정치화되기 시작한 시민들의 각성을 통해 야당의 지지가 높아질 가능성이 있기 때문이다. 특히 북부 지방에서 가시화되기 시작한 국민행동당의 약진은 이미 몇 개 주의 주지사를 배출하는데 까지 나아갔다. 물론 국민행동당에 대한 지지가 과연 얼마나 지속화될 것인가에 대해서는 회의적인 시각도 없지 않지만<sup>9)</sup> 80년대 이래 가속화되기 시작한 '지방의 반란'은 야당에게 좋은 기회임에는 틀림없다.

그러나 이러한 야당의 진출이 곧 바로 민주화로 연결될 것이라고 보는 시각도 허점이 있다. 만약 국민행동당의 지지도가 계속 상승하여 제도혁명당의 파트너가 된다고 하더라도 멕시코 정치는 크게 변하지 않을 가능성이 높다. 왜냐하면 국민행동당 역시 제도혁명당과 마찬가지로 코포라티즘적 매개조직이 발달한 조직이기 때문에 다원주의 민주 질서를 산출하는데는 한계가 있기 때문이다. 또 양당 모두 상층계급과 기득권의 이익을 옹호하는 보수적 이념을 공유하고 있기 때문에 사회경제적 민주화는 오히려 후퇴할 가능성도 있다.

민주화 추진 동력이 체제 내부에서는 허약한데 반하여 체제 바깥에서 무시 못할 힘을 보이고 있다. 하나의 힘은 사파티스타 민족해방군과 같은 개혁 지향의 반체제 운동이고, 다른 하나는 나프타 체제 아래에서 보여지는 미국의 압력이다. 전자는 과거의 농민 게릴라 운동과는 달리 국가권력을 전복하려는 목적 대신 민주화와 개혁을 목표로 삼고 있다. 이들의 '무장한 개혁주의'는 1994년의 위기 정세 아래에서 멕시코 선거제도의 개혁을 가능하게끔 만들었고, 지리멸렬하던 시민운동 세력들을 정치화하고 단결시키는데 큰 역할을 하였다.

두 번째 힘은 멕시코의 대외개방이 낳은 의도하지 않은 정치적 효과이다. 원래 나프타는 멕시코 제도혁명당의 안정성을 보존하기 위해 백악관이 수락

9) 국민행동당이 연속적으로 주정부나 시·군 정부를 장악한 사례는 매우 드물다. 다만 최초의 야당 주지사를 배출했던 바하 칼리포르니아주의 경우 1989년에 이어 1995년 8월 선거에서도 국민행동당이 승리하여 연속적으로 주지사직을 장악하는 최초의 사례가 되었다.

한 협정이다. 멕시코의 안정과 발전이 선행되어야만 멕시코 불법 이민의 압력을 잠재울 수 있고 미국의 경제적 이익도 도모되기 때문이다. 그러나 나프타 체제가 발효되면서 멕시코 정치는 바로 미국 언론과 정계에서 마치 국내 정치 이슈처럼 노출되었고 끊임없이 비판과 압력을 받아왔다(Heredia, 1994).

경제적 의존도가 심화됨에 따라 멕시코 정부와 여당도 미국의 보이지 않는 압력을 의식할 수밖에 없었다. 전통적으로 외교정책의 기조로 유지되었던 '내정불간섭 원칙'은 경제의 국제화와는 배치되어 사실상 폐기되었다. 멕시코의 주권은 이제 선거를 통해 정당성을 제고하는 메카니즘으로 환원될 수밖에 없고 이 과정에 개입하는 미국의 힘에 노출될 것이다(Chabat, 1991).

1994년 선거에서 오랫동안 제도혁명당이 금기시 해왔던 외국인 선거참관인단을 최초로 수락한 배경에는 경제의 국제화에 요구되는 정치적 민주화의 기준을 상승시키라는 민주당 행정부의 보이지 않는 압력이 존재한다. 또 사파티스타민족해방군에 대한 무력진압을 자제하고 대화 노선으로 전환한 것도 미국 투자자들과 미국 행정부의 눈을 의식한 행동으로 받아들일 수 있다.

멕시코 제도혁명당은 볼셰비키당보다 나이가 많다. 권력을 보존하는 능력에 있어서는 세계 어느 나라의 정당보다 우수함을 입증했다. 그러나 제도혁명당에게도 권력의 황혼은 다가올 것이다. 이미 두 차례의 정치적 암살 사건을 겪었을 정도로 심각해진 당 내분, 마피아 자금의 유입에 따른 대중적 이미지의 추락, 점차 거세지는 당-정 분리에 대한 요구, 당내 민주화의 압력 등이 제도혁명당의 존재 방식에 큰 영향을 줄 것이다. 그러나 변화가 단절적으로 다가올 것인지 점진적으로 다가올 것인지는 아직 확실하게 말할 수 없다.

멕시코 정치를 민주화하고 개혁하는 능력을 가진 유일한 사람은 현재로서는 시스템의 총괄자인 대통령이다. 세디요가 임명한 각료팀의 구성을 보면 전임 행정부의 거시경제 정책을 그대로 답습해 갈 것으로 보인다(Camp, 1995). 그러나 이러한 경제정책을 그대로 유지할 경우 감당해야만 하는 갈등의 폭발을 제도적으로 통제하는 정치개혁이 필요할 것이다. 살리나스와 달리 세디요의 리더십은 별로 우수하지 않은 것으로 드러나고 있고, 당과 정부에서는 보수파들의 입김이 강화되고 있다. 만약 세디요가 플로시오가 내건 정치민주화와 개혁안을 실시한다면 그 역시 허약한 권력기반 속에서 침몰할 가능성이 있기 때문에 쉽사리 모험을 하지 않을 것이다. 이 와중에서 멕시코 정치의 민주화는 여전히 방향을 상실한 채 표류하고 있다.

## 투표 불참율과 무효표 비율

연도	선거권자수	불참율(%)	무효표비율(%)
1946	2,654,685	13.6	n.d.
1949	2,560,503	27.7	n.d.
1952	4,901,741	25.5	0.01
1955	8,941,056	31.2	0.17
1958	10,443,465	28.4	0.14
1961	10,004,296	31.7	0.64
1964	13,589,594	33.4	0.14
1967	15,821,115	37.4	0.17
1970	21,653,817	35.7	4.13
1973	24,863,263	39.6	10.20
1976	25,912,986	38.0	6.00
1979	27,937,237	50.7	5.90
1982	31,526,386	33.2	0.04
1985	35,196,525	49.4	4.70
1988	38,074,926	52.6	1.80
1991	36,695,320	36.1	5.70
1994	45,729,053	22.4	



정당별 의석배분

연도	PRI	PAN	기타						
1946	134	4	5						
1949	141	4	1						
1952	151	5	5						
1955	152	6	3						
1958	152	6	3						
				PPS	PARM				
1961	172	5	1	0					
1964	175	2(18)	1(19)	0(5)					
1967	177	1(19)	0(10)	0(5)					
1970	178	0(20)	0(10)	0(5)					
1973	189	4(21)	0(19)	1(6)					
1976	194	0(20)	0(11)	1(8)					
					PDM	PCM	PST		
1979	296	4(39)	0(11)	0(12)	0(10)	0(18)	0(10)		
						PSUM			
1982	299	1(50)	0(10)	---	0(12)	0(17)	0(11)		
								PRT	PMT
1985	289	9(32)	0(11)	2(9)	0(12)	0(12)	0(12)	0(6)	0(6)
						PMS	PFCRN		
1988	233(27)	38(63)	4(32)	5(25)	---	15(19)	5(34)	---	
						PRD	PFCRN		
1991	289(30)	10(79)	0(12)	0(15)	---	0(41)	0(23)		
								PT	
1994	273(25)	19(99)				6(64)		0(10)	

자료: Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico." 1993, p. 103에서 인용하였고, 1994년도 분은 필자가 더한 것이다. 괄호안의 숫자는 비례대표제에 따른 의석 배분수를 의미한다.

참 고 문 헌

- 이성형, 『멕시코의 신자유주의 경제개혁: 1982~1993년간 실험의 명암』, 『비교경제연구』 제2호, 서울: 박영사, 1994a.
- 『1980년대 이후 멕시코 노동운동: 코포라티즘의 해체인가 재편인가?』, 『지역연구』, 3(3), 가을호, 1994b.

- 「세계화와 멕시코: 국민국가 주권의 위기」, 세종연구소 편, 제목 미정, 미출간, 1995.
- 미들브룩, 케빈 「권위주의 정권에 있어서 정치적 자유화: 멕시코의 경우」, 오도넬, 슈미터, 화이트헤드 (편), 『라틴아메리카와 민주화』, 서울: 도서출판 한울, 1988.
- Alcocer V., Jorge "La tercera refundación del PRI," *Revista Mexicana de Sociología*, 2, abril-junio, 1993
- Alonso, Jorge, Alberto Aziz y Jaime Tamayo (coord.) *El nuevo estado Mexicana, II. Estado y política*, México: Nuevo Imagen, 1992.
- Barkin, David and Gustav Esteva "Social Conflict and Inflation in México," in Nora Hamilton and Timothy F. Harding (ed.), *Modern México: State, Economy and Social Conflict*, Beverly Hills: Sage, 1986.
- Basanez, Miguel *La lucha por la hegemonia en México, 1968~1980*, México: Siglo XXI, 1981.
- El pulso de los sexenios: 20 anos de crisis en México*, México: Siglo XXI, 1990.
- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (coord.) *México: auge, crisis y ajuste, 1. Los tiempos del cambio, 1982~1988*, México: FCE, 1992.
- Brechet-Marquez, Viviane "Explaining Sociopolitical Change in Latin America: the Case of México," *Latin American Research Review*, 27(3), 1992.
- Camp, Roderic Ai *Politics in Mexico*, New York: Oxford University Press, 1993.
- "Battling for the Voter, México's Path to Democracy," *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 11(1), Winter, 1995a.
- "El gabinete de Zedillo: continuidad, cambio o revolución?" *Este País*, junio, 1995b.
- Cansino, Cesar *Construir la democracia. limites y perspectivas de la transición en México*, México: CIDE, 1995a.

- “México: transición o ruptura?” *Este País*, junio, 1995b.
- Castaneda, Jorge “Salinas’s International Relations Gamble.” *Journal of International Affairs*, 43, Winter, 1990.
- Sorpresas te da la vida: México 1994*, México: Aguilar, 1994.
- Centeno, Miguel Ange *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, The Pennsylvania State University, 1994.
- Centeno, Miguel Angel and Silvia Maxfield “The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite.” *Journal of Latin American Studies*, 24, February, 1992.
- Chabat, Jorge “México’s Foreign Policy in 1990: Electoral Sovereignty and Integration with United States.” *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 33(4), Winter, 1991.
- Collier, George A. *Basta! Land and the Zapatista Rebellion in Chiapas*, San Francisco: The Institutue for Food and Development Policy, 1994.
- Cornelius, Wayne A. “Repercusiones de los comicios de 1994 en la transición gradual de México hacia la democracia,” en Fernández del Castillo, Alvarado y Sanchez Gutierrez (coord.), 1995, 1995.
- Couffignal, George “Mèxique: le cheminement convulsif vers le pluralisme politique,” *Problèmes d’Amérique Latine*, 15, oct.-dec, 1994.
- Fernandez del Castillo, German Perez, Atruro Alvarado M. y Arturo Sanchez Gutierrez (coord.) *La voz de los votos: un analisis critico de las elecciones de 1994*, México: FLACSO, 1995.
- Foweraker, Joe and Ann L. Craig (ed.) *Popular Movements and Political Change in Mexico*, Boulder: Lynne Rienner, 1990.
- Fox, Jonathan “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from México.” *World Politics*, 46(2), January, 1994.
- Fuentes, Carlos *Nuevo tiempo mexicana*, México: Aguilar, 1994.
- Garcia Clarck, Ruben R. “Tripartidismo y nueva geografía electoral,” *El Cotidiano*, 65, noviembre, 1994.
- Gonzalez Casanova, Pablo *El estado y los partidos políticos en Mexico*,

- México: Siglo XXI, 1986.
- González Casanova, Pablo y Hector Aguilar Camín (coord.) *México ante la crisis(2): el impacto social y cultural/ las alternativas*, México: Siglo XXI, 1986.
- González Casanova, Pablo y Enrique Florescano (coord.) *México, hoy*, México: Siglo XXI, 1986.
- Hernández Chavez, Alicia "Mexican Presidentialism: A Historical and Institutional Overview," *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 10(1), Winter, 1994.
- Hernández Rodríguez, Rogelio "Inestabilidad política y presidencialismo en México," *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 10(1), Winter, 1994.
- Hernández, Rogelio et Jose Luis Reyna, 1994, "México: le risque de l'ingouvernabilité," *Problèmes d'Amérique latine*, no. 13, avril-juin.
- Hirschman, Albert O. "The Social and Political Matrix of Inflation: Elaborations on the Latin American Experience," in *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Klesner, Joseph L. "The 1994 Mexican Elections: Manifestation of a Divided Society?" *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 11(1), Winter, 1994.
- Lindau, Juan D. *Los tecnócratas y la elite gobernante mexicana*, México: Joaquín Mortiz, 1993.
- Loeza, Soledad "La experiencia mexicana de liberalización," *Revista Internacional de Sociología*, 7, enero-abril, 1994.
- "Contexts of Mexican Policy," *Challenge*, March-April, 1995.
- Lopez Villafane, Victor *La formación del sistema político mexicano*, México: Siglo XXI, 1986.
- Lustig, Nora "The 1982 Debt Crisis, Chiapas, NAFTA, and México's Poor," *Challenge*, March-April, 1995.
- Medina Pena, Luis *Hacia el nuevo estado: México, 1920~1993*, México:

FCE, 1994.

- Manuel Reynoso, Victor "El Partido Acción Nacional: la oposición hara gobierno?" *Revista Mexicana de Sociología*, 2, abril-junio, 1993.
- Martinez Rodriguez, Antonia "Transformaciones económicas y cambio político en México," *Revista Internacional de Sociología*, 7, enero-abril, 1994.
- Meyer, Lorenzo *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, México: Cal y Arena, 1992.
- Millan, Rene "Orden y cultura politica en México", *Revista Mexicana de Sociología*, 2, abril-junio, 1993.
- Moguel, Julio *Los caminos de la izquierda*, México: Juan Pablos, 1987.
- Peschard, Jacqueline "Las elecciones en el sexenio de la crisis," en Bazdresch, 1992.
- Bucay, Loaeza y Lustig (coord., 1992). "El fin del sistema de partido hegemonico," *Revista Mexicana de Sociología*, 2, abril-junio, 1993.
- Reyes del Campillo, Alejandro Carrillo Luvianos y Miguel Angel Romero "Competitividad, legitimidad y reforma electoral en México," *El Cotidiano*, 50, septiembre-octubre, 1992.
- Riding, Alan *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, New York: Vintage Books, 1989.
- Rodriguez, Victoria E. "Disentangling the PRI from the Government in México," *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, 10(1), Winter, 1994.
- Rodriguez Arujo, Octavio *La reforma política y los partidos en México*, México: Siglo XXI, 1987.
- Rouquie, Alain *America Latina: Introducción al extremo occidente*, México: Siglo XXI, 1989.
- Weintraub, Sidney and M. Delal Baer "The Interplay between Economic and Political Opening: the Sequence in México?" *The Washington Quarterly*, 15(2), Spring, 1992.
- Wiarda, Howard J. "México: the Unraveling of a Corporatist Regime?"

*Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 30(4),  
Winter, 1988~1989.

Woldenberg, Jose "Estado y partidos: una periodización," *Revista Mexicana de Sociología*, 2, abril-junio, 1993.