

멕시코의 토지개혁 정책과 에히도제도

임상래

〈부산외국어대학교 스페인어과〉

목 차

1. 序 論
 2. 멕시코 土地改革의 發展過程
 3. 土地改革과 에히도(EJIDO)제도
 4. 國家의 農民統制
 5. Salinas 政府의 農村政策
 6. 結論
- 참고문헌

I. 序 論

멕시코를 포함하는 중남미 諸國의 土地 問題는 이 지역의 정치, 경제, 사회, 문화 등의 제반 현실을 이해하는 중요한 단서를 우리에게 제공하여 준다고 할 수 있다. 그만큼 중남미의 토지문제는 여러 분야에서 다양한 시각의 연구 주제가 되어 왔음은 주지의 사실이다.

우선 중남미의 경제 현실에 대한 연구들은 토지문제를 중남미의 貧困과 연관지어 설명하는 경향을 보여준다. 중남미의 빈곤 문제는 可用한 부의 절대적 부족이라기보다는 왜곡된 분배 구조의 문제이며 이는 빈자와 부자간의 격차를 극대화시키고, 또 이러한 현상은 도시보다는 농촌 지역에서 더욱 극명하게 표출된다고 얘기한다. 즉, 빈곤 문제의 일차적 해결은 농촌 지역에서의 토지 집중을 완화하는 데서부터 출발해야 한다는 것이다. 이러한 입장은 토

지개혁을 이에 대한 하나의 대안으로 제시하게 하였고 그 시행에 있어서는 각국의 상황에 따라 다양한 사례들이 존재한다.

토지개혁에 대한 시각을 大別하여 본다면 우선 토지개혁의 단행을 통하여 경작지에 대한 생산성을 향상시킬 수 있으며 비경작지의 개간을 가능케 하여 경제발전을 이룩할 수 있다는 입장이 있다. 반면에 토지개혁으로 인한 급격한 생산 방법의 변화는 오히려 농업 생산성을 저하시키며 농업에 대한 자본의 투자를 위축시킬 수 있으므로 점진적으로 추진되어야 한다는 시각도 존재한다. 政治的 觀點에서 본다면 토지개혁은 각국의 상황에 따라 다소의 차이를 보이기는 하지만 일반적으로 政治的 安定을 보장하는데 기여하는 측면도 있다고 할 수 있다. 중남미의 경우, 농촌 지역이 빈번하게 게릴라 운동의 근거지가 되기도 하는 점을 고려한다면 토지문제의 해결은 농민들의 불만을 해소시키고 나아가 반정부 운동의 싹을 차단하여 정치적 불안 요소를 사전에 제거하는 효과가 있다.¹⁾

그러나 이러한 토지개혁의 성과 내지는 기대되는 긍정적 효과는 대지주 세력의 반격을 효과적으로 차단할 수 있는 혁명 후 정부같은 강력한 리더십하에서 토지개혁에 대한 당위성이 확보될 수 있는 정치적 환경이 先行되어야만 가능하다. 이와 함께 때때로 토지개혁으로 인한 소규모 단위의 경작이 식량 생산량을 감소시키기도 한다는 것 또한 이의 실행에 있어서의 제약 요인이라고 할 수 있다. 토지개혁으로 인한 농촌 지역의 곡물 생산의 감소는 상업농이 우세한 지역에서는 도시 노동자들의 실질임금을 하락시키는 결과를 낳을 수도 있으며 수출농 중심 지역에서는 농산물 수출의 부진으로 외화 수입이 감소되어 공공 재정을 압박하게 되는 역기능을 초래할 가능성도 배제할 수 없다.

토지문제를 분석하는 또 다른 접근 시각은 바로 利害主體의 하나인 농민들이 전개하는 제반 형태의 직접 행동이라고 할 수 있다. 농민들의 정치, 경제적인 권리의 회복 투쟁으로서의 農民運動은 토지문제와 연계될 때 더욱 역동적인 움직임을 보여주기 때문이다. 이는 또 농민층의 대다수를 구성하는 원주민 운동과도 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 국별로 원주민 운동은

1) Eliana Cardoso and Ann Helwege, *La economía latinoamericana. diversidad, tendencias y conflictos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993: 262~265.

다양한 형태를 띠고 있지만 근본적으로 중남미에서의 원주민 운동은 원주민의 主體化와 그들 문화의 전통의 계승, 발전으로 개념지을 수 있다. 이러한 움직임은 토지에 대한 경제적 차원의 요구와 인권 운동이 연계되어 전개되고 있다.

이처럼 중남미 토지문제 해결의 핵심은 주로 농촌에서의 토지 분배를 중심으로 하는 農地改革이라고 할 수 있다. 멕시코의 경우, 정부의 非都市지역에 대한 발전 정책은 토지에서 노동을 하는 자들을 위해 사회 정의를 추구하는 과정으로써의 토지 분배 정책(política agraria)과 대농장 위주의 농업 발전 정책(política agrícola)의 상반되는 두 가지 방향으로 변화, 발전해 왔다. 멕시코의 토지개혁은 멕시코의 20세기 정신이라고 할 수 있는 1910년 혁명을 기점으로 에히도(Ejido)라는 독특한 토지 공동체를 통하여 전개되어 왔다. 물론 전술한 바와 같이 농촌 또는 농민에 대한 멕시코 정부의 정책은 토지정책과 농업정책의 상호적인 관계 하에서 더욱 총체적으로 이해될 수 있으나 본고에서는 정부의 토지개혁정책을 중심으로 멕시코 토지문제가 지니고 있는 정치적 함의를 고찰함을 연구의 목적으로 하고자 한다. 이를 위하여 우선 멕시코 토지개혁의 사적 배경으로써의 토지 정책의 發展過程을 당시 정치, 경제적으로 가장 대표적인 상황요인들과 함께 간략하게 살펴보고 에히도제도의 成立과 이를 통한 정부의 농민 통제의 성격과 특징 그리고 80년대 살리나스 정권의 농민·농업정책을 연구하고자 한다.

II. 멕시코 土地改革의 發展過程

1. 멕시코 혁명과 토지개혁

토지개혁을 정부가 대지주로부터 농민들에게 토지에 대한 제반 권리를 이동시키는 행위라고 정의한다면 중남미에서 이러한 토지소유권의 轉移를 시행한 정권들은 주로 혁명정부 또는 군사정권들이었다. 또 일반적으로 이러한 토지제도의 급격한 변화는 역사적으로 멕시코, 볼리비아, 쿠바, 니카라과아 등의 사회 혁명을 경험한 나라들에서 찾아볼 수 있다. 이런 나라들에서 사회 변혁 움직임들은 통치 체제와 지배 구조의 변화와 함께 농민, 노동자들의 사

회 개혁 요구들의 수용 과정과 정도에 따라 성격을 달리하게 되는데 이 과정에서 토지에 대한 요구는 항상 농민들에게는 최우선의 실행 목표였다.

멕시코 농민들은 여타의 생산 도구를 소유하지 못한 채 생존을 유지하는 수단으로 자신들의 노동력만을 제공하는 소수와 생계의 보조적 수단으로 노동력을 판매하는 농민들의 두 유형으로 나눌 수 있다. 이러한 농민들의 대부분에게 토지 투쟁은 필수적이고 우선적이었기 때문에 멕시코 혁명에서 농민들에게 계급투쟁의 이념보다는 토지에 대한 권리 회복 투쟁이 우선시 되었다고 할 수 있다.²⁾ 멕시코에서의 농지개혁은 1910년 혁명의 종결로 탄생한 “국가는 공공 이익을 위하여 사유재산의 이용과 형태를 제한할 수 있다”는 新憲法 27條에 근거한다고 할 수 있다.

革命前體制인 포르피리오 디아스 집권기(porfiriato)의 자유주의자들은 수요와 공급의 원칙에 기초하는 私的 所有를 유일하고 정통한 토지 소유 형태로 인정하였다. 혁명 직전인 1910년 전 인구의 70%가 농업에 종사하고 있었으나 전체 경작가능지의 70%를 전 인구의 1%가 소유하고 있었다. 이러한 토지 집중은 멕시코 혁명의 직접적인 動因이었음은 주지의 사실이다. 혁명기간 동안 농민들은 이러한 토지제도에 대하여 봉기하였고 에밀리아노 사빠따(Emiliano Zapata)의 영향하에 있던 일부 지역에서는 새로운 토지 소유 제도를 시행하기도 하였다. 혁명의 승자들은 결국 농민 봉기를 잠재우기 위한 수단으로 耕者有田(tierra para quien la trabaja)의 원칙을 수용하여 농민들의 토지 회복을 인정하였으나 그 실행과 권한은 국가에 위임되었다. 따라서 혁명기간 동안의 토지개혁은 제한적이었고 목적은 사회 평화를 달성하고 농민 반란을 無力化시키면서 새로운 정통성을 획득하는 것이었다. 그러나 이 기간 동안 다양한 형태의 농민 조직들이 나타나기 시작하여 공식(정부)농민 단체로는 정부 주도의 토지 분배를 조직화하기 위한 전국농지위원회(Comisión Nacional Agraria)가 결성되었고 이는 1926년 전국농민연맹(Liga Nacional Campesina: LNC)으로 확대되었다. LNC는 당시 정부 노동운동을 대변하고 있던 멕시코 노동연맹(CROM)의 후원 하에서 농민운동을 조직화시키는데 중요한 역할을 담당하였다. 또 1926년에는 수출 위주의 대농장들을 위한 농업자금국립은행(Banco Nacional de Crédito Agraria)의 설립되기도 하였다.³⁾ 반면에 적색(독

2) Arturo Warman, *Ensayos sobre el campesinado en México*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980: 138.

립)농민운동(*agrarismo rojo* 또는 *movimiento campesino rojo*)은 베라크루스, 유카탄, 미초아칸 등의 농촌 지역에서 지방조직 수준의 초보적 형태로 발전되었다. 이처럼 까르테나스 이전의 혁명정부들의 토지문제에 대한 정책은 농촌 경제 구조의 근본적 개혁이기보다는 혁명적 상황에서 요구되는 정치성을 내포한 성격이 강하였다고 할 수 있다.

2. 까르테나스의 토지개혁

중남미에서 실행된 대부분의 토지개혁이 민주주의적 성향의 정권들에 의해 이루어진 것과 같이 멕시코에서도 혁명의 制度化 기간이라고 할 수 있는 1934년 집권한 까르테나스 대통령의 교육개혁과 석유산업 국유화 등의 일련의 사회개혁정책과 함께 토지개혁이 대규모로 단행하였다. 1910년 이래로 계속되어 온 내란으로 인한 기본 식량의 생산량 감소와 1929년 대공황으로 미국에 대한 농산물 수출이 부진해지고⁴⁾ 또 1927년 멕시코 중부 지역의 카톨릭교도들이 중심이 된 카톨릭 반란(*Rebelión cristera*)으로 농촌 지역의 사회 불안과 불만이 팽배해지면서 급진적인 토지개혁 필요성을 더욱 느낀 까르테나스 정부는 전통적인 토지 공동소유 제도를 인정하면서 1900만 헥타의 농지를 분배하였다. 아울러 까르테나스의 토지개혁은 미국 정부의 멕시코 혁명 정부에 대한 강력한 토지개혁 권고를 수용한 측면도 있었다. 까르테나스 대통령은 전국농민연맹(*Confederación Nacional Campesina*:이하 CNC)를 창설하여 새로운 조합주의적 지배 구조를 형성하면서 농민운동을 제도화시켰으며 농업자금융국립은행과는 목적이 다른 에히도자금은행(*Banco de Crédito Ejidal*) 만들어서 에히도에 대한 기술과 운영 자금의 지원, 에히도간의 협동 운영, 협동조합 결성을 유도하였다. 까르테나스는 지주들로부터 대농장토지를 有償물수하여 에히도에 無償으로 분배하는 형식의 토지 분배 정책을 시행하였는데

3) José Rivera Castro, *En la presidencia de plutarco elías calles (1924~1928)*, México, Siglo XXI, UNAM, 1987(La clase obrera en la historia de México: 8), pp. 46~47.

4) 1929년 대공황으로 멕시코의 국내생산은 크게 위축되었다. 농업분야의 경우, 1932년 총생산은 30%가 줄어들었고 농산물 수출은 약 50%가 감소되었다. Ana Bella Pérez Castro, "Manipulación, represión y concientización en las luchas por la tierra", Andrea Sánchez Quintanar(ed.), *Movimientos populares en la historia de México y América Latina*, México, UNAM, 1987: 280.

보상 방법으로는 지주들에게 국채를 발행하고 농업 근대화를 위한 다양한 형태의 정부 지원을 제공하였다.⁵⁾

그러나 이러한 까르데나스의 토지개혁이 이전까지의 혁명정부들이 시행한 전체 토지개혁을 상회할 정도로 대규모였음에도 불구하고 대농장제도의 완전한 해체를 의미하는 것은 아니었다. 이에 대하여 힐리(Adolfo Gilly)는 까르데나스의 토지 분배는 국가, 더 엄밀히 말해 까르데나스의 지배 블록과 농민간의 연합을 의미하는 것이며 이는 아직까지 금융-산업 자본과 완전한 결합이 아닌 초보적 관계만을 유지하고 있던 일부 지주 계층의 대가를 기초로 한 것이라고 분석하고 있다. 즉, 까르데나스의 토지개혁은 멕시코 자본주의 발전의 중단을 뜻하는 것이 아니라 지주 계층의 부분적 희생을 대가로 한 자본주의 발전의 새로운 방법을 제시한 것으로 봐야 한다는 것이다. 지주 계층은 發展過程에서 제거된 것이 아니라 새로운 형태로의 변환 또는 개발 방법의 현대화를 강요받았을 뿐이다.⁶⁾ 이러한 힐리의 지적은 역대 정권의 지속적인 토지개혁에도 불구하고 라티퐁디움 대농장제도가 농업 분야에서 지속적인 주체로 남아 있는 오늘날의 멕시코 농촌 현실을 매우 효과적으로 설명하는 것이라 할 수 있다. 소구획으로 나뉘어져 시행된 까르데나스의 토지개혁은 인구의 증대와 무토지농민의 증가로 후임 정권들에게 추가의 토지 분배를 강요하는 압력으로 작용하였다.

멕시코 통치기별 토지 분배(1915~1988)

까르데나스 이전	(1915-1934)	10.266.000 (헥타)
LAZARO CARDENAS	(- 40)	18.786.000 "
MANUEL AVILA CAMACHO	(- 46)	7.287.000 "
MIGUEL ALEMAN VALDEZ	(- 52)	4.633.000 "
ADOLFO RUIZ CORTINES	(- 58)	6.056.000 "
ADOLFO LOPEZ MATEOS	(- 64)	8.870.000 "

5) Tom Barry(ed.), *México. Una guía actual*, México, Ser, 1993: 181.
Fernando Benítez, *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana III, El Cardenismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978: 62~64.

6) Adolfo Gilly, *México, La larga travesía*, México, Editorial Nueva Imagen, 1985: 21.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ	(- 70)	24.738.000	"
LUIS ECHEVERRIA	(- 76)	12.857.000	"
JOSE LOPEZ PORTILLO	(- 82)	6.365.000	"
MIGUEL DE LA MADRID	(- 88)	5.081.000	"

자료: Luis Pazos. La disputa por el ejido, México, Diana, 1992, p. 125.

3. 까르테나스 이후의 토지개혁

상기 도표에서처럼 40년대에 들어서면서부터 토지개혁은 분배된 농지 면적에 있어서 급격한 감소를 보이게 된다. 이는 까르테나스의 개혁으로 어느 정도 농민들의 요구가 충족되고 여기에다 농민운동의 제도화로 정부의 농민 통제가 확립되었기 때문에 가능하였다. 이로써 정부의 농민-농업정책은 다시 대규모 수출농의 역할을 강조하게 되었고 토지개혁의 대상에서 면제될 수 있는 토지 소유의 상한선이 확대되었고⁷⁾ 토지 분배에서의 사적 소유가 다시 회복되는 추세를 보이면서 50~60년대 토지 분배의 反改革(contrarreforma)시대로 들어선다. 당시 독립 농민운동은 멕시코노동자농민총연합(Unión General de Obreros y Campesinos de México: UGOCM)과 농민 연맹(Unión de Federaciones Campesinas) 등을 조직하는 정도의 제한적인 활동에 머물렀다. 이러한 반개혁의 국가정책은 멕시코의 산업화 과정에서 농업에 강요되어 온 역할과 밀접히 결부되어 있다고 할 수 있다. 2차 세계대전 이후 50~60년대의 최종소비재의 수입 대체를 통한 멕시코 자본주의의 발전은 농업이 수행한 다음과 같은 역할 하에서 가능하였다. 첫째, 농산물 수출이 산업화에 필요한 원자재와 자본재의 수입을 위한 일차적인 외화 획득의 원천이 되었고 둘째, 제조업 분야에서 농업이 국제 시장보다 저렴하게 원자재를 공급하였고 셋째, 도시 인구에 대한 저렴한 농산물 공급이 생산 과정의 비용을 낮추고 노동력의 재생산을 용이하기 하였고 넷째,

7) 일반적으로 토지개혁에서 제외될 수 있는 농지 소유의 상한선은 경작물의 종류와 농지의 등급에 따라 차등적으로 정해지는데 1935~50년 동안 관개지는 100헥타, 임시 경작지는 200헥타 그리고 면화 경작지는 150헥타, 바나나, 포도, 커피, 사탕수수 그리고 에네켄 경작지는 300헥타의 제한을 두었다. 이에 대한 자세한 설명은 Roger D. Hansen, *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1971: 83.

농촌 노동력의 도시 유입으로 산업 예비군이 형성되어 노동력 시장에서 공급이 수요를 초과하여 임금 수준을 낮게 유지할 수 있게 하였다.⁸⁾

60년대 중반부터 농업의 제조업 종속, 정부의 수출대농장위주의 정책, 농산물 가격의 억제, 그리고 미진한 토지분배 등으로 농민들의 불만이 68년 학생운동과 같은 당시의 사회 불안정과 함께 고조되면서 정부는 토지개혁을 재개하게 되었다. 이와 함께 냉전 체제하에서 쿠바 혁명의 성공은 미주대륙 내에서의 사회주의의 진출을 의미하는 것으로 미국은 이를 차단할 목적으로 진보를 위한 동맹(Alianza para el progreso)을 결성하게 되었는데 토지개혁은 이 계획의 주요한 제안 중의 하나였다.⁹⁾ 특히 에체베리아 대통령은 토지개혁과 함께 CONASUPO(국영 유통 회사), INMECAFE(커피 생산자 협회), TABAMEX(담배 생산자 협회), PROQUIMEX(국영 비료 회사) 같은 국영 기업과 농업 후원 기구들을 조직하고 74년에는 농업개발국을 토지개혁부(Secretaría de la Reforma Agraria)로 확대 조직하였다. 이와 함께 농업 자금 국립 은행과 에히도자금은행을 통합하여 농업 은행(Banrural)을 신설하였다.¹⁰⁾ 이는 당시 정부와 여당에 비판적인 입장을 보이고 있던 북부州들의 대지주 세력을 약화시키고 정부의 농민 통제를 회복하는 것을 또 다른 목적으로 하고 있었다. 그러나 당시 분배된 농지의 상당 부분은 농지 등급으로 볼 때 경작이 불가능한 토지들이었다. 즉, 오르다스와 에체베리아 집권기 동안 量的으로는 광대한 면적의 토지가 분배되었으나 質的으로 볼 때 농민들의 요구를 충족시키지는 못하였다.

쁘르띠요 대통령의 집권 이후부터 멕시코의 토지개혁 정책은 새로운 국면에 접어들게 된다. 혁명 이후 계속되어 온 토지 분배로 인하여 可用한 대상 토지가 소멸되어 가고 있었기 때문에 국가의 농업정책의 축은 농촌 지역에 대한 사회 개발 정책으로 옮겨가기 시작하는데 에히도간의 연합 또는 소농장과의 연합이 권장되었고 80년에는 식량 자급을 위한 농업 지원 사업인 멕시코

8) Arturo Warman, "El problema del campo", Pablo González Casanova (coord), *México, hoy*, México, Siglo XXI, 1990: 108.

9) Enrique Suárez Gaona, *Legitimación revolucionaria del poder en México?*, México, Siglo XXI, 1987: 106.

10) José Woldenberg y Mario Huacuja, "El sexenio de Luis Echeverría", Rosa María Mirón Lince(coord), *Evolución del estado Mexicano, consolidación 1940~1983*, México, Ediciones El Caballito, 1991: 176~177.

식량체제(Sistema Alimentario Mexicano)가 정부에 의해 추진되었다. 또 같은 해 농목진흥법(Ley de fomento agropecuario)이 제정되어 토지문제에 대한 정부 개입의 강화와 에히도 토지의 부분적 임대 등이 이뤄질 수 있게 되어 농업 분야에 대한 민간과 외국자본의 도입이 활발해지고 동시에 토지 집중 현상이 심해지게 되었다. 정부의 농민들에 대한 정책은 그간 조직되어 온 농민 단체들을 제도권 내에 편입시키는 것이었는데 63년 조직된 이래로 독립적인 농민 운동을 전개해 왔던 독립농민본부(Central Campesina Independiente)와 멕시코 농업위원회(Consejo Agrarista Mexicano), 그리고 UGOCM 등을 집권당에 흡수하여 CNC를 중심으로 하는 농민운동의 제도화를 성공시켰다.¹¹⁾

델 라 마드리드 행정부의 농민-농업정책도 전임 정부와 동일한 맥락에서 진행되었다. 멕시코식량체제계획은 PRONAL(Programa Nacional Alimentario)이라는 식량 증산 계획으로 대체되었고 에히도와 미니펀디오의 재조직화가 강조되었는데 목적은 영농 기술의 전파와 상업농의 육성을 위한 것이었다. 혁명 이후 당시까지의 토지개혁으로 전국에 약 28000에히도가 조직되었고 이는 소유 면적으로 볼 때 전국토의 2/5에 해당하며 종사 인구로는 1300만 가구에 이르는 것이다.

이상에서 살펴본 80년대까지의 멕시코의 토지개혁 정책과 농지 분배를 위한(Arturo Warman)은 다음과 같이 규정하고 있다. 그에 의하면 까르테나스 이전의 토지개혁 정책의 일반적인 원칙은 첫째, 혁명 이전부터 농민들이 점령하고 있던 토지에 대한 소유권을 인정함으로써 토지 분배의 효과를 보는 것과, 둘째, 혁명 내전 동안 파괴되어 생산력이 소진된 대농장 토지를 분배하는 것이었다. 이는 한편으로는 구지주세력을 약화시키고 다른 한편으로는 혁명 정부에 우호적인 新興地主勢力을 강화시키는 목적을 가지고 있었다. 까르테나스에 의해 시행된 대규모의 토지개혁은 社會正義의 구현이라는 사회적 영향력이 단기적인 농업 발전의 효과를 압도하였다고 할 수 있는데 이는 당시 대농장의 수출 위주 농업이 29년 대공황의 여파로 위기에 처했기 때문이었다. 까르테나스 이후의 토지개혁은 정치적 요식행위수준에 머물렀는데 주로 정글이나 사막 그리고 해안 등의 대규모 자본이 투자되어야만 생산이 가능한 토지들이 그 대상이 됨으로써 소유권이 있는 농민들보다 대자본이 정부 또는 농민 단체와 계약을 맺고 그 개발을 담당하였다. 1952년~1982년 토지개혁

11) Tom Barry, op. cit., pp. 182~183.

으로 분배된 농지의 85%가 농민들에게는 경작이 불가능한 농지였다는 한 통계는 이를 잘 설명해 주는 예라고 할 수 있다.¹²⁾

그럼에도 불구하고 토지개혁은 사회 불안을 완화시키고 농민들에게는 “내 땅을 갖는다”라는 원초적 욕구를 충족시킬 수 있게 하였다. 동시에 정부는 대토지 소유자들에게 토지개혁 정책에 대한 직·간접적인 협조를 강요하여 이에 응하는 지주들을 중심으로 새로운 지방보스를 형성할 수 있었다.

III. 土地改革과 에히도(EJIDO)제도

일반적으로 토지개혁에 의해 형성된 새로운 토지의 所有權은 농민들이 국가의 임금노동자가 되는 국영 농장의 형태와 집단적인 토지 소유의 협동조합 유형 그리고 개인, 가족 단위의 토지분배를 기초로 하는 형태 등으로 대별할 수 있다. 멕시코를 포함한 중남미 각국의 토지개혁 이후의 농지의 소유권 형태는 集團所有와 個人所有로 나눌 수 있는데 개혁된 토지의 집단소유제도는 정부 입장에서 볼 때 농업정책의 수행의 대상이 집단이므로 개인일 경우보다 농업 행정의 효율을 높일 수 있고 또 농민 입장에서도 기술이나 자본의 수용 면에서 유리한 장점이 있다. 동시에 정부는 농민들에 대한 통제를 효과적으로 수행할 수 있다. Juan Velasco 군사정부 하에서의 페루의 토지개혁이 이 경우에 해당된다. 반면 개인소유 중심의 토지개혁의 최대 장점은 농민들의 토지 소유 욕구를 직접적으로 충족시킬 수 있다는데 있는데 이는 노동집약적인 농업 구조를 가지고 경우에 적합한 모델이라고 할 수 있는데 1952년 볼리비아 혁명 이후의 토지개혁이 그 대표적인 예라고 하겠다.¹³⁾

멕시코 농촌의 토지 소유는 일반적으로 라티퐁디오(latifundio)라고 부르는 5헥타 이상의 대농지와 소규모의 개인농지 그리고 에히도(ejido)의 세 가지 형태로 분류할 수 있다. 이러한 멕시코의 토지 소유 구조는 현재 토지개혁의 중단으로 분배 농지가 줄어들고 인구가 증가함에 따라 소농지(minifundio)화 되고 있다. 1910년 혁명 이후 강화되어 정착되어 온 에히도는 촌락 중심의 토지 공동 소유권 제도를 의미한다고 할 수 있는데 에히도의 토지는 집단으

12) Arturo Warman, op. cit., pp. 92~96.

13) Eliana Cardoso and Ann Helwege, op. cit., pp. 268~269.

로 경작되거나 또는 에히도 구성원에게 분배 후 개인 경작되고 있다. 에히도 토지는 부자간에 繼承은 가능하나 賣買는 금지돼 있으며 원칙적으로 賃貸借도 불가능하여 일반적으로 협동조합의 형식으로 운영되며 일부는 국가가 직접 운영하는 형태를 띠기도 한다. 이 에히도제도는 집단소유와 개인소유제도의 절충형인 셈이라고 할 수 있다.

현재 멕시코의 토지 현황은 지형과 기후적 요인 등으로 전국토의 15%인 5500만 에이커만이 경작 가능한 토지이고 일억 8400에이커는 목초가능지이다. 에히도는 멕시코 전체경작 가능지의 약 43%가 해당되며 농촌 경제활동 인구 6백만 명중 약 56%가 에히도에 구성되어 있다. 그러나 토지개혁으로 형성된 에히도 토지는 대부분 척박하고 매매가 힘들 정도의 소구획으로 나뉘어져 가족 단위로 분배되었다. 이외에도 정부의 농업지원책이 대농장에 집중되어 있다는 점과 중남미 농업의 특징인 단일품 경작제의 한계 등의 요인으로 에히도의 생산량은 저조하여 총농업생산의 10%만을 담당하고 있다.¹⁴⁾ 이처럼 에히도의 생산이 만족할 만한 수준은 아니지만 멕시코 혁명의 최대 성과 중의 하나임에는 분명하다고 할 수 있다. 제한적이긴 하지만 커피와 설탕 등의 농업 수출로 근대화에 필요한 자원을 제공하였고 都市化와 産業化에 따라 증가하는 산업 노동력에 쌀 식량을 제공하는 역할을 하였다. 또 에히도를 중심으로한 토지개혁 정책은 농촌과 도시 지역의 실업 또는 반실업 상태에 있는 노동 예비군을 흡수하여 이들을 토지에 상주시키는 역할을 하였다.

그럼에도 불구하고 멕시코 혁명과 지배 체제가 선택한 에히도제도는 다음과 같은 문제점들을 내포하고 있는데 이는 오늘날 멕시코 농민들의 실제적 상황과 국가와의 관계를 이해하는데 중요한 시사점을 제공한다고 할 수 있다. 첫째, 5000개의 에히도는 임업 생산에 종사하고 있으며 전체 에히도의 2/3에 해당되는 18000여 에히도는 옥수수 재배에 종사하고 있다는 것이다. 즉 대부분의 에히도가 생존을 유지하기 위한 자급용 식량 생산에만 종사하고 있다. 둘째, 개량 종자, 화학비료, 영농기계화 등의 근대화된 에히도는 전체의 21%일 뿐이고 나머지는 비료나 농약을 제대로 사용하지 못하는 원시농이

14) Tom Barry, op. cit., p. 187. Presidencia de la República, Mexican Agenda, México, 1992: 145. Ernest E. Rossi and Jack C. Plano, *Latin America: A Political Dictionary*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO, 1992: 4~5.

다. 셋째, 에히도 영농 자금의 주요제공원은 국영농업은행(BANRURAL) 등의 국가기관이며 이는 국가의 농민 통제 강도에 밀접한 관련이 있다고 할 수 있다. 그리고 상당수의 에히도들이 “채무 지불 중단 상태”(cartera vencida)에 있는데 이는 차용금의 청산이 이루어지지 않는 한 에히도 운영 자금의 대여가 사실상 중단돼 있음을 의미한다. 넷째, 에히도에서 생산된 농산물의 75%가 산지에서 거래되며 나머지 25%만이 도시 지역에서 거래된다. 그리고 에히도의 농산물은 CONASUPO와 같은 국영기업체보다 유리한 조건을 제공해주는 개인 업자들에 주로 판매된다. 이는 에히도에서 생산되는 농산물 판매의 상업화 정도가 낮으며 중간상들에 매점 매석되고 있음을 의미한다. 다섯째, 에히도의 대여는 불법이지만 일반적으로 성행하고 있으며 임대료는 생산되는 농산물 등의 현물과 현금이 동시에 사용되고 있다. 에히도의 임대는 불법이므로 에히도 구성원은 불리한 조건에서 토지를 임대할 수밖에 없으며 문제가 생길 경우 에히도 자체에 대한 권리마저 상실하게 된다. 여섯째, 에히도 구성원의 79%가 에히도를 포기하고 도시로 나가야 하는 압력을 받고 있으며 이들 중 상당수는 미국으로 밀입국하게 된다. “우리 에히도에서 미국으로 가지 않은 사람은 미국에서 보내 오는 돈으로 생활한다.(En este ejido, el que no vive en Estados Unidos vive de Estados Unidos)”는 말이 있을 정도로 미국으로 밀입국은 에히도 문제의 일종의 배출구 역할을 한다.¹⁵⁾ 이를 통하여 우리는 에히도제도의 발전을 제약하는 제반 요인들과 현 에히도제도의 유지가 농민들의 자발적인 동의에 기초하지 못하고 있음을 알 수 있다.

이와 함께 에히도제도를 이해하기 위해 중요한 또 다른 요인은 에히도 내의 官僚制라고 할 수 있다. 이는 멕시코 노동운동의 관료주의와는 다르게 농민 단체의 내적 문제라기보다는 관련 관청과 더 밀접한 연관이 있다. 에히도의 모든 계약은 정부에 의해 인정되어야 하며 언급한 것처럼 토지개혁 여부와 대상 지역의 선정은 국가의 전적인 권한이며 에히도에 대한 농자금 지원이나 비료나 종자 보급도 토지개혁부 등의 관료의 권한으로 되어 있기 때문에 농촌 부문에 과도한 기구와 행정의 집중되어 낭비와 비효율 그리고 부패를 낳는다. 현재 전국의 약 28000개의 에히도에 28만의 공무원과 관료가 있는데 이는 마치 에히도가 수많은 정부 기구와 농민 관료 단체들을 위해 존재하는 것처럼 보이게 만들었다. 또 이러한 관료제는 농민들로 하여금 지방선거나 총선거에

15) Luis Pazos, *La disputa por el ejido*, México, Diana, 1992: 33~39.

서 누구에게 투표해야 하는 가도 결정하게 한다고 할 수 있다. 에히도를 보호한다는 명목하에 존재하는 관료주의와 법의 지나친 감독은 일상적인 에히도의 활동에 대한 정부의 계속적이고 적극적인 개입을 의미한다.¹⁶⁾

이러한 에히도의 탈관료주의화의 필요성과 함께 멕시코 농촌문제를 이해하기 위해 주목해야 할 것은 에히도의 소유권이 분명하지 않다는 사실이다.

토지개혁으로 분배된 토지를 소유하는 에히도는 법으로 국가의 지도와 보호와 감독을 받는다. 때때로 이는 소유권 행사의 제한을 의미하기도 하는데 이러한 소유권의 불명확성은 국가와의 관계에서만 일어나는 것이 아니다. 새로운 에히도 촌락의 형성, 에히도들간의, 그리고 에히도와 지주간의 토지한계, 농지의 반환, 에히도 토지의 계승 구분의 문제, 공동 재산의 소유권문제 등이 아직도 해결되지 않고 있다. 통계에 의하면 이러한 문제는 전체 28000에히도 중 약 3/4에 해당하며 나머지 1/4만이 법적 문제가 없다는 것이다. 특히 치아파스, 오아하카, 베라그루스 등의 인디안 구성비가 높은 지역에서 더욱 심각한데 이 문제의 해결이 없이는 농업 투자는 요원하며 농업의 자본화는 불가능하다.¹⁷⁾ 왜냐하면 자본 투자는 소유권의 확실성이 없는 위험을 감수하지 않기 때문이다. 토지소유권의 불명확성은 에히도의 발전과 유지를 제약하는 가장 큰 장애 중의 하나라고 할 수 있다.

IV. 國家의 農民統制

멕시코 농민들에게 국가는 여전히 자신들의 생존에 직결되는 토지문제 해결의 유일한 경로로 간주되고 있으며 이는 모든 토지 분쟁은 국가와의 직접적인 對立 또는 協商의 과정을 의미하는 것이다. 이런 면에서 볼 때 토지 투쟁은 정치적 성격을 띠 수밖에 없는데 이는 즉, 농민들의 토지에 대한 접근(소유 가능성) 그 자체가 정치적 행위라는 것이다. 멕시코의 농민들과 국가와의 관계는 “合體 또는 合併”(incorporación)이라고 할 수 있는 특수한 정치적 관계로 정의할 수 있는데 이 관계는 농민들의 정치적 잠재력과 행동이 국가에 의해 국가권력의 강화와 이익을 위해 조종되는 것으로 이해할 수 있다.

16) Ibid., p. 42.

17) *Epoca*(no. 76), México, 1992년 11월 16일, p. 22.

이러한 합병 관계의 기초는 국가가 토지 분배에 대하여 행사하는 통제에 있으며 이는 공공 이익을 위하여 사유재산의 제한과 형태를 부여할 수 있는 合法的 權限(헌법)에 기초한다. 혁명전 체제인 porfiriato의 자유주의자들은 수요와 공급의 원칙에 기초하는 私的所有를 토지소유권의 합법적인 형태로 인정하였다. 혁명기간 동안 농민들은 이러한 토지제도에 대하여 불기하였고 일부 지역에서는 이 제도를 폐지하기도 하였다. 그러나 이는 자본주의적 발전의 기초로써의 국가권력의 강화를 추구하는 혁명정권의 계획과는 상반되는 것이었다. 앞에서 본 바와 같이 혁명의 승자들은 결국 농민 불기를 진정시키기 위한 목적으로 농민들의 토지 소유를 인정하였으나 그 실행의 권한은 국가에 위임하였다.¹⁸⁾ 따라서 토지개혁은 집권층의 의지에 종속되는 도구가 되었고 토지 정책에서 농민은 주체가 아닌 조종되는 객체가 되었다. 이러한 국가주체적인 정책의 기본은 국가의 농민 통제에 있으며 그 목적은 국가와 농민, 모두의 안정, 즉 지배 체제의 계속적인 유지와 농민운동의 독립화 내지는 급진화의 방지에 있었다. 이를 위해 정부는 토지개혁을 통한 농민 조종과 공식, 독립 농민 단체의 장악, 그리고 물리적인 탄압 등을 사용하였다.

토지문제에 대한 국가 개입의 강화는 국가가 토지개혁의 결정과 시행에 이르는 전 과정에서 독점적인 위치에 있다는 것을 뜻한다. 토지개혁의 수혜자인 농민들의 신청의 접수 여부, 대상 토지의 평가 방법, 배상 방법과 절차, 그리고 결정 후의 취소와 변경의 권리 등에서부터 예히도의 경우 임시 소유의 승인 등 다양한 형태의 권한이 정부에 집중되어 있다. 이외에도 예히도 농지에 대한 신용 대출도 국가에 의해 결정된다. 이러한 일련의 과정들은 정치적 판단에 의해 행해지는 경우가 많으며 여기에는 개인적 이해와 정치적 고려 그리고 관료들의 부정이 밀접하게 연계된다. 또 국가는 농민 운동가들에 대한 탄압, 투옥, 살인, 그리고 정착지 파괴 등, 공권력에 의한 구조적 폭력도 행사하는데 이는 협상과 동의를 기초로 하는 방법들과 함께 농민들에 대한 주요한 統制手段이라고 할 수 있다.¹⁹⁾

정부와 농민간의 관계에 영향을 미치는 또 다른 요인은 농업에 대한 정부의 公共投資라고 할 수 있다. 공공투자는 농촌의 고형 자산을 창출하는 대표적인 원천인데 예로는 정부의 국영비료 회사운동을 들 수 있다. 또 농산물

18) Arturo Warman, op. cit., p. 139.

19) Arturo Warman, *El problema del campo*, op. cit., p. 117.

가격의 결정 또한 정부에 의해 이루어지는데 정부의 이러한 경제적 개입은 농업 분야의 모든 활동에 영향을 미치며 에히도 구성원을 포함하는 농민들의 행태를 결정하게 하는 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

정부가 장악하고 있는 공식 또는 공식화된 농민 단체들은 국가 농업 행정의 연장의 역할을 담당하는 동시에 정부가 인정하는 농민들의 유일한 대표성을 확보하여 위로부터의 권한을 기초로 농민들을 통제하는 이중적인 기능을 수행한다. 이는 공식 농민 단체들이 농민들의 진정한 의지를 반영하지 못하는 본원적 한계라고 할 수 있는데 이들 농민 단체들을 통하여 정부의 농민 통제와 조종의 메커니즘이 강화된다. 그 중 대표적인 것이 바로 CNC인데 이 단체는 농민들의 경제적 복종을 집권당에 대한 정치적 후원으로 연결시키는 역할을 한다.

농민운동의 單一化를 목적으로 까르데나스 정부에 의해 조직된 CNC는 공식 농민운동의 中心을 형성하면서 국가 통치의 道具로 통합되었는데 이는 CNC가 집권당인 PRI의 농민 부문을 형성하면서²⁰⁾ 토지 분배 과정에 참여하는 [정부에 의해 인정된] 유일한 농민 기구라는 것을 의미한다. 이로써 CNC 역외에서의 어떠한 농민운동도 농민들의 요구를 현실화시키는데 한계를 갖게 된다. 대통령에 의해 지도부가 결정되는 CNC의 피라미드 구조는 밑으로부터는 농민들의 요구를 수용하면서 위에서는 이를 근거로 정부와 협상을 통하여 정치적 지지를 제공하고 동시에 토지 분배의 혜택을 제공받는 일종의 상호교환의 관계를 형성한다. 그러나 이러한 CNC의 요구 수용 능력은 지도부의 부패, 관료제의 폐해, 정부의 농민 문제에 대한 무관심, 그리고 무엇보다도 실질적이고 실현 가능한 대안의 부족, 즉 분배될 농지의 부족 등으로 제한 받게 되어 농민들에 대한 통제 능력을 부분적으로 상실하여 경쟁 관계에 있는 非PRI농민 단체들의 출현으로 이어지기도 한다. 그러나 아직까지 이들의 활동은 미약한 상태라고 할 수 있다. 반 CNC단체들은 때때로 일정한 성과를

20) CNC는 PRI내에서 뿐만이 아니라 독립 농민운동과의 경쟁에서도 농민운동의 헤게모니를 유지하고 있기 때문에 구성원에 대한 제도적 통합의 정도에서 노동자 부문을 대표하는 CTM보다 우위에 있다고 할 수 있다. 그러나 지도부가 대통령 교체시마다 정치적 적합성에 의해 바뀐다는 측면에서 볼 때 정부에 대한 "비교적 자율성" (autonomía realtiva)은 CTM보다 약하다고 할 수 있다. Lorenzo Meyer, "La encrucijada", Daniel Cosío Villegas(coord), *Historia General de México 2*, México, El Colegio de México, 1988: 1303.

거두기도 하지만 대부분의 경우 정부가 농민들의 요구를 CNC 등의 공식 농민운동을 통해 수용할 경우 쉽게 그 영향력을 잃게 되며 동시에 정부의 탄압에 의해 무력화되곤 한다.²¹⁾

정부의 다양한 경로에 의한 농민 통제는 집권당의 정치적 동원력의 강화로 이어지게 된다. 특히 에히도 농민들의 투표행태는 이를 극명하게 보여주는 예라고 할 수 있는데 Pazos는 그의 연구에서²²⁾ 에히도 구성원의 약 30%가 믿음보다는 정치적 적합성(미래에 예상되는 이익)때문에, 16%는 두려움(있을 수 있는 정치, 경제적 불이익)으로, 11%는 정치적 무지(PRI밖에 모르기)때문에, 11%는 정치적 조종(금품이나 음식 등의 대접을 받고서)때문에, 10%는 PRI가 에히도의 이익을 지켜줄 수 있는 대안이라는 정치적 신념 때문에 집권당을 지지한다고 밝히고 있다. 에히도를 포함하는 다수의 농민들은 정부의 농민 통제 구조하에서 집권당에 대한 政治的 支持를 제공하는 選舉投票員으로써의 역할을 수행하고 있다고 할 수 있다.

정부에 의한 농민 통제와 함께 대농장에 의한 농민들에 대한 정치, 경제적 인 지배 현상은 경제적 이윤의 극대화를 기초로 하여 이루어지는데 이를 통하여 에히도를 포함하는 상당수의 농민들은 라티퐁디오의 주변으로 전락하게 된다. 농민들은 기술과 자본이 부족하기 때문에 소유 토지를 임대하거나 생존을 위해 부분적, 계절적으로 자신들의 노동력을 대농장에 판매하게 된다. 대농장은 토지를 확장하고 노동력을 공급받아 기술과 자본을 바탕으로 생산 원가를 감소시켜 이윤을 極大化시킨다.

국가에 의한 농민운동에 대한 통제와 조종, 즉 합병의 관계는 최근 들어 많이 이완되었다고 할 수 있다. 일부 지역에서는 붕괴의 위기를 맞고 있기도 하는 듯하다. 이러한 위기는 기존의 농민운동을 지양하는 최근의 독립 노동운동의 활성화로 가속화되고 있는데 이러한 농민운동의 주요 수단 중의 하나는 강제력에 의한 토지 소유, 즉 “토지 침략 또는 점령”(invasión de la tierra)이다. 최근의 차아빠스 사태도 이와 밀접한 관계가 있다고 할 수 있다. 차아빠스주는 멕시코 연방을 이루는 32개 행정단위 중 가장 낙후되고 가장

21) Arturo Warman, op. cit., pp. 144~145. Rocío Guadarrama, “Los inicios de la estabilización”, Rosa María Mirón Lince(coord), *Evolución del Estado Mexicano*. Consolidación 1940~1983, México, Ediciones El Caballito, 1991: 104~105.

22) Luis Pazos, op. cit., pp. 39~40.

인디안 구성비가 높은 지역으로 대농장주들과 이들과 共生관계에 있는 관리들에 의한 인권유린 사태가 가장 심각한 지역으로 알려져 왔었다. 동시에 농민들과 대지주간의 토지 분쟁이 첨예한 곳이기도 하다. 농민들이 대농장을 불법으로 점령하고 토지 분배를 요구하는 이러한 토지 침략 현상의 뿌리는 식민시대까지 거슬러 올라가는데 최근에는 치아빠스 뿐만 아니라 전국적으로 확산되고 있어 정치권의 쟁점으로 대두되고 있는 실정이다. 정부는 이러한 농민운동의 독립화를 막기 위하여 兩面作戰을 구사하고 있는데 한편으로는 대지주들 통한 탄압을 가하고 있고 또 다른 한편으로는 토지 국유화를 통한 기존의 토지 분배가 아닌 지역개발정책 등을 제시하고 있다. 이와 함께 “부채상환거부운동”(movimiento barsonista)도 농촌 지역에 급속히 확산되고 있는데 그간 금융기관으로부터 고리의 이자를 강요받으며 자금을 융통하였던 에히도를 포함하는 농민들이 채무의 불이행을 선언하는 최근의 상황들은 국가와 농민간의 관계의 새로운 모습을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

V. Salinas 政府의 農村政策

혁명 이후 계속적으로 진행되어 온 土地改革으로 농민들에게 분배된 토지의 총합은 멕시코 전체 경작 가능 토지의 6배에 달하는 규모이다. 그럼에도 불구하고 오늘날 멕시코 농촌의 현실은 이와는 다른 모습을 하고 있다. 아직까지도 대부분의 에히도 농민들은 기본 식량의 자급을 목표로 하는 생계농을 벗어나지 못하고 있으며 이들 중 상당수는 더 나은 경제적 가능성을 위해 미국으로 밀입국하거나 도시로 나가 비공식 부문이나 도시 빈민을 형성하게 되었다.²³⁾ 또 灌溉된 토지의 상당 부분이 아직도 대농장에 집중되어 있으며 농산물 수출 또한 대농장들에 의해 이루어지고 있고 국내에서 소비되는 식량의 약 70%정도를 대농장이 담당하고 있다. 반면에 에히도와 非에히도소농은 여전히 침체돼 있어 농업의 이중화 현상은 더욱 가속되고 있다. 그 이유로는 대미 농산물 수출의 증진을 위한 정부의 농업정책이 대농위주로 전개되고 있는 점, 에히도의 자본과 기술의 도입이 상대적으로 불리하다는 점, 그리고 경

23) Luis Pazos, op. cit., pp. 44~48.

작 토지의 소구획화(parcelamiento)로 인한 생산성의 저하 등을 지적할 수 있다.²⁴⁾ 이는 멕시코 농업 부문이 방대한 조직과 기구를 가지고 있음에도 불구하고 이원화된 구조를 극복하지 못하고 여전히 낙후되고 비자본화된 부문을 형성하고 있음을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

이러한 농업 부문의 낙후와 정체에 대한 살리나스 행정부의 정책은 “농업 분야의 기본 목표는 생산과 생산성을 증가시키는 것이다. 이를 위해 각종 자원과 권한을 탈중앙화시키고 생산자와 생산자 조직의 자율성을 강화하고 정부와 농민들간의 민주적 합의를 도출하며 정부 정책의 계속성과 연속성을 보장해 주어야 한다. 에히도 문제에 있어서는 현실적으로 토지이용권의 확실한 보장과 동기를 부여하여 농촌 발전을 도모한다”(이를 privatización(민영화)대신에 participación social(사회 참여)이라고 표현했다)는 것이라고 할 수 있다.²⁵⁾ 이와 같은 살리나스 정부의 농업 근대화 계획의 핵심은 생산자 조직을 강화하고, 민간 자본의 도입을 기초로 하여 수익이 예상되는 농업 분야를 발전시키고, 농업 행정을 지방 정부에 이양하는 탈중앙화의 세 가지 방향으로 나누어 이해할 수 있다. 이는 우리가 흔히 新自由主義라고 하는 경제 운영에 있어서의 국가 역할 축소, 공공 재정의 사회 정책의 수단화, 외국 자본의 유치, 국내시장의 개방, 정부 기능의 서비스化 강화라는 개념들과 궤를 같이하는 시각이라고 할 수 있다.²⁶⁾

이러한 농업 분야의 신자유주의적 재구조화 작업은 수입 허가 품목의 축소를 골자로 하는 농업 분야의 대외 개방과 토지 분배의 중단, 그리고 옥수수, 후리울 등의 기본 식료품에 대한 최저 가격 보상 제도의 폐지 등으로 이어졌다. 이로써 살리나스 대통령은 이전까지의 “전통적 농업민중주의”(populismo agrario tradicional)²⁷⁾를 포기하고 90년에는 “농촌근대화계획(Programa nacional de

24) Eliana Cardoso and Ann Helwege, op. cit., pp. 280~281.

25) Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1989~1994*, México, 1989, pp. 71~72.

26) Federico Reyes Heróles, *El poder. La democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991, p. 237. 그는 정부의 농업 분야에 대한 신자유주의적 정책을 석유를 수출하여 푸리울(옥수수와 함께 멕시코인의 주식으로 사용되는 콩)을 수입하는 결과를 낳은 셈이라고 경고하고 있다.

27) 혁명 이후 농업 문제를 바라보는 시각의 핵심은 경제와 사회에서 농업이 차지하는 역할에 대한 것이었다. 이에 대하여는 우선 전통적 시각을 들 수 있는데 이는 농업은 멕시코 혁명의 주체이자 정신인 농민들에게 존엄성과 일자리를 제공하는 역사적 역할을 수행해야 하며 국내 식량의 자급자족을 기본 목표로 하는 것이라고 할 수 있

modernización del campo) 1990~1994"을 수립하여 CONASUPO, INMECAFE, FERTIMEX, 제당 공장들의 국영 농업 회사들의 민영화를 추진하였고 에히도 문제에 있어서는 직접적인 폐지보다 민간 자본과의 제휴를 통한 변화를 꾀하는 방향으로 정책을 수행하였다.²⁸⁾ 1992년 1월 살리나스 정부는 헌법 27조를 개정하여 에히도의 토지를 매매할 수 있도록 하는 새로운 에히도제도를 마련하였다. 이로써 그간 제한되어 왔던 민간 자본의 에히도 농업에 대한 참여가 가능케 되었다. 개정된 법은 에히도를 공동 거주 지역, 공동 토지, 그리고 구획 토지로 나누어 구획 토지에 한해서는 소유권 행사가 가능토록 해놓았다.²⁹⁾ 살리나스와 각료들에게 농촌의 근대화를 의미하는 에히도의 사유화 작업은 토지의 사회적 기능을 극대화시키기 위해서는 賣買의 市場 原理를 도입해야 한다는 믿음에 기초한다고 할 수 있다.

동시에 살리나스 재임 6년 동안 사회개발부가 추진하였던 국민연대계획 (Programa Nacional de Solidaridad: PRONASOL)을 통하여 농촌 지역에 대한 의료, 교육 서비스, 전력과 상하수도 사업, 토지 소유 증서, 생산 보조 기금, 농기업지원사업 등에 투자가 이루어졌다. 취임 직전인 89년 PRONASOL 예산은 정부의 농촌 발전 항목 예산의 3.3% 수준이었으나 93년에는 13.4%까지 증가하였다.³⁰⁾

멕시코 정부의 농촌(비도시지역)발전 정책은 멕시코 혁명 이후 토지(개혁)

다. 이를 위해 국가는 농촌과 농민들에게 금융과 기술의 제공과 토지의 균등한 분배를 책임져야 한다는 것이다. 그러나 살리나스 정부 하에서 이러한 농업민중주의적 시각이 퇴조하면서 농업에서의 수요와 공급의 원리를 강조하는 입장이 농업정책을 지배하게 되는데 이는 국제 시장에서 자국 농업의 경쟁력 확보를 위해 정부 지원을 축소하고 농업 구조의 재조정을 통해 국가의 제한된 자원을 경쟁력이 약한 부문을 제외하고 수익성이 예상되는 농업 분야에 우선적으로 투자해야 한다는 시각이다. 이러한 신자유주의적인 근대화론자들에게 에히도는 완전한 자본주의적 농업 경영을 위한 장애로 간주되었다. 이에 대한 자세한 설명은 Tom Barry, op. cit., pp. 189~193.

- 28) 멕시코 최대의 제과업체 중의 하나인 Gamesa는 멕시코 북부에서 4000헥타의 에히도와 제휴를 맺어 생산을 증대시키는 성과를 거두었다. 이로써 토지법이 현실화되어 그 이용의 제한이 완화된다면 생산성이 증대될 수도 있다는 가능성을 보여주었다. 이에 대한 자세한 설명은 Luis Pazos, op. cit., p. 49.
- 29) Presidencia de la República, op. cit., p. 146. Luis Téllez Kuenzler, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994: 256~257.
- 30) *Epoca*(no. 173), México, 1994년 9월 26일, p. 16. Luis Téllez Kuenzler, op. cit., p. 154.

정책과 농업(발전)정책의 두 가지 방향으로 展開되어 왔다고 할 수 있다.³¹⁾

농업정책(política agrícola)은 국가의 농업 분야에 대한 제 경제적 조치들의 미하는데 관개 수로 시설의 건설 등의 직접투자와 금융 지원, 시장과 가격의 조절, 세제의 지원, 농업 연구와 기술보급 등이 포함된다. 멕시코의 농업 발전 정책은 다음과 같은 특징을 보이는데 첫째, 농업 기술의 개발과 보급은 그 대부분이 대생산자들을 위한 것이며 소위 녹색혁명의 혜택은 경지 정리와 관개 수로가 돼 있고 영농기계화 등 자본 투자가 이루어진 지역에 집중되며 둘째, 정부의 농업 행정이 여러 기구에 분산되어 있기 때문에 부처간 협조의 부족으로 자원의 낭비가 생기며 또 관료주의는 부여된 권한 이상의 권력을 행사하여 자원의 전횡적 사용과 같은 문제점을 낳기도 하며 셋째, 농업정책의 결정이 효율적인 것, 더 좋은 것을 보호, 발전시키기 위해 그렇지 못한 것들은 사라져야 한다는 사회적 다윈주의(social darwinism)로 흐를 수 있으며 마지막으로 자신들의 이해를 지키기 위해 집권층이 농업정책을 정치적으로 왜곡할 수 있어 정책의 중립성이 결여될 수 있다.

농지(토지개혁)정책(política agraria)의 이론적 배경은 헌법 27조와 관계 법령들에 있으며 제도적으로는 농지개혁부와 국가에 의해 조직된 전국농민연합(CNC) 등의 농민 단체들에 의해 수행된다. 이는 농업정책과는 다르게 소외된 자, 가난한 자의 편에서 출발하기 때문에 자본주의의 고전적 기준에 의하면 농장주나 농목 회사들에게는 일종의 위협이라고 할 수 있으나 토지에서 노동을 하는 자들을 위한 사회 정의를 추구하는 과정으로 이해된다. 그러나 그 실행 과정에서 농지 정책은 표방된 이념을 압도하는 현실주의에 의해 결정되곤 한다. 많은 경우, 자본주의적인 경제 원리에 의해 농지 정책은 농업정책에 종속되어 버리며 단지 국가 정책의 이념적이고 상징적 의미만을 갖게 된다.

80년대 이후 강화되어 온 농촌문제에 대한 실용적인 접근 시각, 즉 토지 정책의 後退와 농업정책의 強調는 살리나스 행정부에 와서 생산성의 증대와 개방과 민간 자본을 통한 농촌의 근대화 작업으로 이어지게 되었다. 이 결과로 과일이나 야채 그리고 가공식품 등을 중심으로 하는 대미 수출 농업은 비교적 높은 성장을 유지할 수 있었다. 그러나 이러한 살리나스 정부의 농업정책의 부분적인 성과는 1994년의 북미자유무역협정이라는 새로운 환경에 헤쳐 가야하는 과제를 안게 되었다. 살리나스 정부의 농업정책은 대규모 상업농과

31) 이에 대한 자세한 설명은 Artruro Warman, op. cit., pp. 85~92.

소규모 생존농의 격차를 더욱 크게 하여 농업 생산과 토지 소유는 집중화되고 생존농 부문은 더욱 비생산적이 되고 소외되는 결과를 낳았다. 정부의 농업정책, 즉, “농업 발전을 위해 필요한 근대화 과정”은 에히도를 포함하는 소농의 낙후와 옥수수 등의 국내 식량의 수입의존도가 심화됨으로써 위기에 봉착하게 되리라는 우려의 목소리가 높아지고 있다고 할 수 있다.

VI. 結 論

멕시코 농민들은 1910년 혁명 이후 각 정권들의 政治的 後援의 基礎를 형성하여 왔다. 그들은 CNC를 중심으로 직업인들의 CNOP, 조직 노동자들의 CTM과 함께 집권당 내의 주요 동원 조직을 형성하면서 멕시코 정치 무대에서 정부, 여당의 실질적이고 유효한 지지 세력으로 존재해 왔다. 이러한 멕시코 농민-국가 관계는 정부의 농업개발 정책과 토지개혁 정책을 중심으로 이해할 수 있는데 특히 토지 정책은 에히도를 포함하는 대다수의 농민들과 직접적인 이해관계에서 출발한다는 점에서 매우 중요하다고 할 수 있다.

멕시코의 토지개혁은 중남미 다른 지역과는 비교가 되는 특이한 모습을 보인다. 각기 상이한 중남미의 토지개혁은 전술한 바와 같이 접수된 토지의 분배 과정에서 개인형과 집단형의 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데 멕시코의 토지개혁은 국영 농장과 소규모 개인농의 중간 형태로 단순화시켜 이해할 수 있는 에히도라는 체제를 통하여 접수된 토지를 국가가 소유해야 하는 부담을 피하는 방향으로 전개되었다. 즉, 멕시코의 경우는 중남미 일반의 경우와는 다르게 토지에 대한 경작권과 소유권의 행사를 “절묘하게” 조화시킨 혼합적인 형태를 채택하였다는 특징을 보여준다고 할 수 있다. 이러한 에히도를 중심으로 하는 멕시코의 토지개혁은 국가가 토지개혁의 대상이 되는 토지의 선정과 그 방법 등을 전적으로 결정하며 독립적인 어떤 형태의 농민운동도 정부의 토지정책 내에서 허용하지 않는, 즉 국가가 토지개혁의 전 과정에서 독점적인 역할을 수행한다는 특징을 가지고 있다고 할 수 있다. 정부의 이러한 독점적인 권한은 때로는 조종과 동의에 기초하여, 때로는 강압적 조치들과 함께 하면서 농민들을 조종하는 직접적인 도구의 기능을 수행해 왔다. 정부의 토지개혁부나 집권당의 CNC같은 기구들은 농민들의 사회 정의와

토지에 대한 요구가 혁명적 상황으로 발전할 가능성을 감소시키면서 농민들을 통제하는 유효한 수단이 되어 왔다. 또 정부의 권위적인 토지 행정은 官僚制의 비능률과 함께 분배된 토지에 대한 소유권의 등기가 지금까지도 이루어지지 않고 임시적인 소유권만이 인정되고 있는 경우도 있게 만들었는데 이는 언제라도 정부에 의해 토지소유권의 변화가 가능함을 암시하는 것이다. 이러한 권위적이고 관료적인 행정은 국가의 독점을 강화해 주는 셈이 되어 일부에서는 아직도 토지개혁을 밑으로부터의 요구와는 관계없이 자선적이고 가부장적인 정부의 일방적 “시혜”로 생각하게 하였다. 국가는 이들 기구와 조직들을 통해 에히도와 농민들의 이익을 보호해 줄 것을 약속하고 농민들은 국가 기구에 대한 정치적 지지와 안정의 기초를 형성한다. 이는 멕시코의 토지개혁이 체제의 유지와 발전에 봉사하는 하나의 “정치화된 수단”임을 보여 주는 것이라고 할 수 있다.

토지개혁 정책의 평가와 전망에 대해서는 멕시코 내에서도 아직 확실하게 정리되어 있다고 할 수는 없다. 일부 연구자들은 정부의 토지개혁 정책이 가난한 사람들을 비도시 지역에 집단화시키는 것 이상의 성과를 거두지 못하였으며 토지개혁으로 늘어난 에히도로 오히려 농업 생산이 줄어들어 혁명의 이념인 경제 자립과 국가 발전이라는 목표 달성에 차질이 생기게 하였다고 주장한다. 이에 대한 이견은 토지개혁으로 사회 최하위 계층에게도 하나의 최소 생존 대안이 제공되었으며 정부는 혁명의 계승자로서 계속적으로 토지개혁의 원칙을 방어하고 완수해야 한다고 주장한다. 그러나 이러한 상존하는 대립적인 입장에도 불구하고 토지 분배가 농민들에게 기본적인 일거리와 일 자리를 제공할 수 있는 유일한 경로라는 데는 모두가 인식을 같이하고 있다고 할 수 있다.

혁명 이후 각 정부들에 의해 토지개혁이 비교적 지속성을 가지고 시행되어 왔음에도 불구하고 토지개혁이 가지고 있는 본원적 한계들과 높은 인구 증가로 인해 토지 없는 농민들의 숫자는 줄어들지 않고 있는 실정이다. 농민들의 실업 문제, 즉, 독립적인 경작자로서 자신들의 노동력을 투입할 공간이 부족하다는 사실은 資本主義 發展의 기초가 되었던 농촌 노동력이 이제는 그 발전을 위협하고 있는 아이러니를 보여주고 있다고 할 수 있다. 멕시코에서 농촌의 생산자들과 산업 자본주의의 이행자들의 생산 양식은 同時に 존재하며 相互依存的인 성격을 갖는다. 자본축적의 일차적인 원천이었던 농민과 농업

이 “더 이상의 땅이 없다”는 현실적인 제약으로 자본주의를 위협하고 있는 자기 모순에 당면해 있는 것이다. 또 아직까지 미약하기는 하지만 예전에 비해 독립 농민운동의 영향력도 꾸준히 증대되고 있다. 물론 이러한 위기가 농민-국가 관계의 붕괴를 의미하는 것은 아닐지라도 최근에 나타나고 있는 농민-국가 관계의 변화 조짐들을 통해 조종과 강제력을 바탕으로 하는 토지개혁에 함축된 政治性, 즉 국가의 농민 통제는 限界를 맞고 있다고 할 수 있다.

참 고 문 헌

- Barry, Tom(ed.), *México: una guía actual*, México, Ser, 1993.
- Benítez, Fernando, *Lázaro Cárdenas y la Revolución Mexicana III. El Cardenismo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1978.
- Cardoso, Eliana and Ann Helwege, *La economía latinoamericana. diversidad, tendencia y conflictos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Gilly, Adolfo, México, *La larga travesía*, México, Editorial Nueva Imagen, 1985.
- Guadarrama, Rocío, “Los inicios de la estabilización”, Rosa María Mirón Lince(coord), *Evolución del estado Mexicano. consolidación 1940 ~1983*, México, Ediciones El Caballito, 1991.
- Hansen, Reger D., *La política del desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI, 1990.
- Meyer, Lorenzo, “La encrucija”, Daniel Cosío Villegas(coord), *Historia general de México 2*, México, El Colegio de México, 1988.
- Pazos, Luis, *La disputa por el ejido*, México, Diana, 1992.
- Pérez Castro, Ana Bella, “Manipulación, represión y concientización en las luchas por la tierra, Andrea Sánchez Quitánar(ed), *Movimientos populares en la historia de México y América Latina*, México: UNAM, 1987.
- Presidencia de la República, *Mexican Agenda*, México, 1992.

- Reyes Heróles, Federico, *El poder: la democracia difícil*, México, Grijalbo, 1991.
- Rivera Castro, José, *En la presidencia de Plutarco Elías Calles(1924~1928)*, México, Siglo XXI, UNAM, 1987(La clase obrera en la historia de México: 8).
- Rossi, Ernest E., and Jack C. Plano, *Latin America: A Political Dictionary*, Santa Barbara, California, ABC-CLIO, 1992.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan nacional de desarrollo 1989~1994*, México, 1989.
- Suárez Gaona, Enrique, *Legitimación revolucionaria del poder en México*, México, Siglo XXI, 1987.
- Téllez Kuenzler, Luis, *La modernización del sector agropecuario y forestal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Warman, Arturo, *Ensayos sobre el campesinado en México*, México, Editorial Nueva Imagen, 1980.
- “El problema del campo”, Pablo González Casanova(coord), *México, hoy*, México, Siglo XXI, 1990.
- Woldenberg, José y Mario Huacuja, “El sexenio de Luis Echeverría”, Rosa María Mirón Lince(coord), *Evolución del estado Mexicano. consolidación 1940~1983*, México, Ediciones El Caballito, 1991.
- Epoca*(no. 76), México, 1992. 11. 16.
- Epoca*(no. 173), México, 1994. 9. 26.