

## 멕시코의 정치적 부패: 원인, 결과, 함의

이성형(이화여대)\*

- I. 서론
- II. 역사 속에서 본 정치적 부패
- III. 정치적 부패의 원인
- IV. 정치적 부패의 결과
- V. 국가당 체제 하의 반부패 운동의 패턴
- VI. 부패퇴치운동의 한계
- VII. 폭스 정부의 반부패 드라이브: 성과와 한계
- VIII. 결론

### I. 서론

“정부예산 밖에서 살고 있는 사람은 불행한 사람이다.” “뭘 주지 않으면 진척되는 것이 없다.” 멕시코에서 정치적 부패를 이야기할 때면 가끔 들먹이는 말이다. 멕시코 혁명 이후 비대해진 국가 부문에 어떡하든 연줄이 닿아 있어야 인생이 고달파지지 않는다는 자조적인 이야기이다. 신자유주의 개혁이 진행되어 국가부문이 대폭 축

\* Sung-Hyong Rhee(Ewha Womans University Dept. of Politics and Diplomacy, shrhee@ewha.ac.kr), “Political Corruption in Mexico: Continuous Malfeasance and Its Implications”. 2004년 4월 9일에 방영된 KBS의 특집 프로그램 “정치개혁 특별기획: 성공과 좌절의 조건”의 자문위원과 면담자로 참여한 것이 이 글을 작성하는데 큰 도움이 되었다. 3월의 멕시코 방문 시 도움말을 준 Pablo Guerrero(CIDE, IFAI 위원), Lorenzo Meyer(El Colegio de México), Sergio Zermeno(UNAM) 교수에게 감사드린다. 필자는 40여명의 정치인, 고위 공직자, 학자, 언론인, 일반 시민을 인터뷰할 수 있었다.

소된 오늘날에도 멕시코 사회의 정치적 부패는 줄어들 줄 모른다. 오히려 살리나스 행정부(1988-1994) 이후부터는 마약 마피아의 정치 개입 시도마저 보여 정치적 부패의 새로운 장이 열린 느낌까지 준다. 급기야는 멕시코 사회의 “콜롬비아화”, “마약민주주의”(narcodemocracia)란 자조적인 표현도 등장했다(Morris 2000, 230).

정치적 부패는 제도혁명당의 장기집권이 막을 내리고 국민행동당 정부가 들어서도 여전히 줄어들 줄 모른다. 제도혁명당 정권의 국가당 지배 시절에 제도화된 정치적 부패의 고리는 어느 정도 차단되고 있지만, 국민행동당 정부도, 시장개혁을 열렬하게 바라는 기업인 부문도 후원-수혜 관계의 연결망에서 자유롭지 않기 때문이다. 더구나 2006년의 대선은 박빙의 선거전이었기 때문에, 정부여당은 중도좌파 후보의 당선을 막으려고 기업인 단체의 스포츠광고를 유도하고, 나아가 연방선거위원회(IFE)의 선거관리에까지 영향력을 행사하여, 선거 이후후유증을 낳은 바 있었다(Giordano 2006). 심지어 마피아 자금이 대선전에 유입되었다는 의혹도 있다.<sup>1)</sup>

대선전의 후유증에서도 볼 수 있듯이 71년 만에 정권교체를 이룩한 폭스 정부(2000-2006)의 반부패 드라이브는 요란한 선전에도 불구하고 큰 성과는 없었다. 임기 중반에 일정한 성과를 거두는 듯했지만, 임기 말에 이르러서는 다시 과거로 회귀하고 있는 것처럼 보인다. 세계은행의 세계 거버넌스 지표(*World Governance Indicators*, 1996-2006)에 따르면, 멕시코의 부패 통제지수는 권력교체가 일어나기 직전인 2000년의 40.8에서 2003년 53.4로 개선되었다가, 다시 2006년 46.6으로 후퇴하는 모습을 보이고 있다. 임기 중반의 반부패정책의 성과가 후반에 와서 후퇴하는 모습을 보이고 있는 셈이다. 이런 특징은 뒤에 살펴보겠지만 제도혁명당 정부 시절의 반부패 드라이브 사이클과 유사한 측면을 보인다. Transparency Internatioal의 멕시코

1) 2007년 7월 현재 중국인 사업가 예 곤(Zhenli Ye Gon)은 자신에게 강제로 맡겨둔 보관금 1억-1억 3천만 달러가 현 노동부 장관 하비에르 로사노 알라르콘이 대선 캠페인에 쓸 목적으로 마약딜러들에게서 받아 놓은 것이라 주장을 해서 현재 국제적인 법정 공방으로 비화하고 있다(Proceso 2007. 7. 15). 이번 선거에서도 마피아 자금이 여당 측에 유입되었을 가능성이 있는 셈이다.

지부인 *Transparencia mexicana*의 부패지수 변화도 2001년의 10.6이 2003년에는 8.5로 개선되었다가 2005년에 다시 10.1로 후퇴하고 있다.

*Latinobarómetro*에 따르면 2005년 현재 멕시코 인들은 공직자 가운데 100명 가운데 77명이 부패해 있다고 생각한다. 공직자 부패에 대한 인지도는 에콰도르 다음으로 2위이다. 여당의 지지자가 특혜를 받은 사례를 개인적으로 알고 있느냐는 질문에는 38%의 응답자가 그렇다고 대답했다. 이것 역시 라틴아메리카 국가 가운데 가장 높은 수준이다. 뿌리 깊은 후원-수혜관계의 문화는 폭스 정부에 와서도 사라지지 않았다(*Latinobarómetro* 2005, 31-34). 게다가 시민사회의 영역에도 미시적인 차원에서 부패 문화가 뿌리 깊게 배어있다. 정치적 부패의 사슬은 비단, 정부, 공기업, 정당뿐만 아니라, 노조, 학교, 병원과 같은 사회조직에도 연결되어 있고, 길거리 가판대의 상권과 이권까지 좌지우지 한다.

멕시코 사회에서 부패는 구조화되어 있는 정치적 사회적 시스템이면서 동시에 시민사회에 뿌리를 내린 생활양식으로 자리를 잡고 있다. 성인들은 대부분 뇌물 수수의 경험이 있고, 또 이것을 문화라고 생각하는 경향도 있다. 나아가 엄정하게 법질서를 바로 잡고 규칙을 집행해야 할 경찰이나 검찰, 그리고 정치인과 정당에 대한 시민들의 불신도 엄청나게 높다는 점은 법과 규칙, 그리고 정치에 대한 신뢰감이 대단히 허약함을 보여준다(표-1 참조). 법과 규칙, 그리고 정치에 대한 불신은 사회 전체로 보면 재앙일지도 모른다. 사람들은 모두 연줄이나 뇌물을 통해서 개인이 처한 난제를 해결하려고 하지, 정당한 적법 절차나 제도화된 통로에 기대려하지 않는다. 어차피 법이나 정치에 의한 공정한 해결은 기대하기 힘들기 때문에, 금전이나 연줄을 통해 해결이 되지 않으면 적당한 선에서 포기하는 것이 낫다고 생각한다.<sup>2)</sup>

2) 2002년의 한 서베이 조사(*Corruptometro Surveys*)에 따르면 응답자의 33%가 부패를 멕시코가 처한 가장 큰 문제로 꼽았다. 그 뒤를 따르는 것이 안전(27%), 빈곤(18%), 경제상황(13%) 순이었다(Baily and Paras 2006, 65, 재인용). 부패야말로 멕시코 사회가 안고 있는 심각한 문제인 것이다.

&lt;표 1&gt; 제도별 부패 인지의 순서

2002년 ZMG 인구의 인지도(0-10점, 최고점 10)	
경찰	8.29
국회의원	7.83
정당	7.71
시정부	7.53
주정부	7.42
공무원	7.33
판사	7.16
기업인	6.12
대통령	5.45
군	5.02

출전(Morris 2003, 11)

부패는 한 연구자가 지적했듯이 대단히 정치적인 특성을 지닌다. 그야말로 ‘정치적’ 부패 현상이다. 부패 현상은 어디서나 정치적으로 과잉결정되어 나타나는 현상이다. 그렇기에 “특정 국가나 사회의 발전단계”와 연계되어 이해되지 않으면 올바른 반부패 정책이 도출되기 힘들다. 만약 반부패 정책을 비정치적인 차원에서 추진한다면 그것은 실패할 수밖에 없다. 탈사회주의 사회나 발전도상국에서 대부분의 반부패 이니셔티브가 요란하게 추진되었지만 그 효과가 미미한 까닭도 바로 부패가 갖는 정치적 특성을 제거하지 못했기 때문이다 (Mungiu-Pilppi 2007, 87). 필자는 폭스 정부의 반부패 정책에서도 이런 한계점을 읽을 수 있다고 생각한다. 일반 국민에게 정보를 접근하게 하고(정보접근법), 공직자의 전문화와 정치적 중립성을 제고하는 제도적 개혁은 있었지만, 정치적 부패가 제도화된 구조(코포라티즘, 후원-수혜 관계 등)를 손대지 않았기에 멕시코의 반부패 드라이브의 성과는 제한적일 수밖에 없었다는 게 필자의 주장이다.

이 주장을 펼치기 위해 필자는 먼저 지난 71년간 집권한 제도혁명

당 시절에 제도화된 멕시코의 정치적 부패 현상을 집중적으로 분석하고, 그것의 구조화된 특성을 분석한다. 이어서 교체정부(gobierno de alternancia)의 반부패 드라이브가 요란하게 추진되었음에도 불구하고 효과 면에서 제한적일 수밖에 없었는지 살펴보고자 한다. 글의 순서는 다음과 같다.

제2장에서는 멕시코 사회에 제도화되어 있는 정치적 부패를 멕시코 역사 속에서 조명하고 특히 20세기 역사에서 그 현상을 집중적으로 살펴본다. 역사적 분석을 통해서만 정치적 부패가 구조화된 형성된 배경과 맥락을 정확히 집어낼 수 있다.

제3장에서는 멕시코 혁명 이후 제도화된 정치적 부패의 구조적 원인을 설명하는 두 개의 해석인 문화론적 해석과 사회학적 해석을 살펴본다. 필자는 전자보다는, 국가와 사회의 불균형(Morris 1991, 2000)에 초점을 맞추는 사회학적 해석이 보다 설득력이 있다고 본다. 제4장에서는 구조화된 정치적 부패의 정치적, 사회적, 경제적 결과를 차례대로 살펴보고, 이어서 제5장에서는 1970년대 체제와 국가의 위기가 등장하면서 이에 대한 반작용으로 등장한 부패척결운동의 동태를 살펴보면서, 그것이 정치적 제의(political ritual)로 자리 잡는 과정을 알아본다.

제6장에서는 이러한 부패척결운동이 결국은 제도화된 부패를 건들이지 못하고 표적수사와 권력압투로 종결되는 과정을 로페스 포르티요 정부부터 세디요 정부까지 차례대로 살펴보면서 이 운동의 한계를 음미한다.

제7장에서는 제도혁명당의 장기집권이 막을 내린 2000년 이후 폭스 행정부가 개선한 몇 가지 개선조치를 살펴보고, 왜 이러한 정책들의 효과가 제한적일 수밖에 없었는지 살펴본다. 제8장에서는 이상의 논의를 간략히 요약하고 정리한다.

## II. 역사 속에서 본 정치적 부패

### II.1. 식민지 시대에서 혁명까지

멕시코의 정치적 부패를 식민지 역사 속에서 찾는 노력도 적지 않다. 스페인 합스부르크 왕조의 중앙집권주의 정치가 빚어낸 산물이라는 것이다. 이미 정복과 식민화가 진행되던 초기에 에르난도 코르테스는 유명한 명언을 남겼다. “나는 복종하지만, 수행하지는 않는다.”(Obedezco, pero no cumplo). 합스부르크 왕조는 가산제적 관료제에 기초한 왕정을 꾸렸기에 애초부터 공-사 구분이란 모호했다. 가산제의 관료들은 법과 규범에 의한 행정을 모범으로 삼았지만, 이와 더불어 지위가 보장하는 수뢰나 특권을 당연시하기도 했다. 당연히 대서양 너머서 범선을 타고 오는 칙령은 현지 관료제나 식민지 권력층에 의해 자의적으로 해석되거나 무시되곤 했다. 칙령과 현실의 차이는 세비야와 멕시코 사이의 거리만큼 멀었다. 따라서 정치적 부패는 왕조의 공권력이 침투할 수 없는 블랙 홀 가운데서 이루어진 자연스런 현상이었고, 현지 관료제와 유력자들은 이를 공공연한 권리로 인식하게 되었다. 식민지의 정치적 안정은 바로 식민지 관료제의 이러한 특권을 사실상 묵인해주는 ‘식민지 협약’(colonial compact)의 결과이기도 했다(Halperin Donghi 1994, 2).

왕조의 재정 위기를 해결하기 위해 18세기 중엽에 취해진 부르봉 개혁은 이러한 갭을 줄이고자 했지만, 스페인의 잦은 전쟁 개입으로 큰 효과를 거둘 수 없었다. 본국에서 파견된 행정관(지사)은 세수를 조금 높이는 실적을 낳았지만, 현지인들의 정서를 무시하였다. 또 현실에서 벗어난 개혁조치들은 밀수만 양산시키는 결과를 낳기도 했다. 부르봉 개혁은 결국 현지인 세도가들의 반발을 낳았고, 이들이 결국 독립운동에 가세하게 만들었다.

독립 이후 멕시코는 정치적 불안정에 시달렸다. 이제 지방 군벌과 다양한 정치세력들이 수도권의 권력을 장악하기 위해 분파투쟁에 매달렸다. 일시적으로 권력을 장악한 세력과 군벌에 의해 국가예산은

거들이 났고, 부족한 부분은 외국 차관으로 메워야만 했다. 멕시코 정치는 보수파와 자유주의파의 투쟁으로 지새웠고, 결국 보수파가 유럽의 합스부르크가에서 막시밀리아노 황제를 모셔오는 촌극까지 벌이게 되었다.

멕시코 정치는 이제 ‘신경증 증세’까지 보이게 되었다. 보수파들은 안정과 사회경제적 이권을 놓치지 않기 위해 분파의 이권투쟁에 몰입했지만, 다른 한편으로는 자유주의자들은 이상주의적인 정치혁신을 외치며, ‘대개혁’(la Reforma)의 기치를 높이 세웠던 것이다. 베니토 후아레스는 바로 이 자유주의 개혁 그룹의 대표적 주자였고, 나아가 막시밀리아노 체제와 이를 뒷받침한 프랑스를 게릴라 투쟁으로 물리쳤다.

그러나 권력을 장악한 자유주의 세력도 1870년대에 들어가서는 어쩔 수 없이 ‘머신 정치’(machine politics)에 빠져든다. 지방군벌들의 소요, 대중반란에 대처하기 위해서는 공화주의나 자유주의 원칙보다는 현실정치와 타협해야 했기 때문이다(Knight 1996, 221). 1876년에 권력을 장악한 이래 1911년 멕시코혁명이 터질 때까지 권좌에 있었던 포르피리오 디아스도 원래는 자유주의 카우디요였다. 그는 당대에 유행이었던 실증주의적 슬로건 “질서와 진보”를 내걸었다. 정치적 불안정을 종식시키고 외국투자를 유치시켜 종속적 발전을 도모한 그는 요즈음 언어로 표현하면 ‘개발독재자’의 전형이었다. 포르피리오 디아스 체제는 소수의 과두제 엘리트와 외국자본이 결합한 체제였다. 디아스는 외국자본들에게 이권을 나눠주고 직접 뇌물을 받았고, 지방이권은 주지사들과 유력자들에게 나눠주는 시스템의 분배자 역할을 했다. 정치적 부패는 베일에 가린 채 개인적인 거래 차원에서 이뤄졌고, 아울러 이에 대해 비판을 하는 언론은 철저하게 탄압을 받거나 통제되었다(Krauze 1997, 제9장 참조).

## II.2. 멕시코 혁명과 제도혁명당 체제

1911년 혁명은 디아스의 장기집권 체제에 대한 자유주의 개혁가

세력의 비판에서 시작되었다. “재선반대, 유효투표”를 내세운 프란시스코 마데로의 정치 슬로건은 곧 중간계급 지식인과 개혁가 집단의 열렬한 호응을 받았다. 이어 종속적 근대화론 중양집권화로 피해를 입은 농민 세력과 북부의 민중세력, 중농 세력도 혁명의 대열에 가세했다. 용광로 속에서 끓어 넘친 혁명은 소수의 과두제 엘리트에 기초한 디아스 체제와 이들의 정치 군사 권력을 완전히 해체시켰다.

1917년 혁명헌법이 만들어졌고, 여러 차례 분파 투쟁을 겪은 이후에 혁명 체제는 공고해졌다. 혁명 이후 권력은 이제 한 사람의 독재자가 장악하는 것이 아니라, 나누어 향유하는 ‘공유’ 개념으로 바뀌었다. 그렇다고 정치적 부패가 사라진 것은 아니었다. 여전히 혁명의 군사적 단계에서 결정적인 역할을 한 군벌들의 전횡과 부패가 만연했다. 장군들은 혁명 과정에서 몰수했던 아시엔다를 하나씩 챙겼다. 혁명이 낳은 가장 뛰어난 군사전략가인 알바로 오브레곤 대통령도 이렇게 자랑하곤 했다. “5만 폐소 대포알(뇌물)에 날아가지 않는 멕시코 장군은 없어”(Riding 1989, 115). 1915년 레온 전투에서 팔 하나를 잃은 그에게 외국 방문객이 왜 그렇게 인기가 좋은 지 물었던 적이 있었다. 그는 이렇게 응수했다. 팔이 하나뿐이어서 동료 장군들이 흠치는 것 반 밖에 흠칠 수밖에 없기 때문이라고(Knight 1997, 222).

하지만 혁명의 결과 정치적 부패의 틀도 바뀌었다. 포르피리오 디아스 체제의 정치적 부패가 소수의 가문에 집중된 것이었다면, 혁명 이후 탄생한 새로운 지배계급은 여러 가지 측면에서 부패의 성격을 변화시켰다. 이제 부패는 중간계급과 군인의 참여로 “민주화”되었고 나아가 제도혁명당을 통해 “제도화”되었다(Katz 2000).

첫째, 혁명 이후 국가는 비대해졌다. 자연스레 군부 예산이 증가되었고, 또 국유부문도 팽창했다. 디아스 시대에 통제 밖에 있던 외국 자본에 대한 감시와 징세가 강화되었고, 나아가 석유 국유화 조치 같은 극적인 사건까지 있었다. 혁명 이후 권좌에 앉은 실력자들은 지방 군벌들에 대한 유화조치로 금전이나 고급 자동차를 뇌물로 주었고, 또 정치적 자리를 나눠주기도 했다. 중앙은행(Banco de México)이 창설되어 제일 먼저 한 일도 군벌들에게 무차별로 용자를 해준 것이



었다. 이제 비대화된 국가 부문은 향후 제도화된 정치적 부패의 저수지 역할을 할 예정이었다.

둘째, 혁명은 소수 과두제 지배에 대한 반발에서 출발했다. 따라서 농민, 노동자, 중간계급 모두가 쫓기했고, 성공한 혁명에서 자신의 지분을 원했다. 혁명 이후 체제는 어느 한 세력이 독식할 수 있는 틀이 아니었다. 정치 엘리트 내부에서도 “단임 원칙”이 확립되었고, 안정적인 정치적 지지 기반을 확충하기 위해 대중조직들을 여당 내부로 끌어들이었다. 집권여당인 제도혁명당의 전신은 바로 이러한 사회부문을 결합한 “부문들의 정당”이었다. 노조를 대표한 멕시코노총(CTM), 농민조직을 대표한 멕시코농민연맹(CNC), 기타 민중조직을 포괄한 민중조직전국연합(CNOP)가 바로 집권여당의 부문으로 편입되었다.<sup>3)</sup>

사회부문의 정당 참여는 결국 사회부문의 지도 세력에게 떡고물을 나눠주는 후원-수혜 관계의 확장을 의미했다. 이제 노조관료제, 농민조합 간부들, 각종 사회단체들도 파이를 나누는 축제에 참여할 티켓을 얻었다. 이제 정치적 부패는 “자원배분”의 특성까지 띠게 되었다. 정치적 부패의 민주화와 대중적 기반 확충은 바로 멕시코 정치가 목말라 하던 정치적 안정을 가져다주었고, 또 어떤 점에서 체제의 정당성을 높이는데 기여하기도 했다.

셋째, 그러나 제도혁명당과 같은 국가당(state-party)의 탄생은 정치적 부패가 제도화되고 구조화되는 결과를 낳기도 했다. 이 국가당은 시스템을 제어하고 통괄하는 제왕적 대통령이 장악했다. 반신(半神)인 제왕적 대통령은 6년마다 태어나서 사라지곤 했지만, 집권 기간 동안에 어느 누구도 그를 비판하거나 제어할 수 없었다. 상하원 의회와 사법부는 모두 대통령이 통괄하는 부서에 불과했다. 비판적인 여론은 1960년대 말엽에 가서야 움이 겨우 돌아났을 뿐이었다. 정치적 부패의 제도화는 비록 정치적 안정과 정당성을 제고하는 효과를 가져왔지만, 결국 예산의 낭비, 경제적 비효율에 뒤이어 정치적 실패

3) 이하 제도혁명당 체제와 대통령제의 특징에 대해서는 이성형(1998, 141-150)을 참조하였다. 대표적인 설명으로 Camp(2003)도 참조하시오.

의 제도화를 낳기도 했다. 정치적 부패는 상습화되었고, 교묘한 의례가 되었으며, 중국에는 멕시코 사회의 발전을 가로막는 암적인 존재가 되었던 것이다.

### III. 정치적 부패의 원인

멕시코에서 사람들에게 정치에 대해 어떻게 생각하느냐고 물으면 대답 “정치는 부패”라고 대답한다. 한 학생에게 왜 사람들이 정치를 하느냐고 물으면 당연히 “돈벌이”라고 대답한다. 권력은 민중을 위해 행사되는 것이 아니라 돈벌이를 하기 위한 것이라고 한다.<sup>4)</sup> 누군가 거창한 공화주의적 덕성이나 공동체적 선의 추구하고 같은 고상한 답변을 한다면, 아마도 일반 사람들로 부터 정신병자로 몰릴 지도 모른다. 정치는 은연중에 부패와 동의어가 되어있다.

부패를 문화적으로 이해하는 입장에서는 “사회의 도덕적 허약성에서 기인하는 윤리적 쟁점”이나 “전통적 가치의 지속”으로 본다. 이미 오래 전에 플라우디오 벨리스는 ‘중앙집권주의’가 라틴아메리카 정치를 이해하는 키워드이며, 이것은 이베리아 전통으로 근대에도 꾸준히 계승되어왔다고 주장한 바 있다(Veliz 1980). 이런 논지를 이은 호르헤 넵(Jorge Nef)에 따르면 라틴아메리카의 부패는 문화적 산물로 “이너 서클 내의 특수관계(particularism), 형식주의(이중적 기준), 혜택을 주고받는 역할 기대, 코포라티즘, 권위주의, 중앙집권주의” 등의 산물이다(Morris 2003b, 4-5, 재인용) 하지만 이런 문화론적 설명은 동일한 과거사와 이베리아적 유산을 지닌 칠레에서는 정치적 부패가 덜 한 반면, 멕시코에서는 매우 심한 까닭을 설명하지 못한다. 멕시코는 부패에 관한 한 라틴아메리카 국가 가운데서도 랭킹이 높은 편이다.

4) 2004년 3월 멕시코 시티에서의 필자의 인터뷰, 마르코스 가르시아(대학생), 엘리엇 블라뇨(회사원), 가브리엘라 디아스(대학원생). “정치개혁 특별기획: 성공과 좌절의 조건” 가운데 멕시코 편. 정치가(el político)에 대한 정형화된 이미지의 변화에 대해서는 Monsiváis(1995)를 참조하십시오.

도대체 멕시코의 정치적 부패는 어디서 기인하는 것일까? 대부분의 논자(Morris 1991; Knight 1996; Valdez 2000)들은 한 목소리로 “국가와 사회의 구조적 불균형”에 기인한다고 주장한다. 국가는 모든 자원을 장악하고 있고 사회나 시장이 허약할 경우 모두들 국가로 달려갈 수밖에 없을 것이다. 제2장에서 보았듯이 멕시코 혁명 이후 국가는 일파압의 구조로 비대해졌고 팽창했다.

첫째, 사람들은 일파압적인 국가와 국가부문에서 사회적 신분상승의 기회를 엿볼 수 있었다. 민간부문에는 사회적 이동의 기회가 좀처럼 주어지지 않았기에 국가는 모든 사람들이 팔자를 고칠 수 있는 특권적 공간이었다. 헨슨(Hansen)에 따르면 1980년대 말엽 정권교체에 18,000개의 선거직과 25,000개의 임명직이 교체된다고 한다. 스미스(Smith)에 의하면 정권교체가 있으면 모든 공직자의 1/3이 바뀐다고 한다(Morris 1991, 43-44, 재인용).

멕시코에는 전문화된 지식을 바탕으로 충원된 공무원 제도가 허약했다. 권력의 교체와 더불어 공직을 장악한 새로운 집권자들은 공직을 개인적 소유물로 인식했다. 이들에게 행정에 대한 전문성이나 실적은 부차적인 것이었고, 자신을 끌어준 상관에 대한 충성심이 우선이었다. 이들은 임기 6년마다 바뀌는 자리에 대한 보장이 없었기 때문에 당연히 그 자리에 있을 동안 무언가 챙겨야만 했다.

공직이 사적 소유물로 인식되었기에 어느 정도까지 부정과 부패를 자행해도 용인되었다. 부패에 관한 법제도 허술했다. 만약 제3자에 의해 부정부패 의혹이 제기되는 경우, 제3자는 엄청난 증거서류를 제시해야 했기에 포기할 수밖에 없었다. 아니면 무고혐의로 오히려 죄를 덮어써야할 판이었다. 설사 부패 혐의로 공직자가 기소되더라도 회계감사 규정이나 관련 법적 근거가 모호한 경우가 많아서 가벼운 처벌을 받기가 일쑤였다. 일반적으로 관료 행정의 법규는 미비했기에 관료 행정의 자의성은 대단히 높은 편이었다. 예컨대 재무부(SHCP)가 모든 징세업무를 관장하지만, 실제로 향만이나 도로에서 세금이나 서비스 요금을 부과하는 부처는 체신교통부(SCT)이다. 당연히 체신교통부 공무원들은 관련 행정을 수행하는 가운데 자의적으

로 세월을 잘라먹을 수 있었다.

둘째, 이 거대한 국가조직은 사회세력들까지 포섭을 하고 있기에 난공불락의 요새를 구축한 것이나 다름없다. 혁명 이후 탄생한 제도 혁명당 체제는 무엇보다 노동, 농민, 시민사회 조직들을 정당 조직 내부로 끌어들이었다. 자연스레 국가-당-사회의 전도 벨트가 만들어졌다. 기업 조직이 여기에서 빠져 있었지만, 그것은 전혀 문제가 되지 않았다. 기업인들은 오히려 정당정치의 매개 없이 대통령과 고위 공직자에게 직접 협상을 하고 뇌물을 주었기에, 소문도 나지 않고 큰 돈 벌이가 가능했다. 벤 로스 슈나이더의 표현에 빌면, 멕시코 자본주의는 “경영기술보다 튼튼한 정치적 연결망이 더욱 중요한 정치적 자본주의”(political capitalism)라 부를 수 있다(Morris 1991, 52). 정치적 자본주의에 맞을 들인 멕시코 기업인들에게 위협부담이나 이노베이션 같은 말은 정신 나간 사람들의 기행이었다. 비공식적으로 만나는 저녁 자리는 의례 거액의 돈과 정부 프로젝트를 교환하는 장이었다.

노조관료제는 기층 노동자들에게 고용안정과 제한적인 복지를 제공하면서, 대신 기업이나 정부로부터 이권을 받아 챙겼다. 이들은 “애인계약”(sweetheart contract)란 이름으로 기업이 주는 떡고물을 챙길 수 있었고,<sup>5)</sup> 정치권으로부터 다양한 임명직이나 선거직을 보장받았다. 언론이라고 부패의 네트워크에서 자유롭지 않았다. 멕시코에서 언론에 건네지는 “돈봉투(embute)는 국가제도”라는 우스갯소리까지 나돌 정도였다.<sup>6)</sup> 신문은 봉투의 두께에 따라 자기검열에 충실했고, 방송사는 정부나 공기업의 거액 광고비를 적절하게 챙기면 되었다.

당연히 국가를 감시할 시민사회는 허약했다. 시민사회에 사회적 이동의 기회가 존재하지 않았기에 사람들은 애써 발길을 돌렸다. 멕

5) 멕시코에서 가장 강하고 라틴아메리카에서 가장 부유한 석유노조(STPRM)의 예를 들어보자. 1970년대까지 국영기업 석유공사 페멕스의 계약 가운데 85%가 수익계약으로 이뤄졌다(Morris 1991, 48). 당연히 페멕스는 정치적 부패와 수뢰 스캔들로 악명을 떨쳤다. 앨런 라이딩에 따르면 “1946년에 이미 페멕스는 민간기업과의 계약고 가운데 2%를 노조에게 주었다.” 석유노조는 클로즈드 샵이었기에 노조비로 임금의 2.5%를 챙겼고 고위직을 제외한 모든 인력을 선별적으로 공급했다. 1980년대 초반에는 시추계약의 40%, 여타 계약의 50%를 할당받았다. “멕시코 석유의 진정한 주인은 페멕스 노조 지도자들이었다”고 라이딩은 비판다(Riding 1989, 171)

6) 언론과 정부의 유착에 대해서는 Riding(1989, 124-126)을 참조하시오.

시코에서는 지식인도 예술인도 국가로부터 자유롭지 못했다. 모두 교육부나 문화예술진흥원(Conaculta)의 기금에 직접적으로나 간접적으로 영향을 받고 있었기 때문이다.<sup>7)</sup> 벽화예술이나 민족음악 진흥도 모두 국가 예산의 지원이 없었더라면 힘들었기에, 국가를 노골적으로 비판하거나 정치인들을 비난할 수 없었다. 이런 와중에 1968년 올림픽 개최를 반대하는 멕시코시티 대학생들의 시위는 시민사회에서 최초로 터져 나온 아우성이었다.

#### IV. 정치적 부패의 결과

앞에서 보았듯이 혁명 이후 탄생한 제도혁명당 장기집권이 낳은 정치적 부패가 가져다 준 이점도 있었다. 첫째, 멕시코 체제는 다른 중남미 국가들에서 볼 수 없는 정치적 안정과 정당성을 제고시켰다. 이 체제는 이런 정치적 안정성을 바탕으로 1940년부터 1980년까지 매년 6%의 고도성장을 했고, 소위 “멕시코의 기적” 시대를 만들기도 했다. 엘리트들은 6년 단임 원칙을 바탕으로 정치적 자원을 나누었고, “부패를 민주화”함으로써 체제에 대한 정당성을 제고시켰다. 둘째, 정치적 부패나 향응 제공이 필요한 경우에 개인이나 집단에 선택적으로 행해졌기에, 체제를 위협하는 계급이나 집단의 수평적 동원이 저지되었다. 이런 특징들 때문에 멕시코의 제도혁명당 체제(1929-2000)는 볼세비키당의 집권역사에 버금가는 장기적 집권과 정치적 안정을 누렸던 것이다.

그러나 부정적인 효과도 컸다. 정치적 부패는 40년간 6% 성장률이 지속하면서 제도화되었고, 시스템 전체에 관료적 비효율성을 내장시켰다. 귀중한 재원은 낭비되었다. 관리들이 “10페소 훔치기 위해서 100페소가 불필요한 곳에 낭비되었다”(Morris 1991, 70). 정부재정으로 유지되는 사회 프로그램은 확충되었지만, 방만하게 운용되었다.

7) 멕시코의 문화적 민족주의를 대표하는 벽화예술이나 국민음악도 모두 교육부의 지원에 따른 것인데, 여기서 문화(인)의 국가에 대한 종속을 잘 보여준다(이성형 2006).

곳곳에서 혈세가 새나갔고, 새는 곳에는 그곳에 기생한 관료들과 기업인들이 몰려 있었다. 1970년대에는 그동안 이렇게 유지되어온 수입대체 산업화의 한계가 뚜렷이 보였다. 이 시점 멕시코 사회는 새로운 변화를 모색해야 했지만, 1982년 외채위기가 도래할 때까지 엘리트들은 불감증에 빠져 있었다. 정치적 부패의 사슬은 너무 강했고, 그 유혹은 뿌리치기 힘들었기 때문이었다.

제도화된 정치적 부패의 사슬은 비단 국가 부문에 국한되지 않았다. 시민사회 전역에 부패가 확산되었다. 기업인들은 의당 세금을 포탈하는 것을 당연시했고, 많이 떼먹을수록 그 사회에서 영웅대접을 받았다. 기업인들도 로빈 훗 흉내를 내었던 것이다. 젊은 나이에 출세한 관료도 저녁 식사 시간에는 “자신의 어떤 보직에 있을 때 힘이 막강했다느니, 그 시절에 받은 커미션으로 어디에 투자했다느니” 하는 영웅담에 열중했다. 멕시코는 정치적 부패에 관한 한 소영웅의 세계였다.<sup>8)</sup> 기회만 주어진다면 누구라도 영웅이 되고 싶어 했다.

중간계급의 도덕성도 마찬가지로 왜곡되었다. 사회를 떠받쳐야 할 이들의 개인적 도덕심과 책임감은 상실되었고, “부패는 어쩔 수 없는 현상”이라는 패배주의와 타성에 침몰했다. 하급 경찰은 상사에게 뇌물을 바쳐야 했기에 기회가 되면 돈을 요구했다. 또 낮은 임금에 일도 고되었기에 하급 경찰직은 범죄자가 도피하는 피난처가 되기도 했다. 경찰과 공무원, 나아가 정부에 대한 불신은 멕시코 사회를 점차 잠먹어 갔다. 혁명 이후 만들어진 사회는 적어도 1970년대에 들어와서 그 활력을 상실해가고 있었던 것이다. 사회는 부패와 환멸로 찌들어갔고, 급기야 급진적인 학생운동 세력 가운데 일부가 게릴라 운동에 투신하는 경우까지 생겼다. 학생운동과 노동자들의 동원과 시위도 있었고, 양심적인 기자들의 고발도 있었지만 멕시코 사회는 국가의 압도적인 힘에서 여전히 벗어날 줄 몰랐다.

8) 최근에 포춘 지에 의해 세계 최고의 부자로 등극한 까를로스 슬림은 살리나스와의 거래로 자신의 카르소 그룹보다 몇 배나 큰 텔멕스를 인수할 수 있었고 또 통신분야에서 거의 독점적인 시장 지배력을 유지할 수 있었다. 1982년의 외채위기 시나 2005년의 금융위기에서 구제금융(Fobaproa)의 혜택을 받은 기업(인)들의 명단이 유사한 것도, 2005년의 수혜자 명단이 공개되지 않은 것도 기업과 정부의 석연치 않은 거래관계를 반영한다. 구제금융의 의혹에 대해서는 Farber(coord.)(1998)을 참조하시오.

## V. 국가당 체제 하의 반부패 운동의 패턴

멕시코의 정치적 부패는 체제적인 특성을 지닌다. 막강한 제왕적 대통령이 통제하는 시스템이 작동한 결과이기 때문이다. 대통령의 권한은 우선 초헌법적이다. 그는 상원과 하원에서 압도적인 다수를 장악하고 있는 제도혁명당의 수장으로 모든 선거직의 후보를 임명할 권한을 갖고 있다. 심지어 선거직인 주지사를 해임시킬 수도 있는 ‘초헌법적’ 권한을 지니고 있다. 어떤 주지사도 그에게 저항을 할 수가 없다. 만약 저항을 한다면 그의 정치적 장래가 영원히 끝나기 때문이다. 게다가 대통령은 후임 대통령 후보를 당대회에서 지명(dedazo)할 권한을 가지고 있다. 따라서 자신의 임기 동안 저지른 모든 행위를 완벽하게 방어할 수 있다. 심지어 헌법 제108조에도 “공화국의 대통령은 매국적 행위나 공공질서에 반하는 심각한 범죄 이외에는 임기 중 직무수행으로 기소되지 않는다”는 면책특권 조항이 있다. 따라서 멕시코에서 제도혁명당 집권 시절 정치적 부패의 정점은 언제든 완벽하게 보호를 받았다(이성형 1998).

그렇지만 1970년대 들어와서 시스템의 효율성이 떨어지며 사회적 위기가 빈발하게 되자, 점차 정치적 부패가 쟁점화 되었다. 이 시점에서 등장한 것이 부패퇴치운동 캠페인이었다. 그렇지만 시스템 자체의 개혁이 아닌 다음에 정치적 부패가 척결될 리가 만무했다. 부패퇴치운동 캠페인은 주기적인 사이클에 따른 행사가 되었고, 부패관행은 계속 유지되었다. 직업공무원 제도가 안착되어 있지 않은데다, 대통령이 바뀔 때 마다 대거 공무원을 물갈이하는 전통으로는 관료제의 무책임, 자의성, 부패를 척결하기 힘들기 때문이다. 그렇지만 부패퇴치운동이 주기화 되면서 1970년대 이래 6년 단임제 임기는 아래와 같이 독특한 패턴을 지닌 모습을 띠게 되었다(Morris 1991, 83-91).

대통령이 취임한 첫 해는 공직자들을 임명하고, 업무를 파악하며 장악하는 한 해로 보낸다. 둘째 해에 들어서면 새 정부의 개혁 정책과 프로그램들이 본격적으로 입안되고 집행에 옮겨진다. 이 시기는

넷째 해까지 이어진다. 다섯째 해에 들어서면 새로운 개혁 정책이나 프로그램은 더 이상 도입되지 않고, 기존 프로그램에 대한 예산 지출이 대폭 증가된다. 해당부처의 장은 자신의 족적을 남기고 생색내기에 안간 힘을 다한다. 임기 마지막 해는 특별히 “이달고<sup>9)</sup>의 해”라 불린다. 공직 퇴출 직전이므로 챙길 것은 모두 챙겨서 떠날 준비를 한다. 이 시점에는 공무원들은 이렇게 말한다. “이달고의 해다. 뭘 남기고 가는 놈은 바보야.”(Este es el año de Hidalgo, chin-chin el que deje algo.)

이런 사이클 가운데 부패퇴치 캠페인은 집권 초기에 행해진다. 이 정치적 의례는 1977년 로페스 포르티요 정부, 1983년 텔 라 마드리드 정부, 1989년 살리나스 정부, 1995년 세디요 정부에 어김없이 진행되었다. 이 캠페인이 시작된 까닭은 앞서도 지적했듯이 1970년대에 보인 경제 성장률의 둔화였다. 경제가 침체되자, 자연히 중간계급과 학생들이 정부의 부패에 대해 강도 높게 비판을 하고 나왔기에, 정치권에서도 이를 무마해야만 했던 것이다.

그렇지만 부패퇴치 캠페인은 독특한 메커니즘으로 변질되었다. 첫째, 이 시점부터 캠페인은 전임정부와 결별하면서 정적을 숙청하는 장치가 되었다. 물론 전임 대통령의 부패와 수뢰를 둘러싸고 고심하는 경우는 있었지만, 전임은 끝까지 보호되었다. 온갖 수사(레토릭)이 난무하고 표적 수사망에 걸린 공직자나 노조간부를 처벌했지만 그것은 주로 정적에 해당하는 경우가 많았다. 때때로 구조적이고 제도적인 개혁조치가 도입되기도 했지만, 이런 의례적 조치로 제도화된 정치적 부패를 제어하긴 힘들었다. 둘째, 신정부는 반부패 운동을 통해 전임 정부에게 모든 실패의 책임을 지우고 새로운 개혁 프로그램을 홍보하며 정당성을 제고시키는 캠페인을 벌였다. 이와 더불어 신임 대통령의 통제력이 곳곳에 침투할 수 있도록 ‘정치적 길들이기’로도 활용했다.

이제 6년간 임기는 독특한 주기를 갖게 되었다. 집권 초기 2년 정도는 강도 높은 부패퇴치운동이 진행된다. 이 시점 정치적 부패 현

9) 가톨릭 사제 출신으로 멕시코의 독립운동을 지도한 최초의 독립영웅이다.



상은 다소 줄어들었다. 그렇지만 임기 말기에 들어서면 다시 정치적 부패 현상은 급등하면서 권력 교체가 이루어진다. 다음 정권에서도 이런 사이클은 또 다시 반복된다.

부패퇴치운동이 아무런 효과가 없었던 것은 결코 아니다. 아무래도 새로운 제도가 도입되면서 불분명한 규정들이 명료화되고 그만큼 관료행정이 투명해지는 것은 사실이다. 그러나 멕시코의 정치적 부패는 관료행정만의 문제가 아니라 시스템 전체에 걸린 문제이기 때문에 국가당 제도와 제왕적 대통령제에 변형이 가해지지 않는다면 결코 척결할 수 없다. 왜 그동안의 수많은 노력이 큰 효과가 없었는지 자세히 알아보자.

## VI. 부패퇴치운동의 한계

1976년에 집권한 로페스 포르티요 대통령은 반부패운동을 강도 높게 추진하고 나왔다. 우선 의회에서 제도혁명당을 견제할 야당을 끌어들이기 위해 ‘정치적 개방’을 단행했다. 이에 따라 공산당까지 제도권에 들어올 수 있도록 선거 및 정당법을 바꾸었다. 아울러 공직자의무에 관한 법률을 제정하여 법무부에 고위 공직자들이 정기적으로 재산을 등록하도록 했다. 또 재정을 효율화하기 위해 ‘기획예산부’를 창설하고 이 부처에 정부기능을 재조직하게끔 하는 권한을 주었다. 이 수많은 조치에도 불구하고, 그는 석유자원 개발을 이유로 들어온 수많은 차관기금을 잘라 썼고, 또 대규모 부동산 투기혐의의 의혹을 받았다.

1982년에 집권한 델 라 마드리드 대통령은 비교적 부패 혐의가 적은 예외에 속한다. 그는 정치적 부패를 척결하기 위해 ‘도덕적 혁신’ 운동을 제창했고, 정부의 모든 행정과 프로젝트를 감시하고 조사할 감사원(SGCF)을 창설했다. 그렇지만 창설할 당시의 의지와는 관계없이 감사원장은 행정부 산하의 한 기관장에 불과했다. 결코 멕시코 정부의 ‘반부패 차르’로서 독립성을 지닐 수 없었던 것이다. 게다가

그도 로페스 포르티요 전임 대통령의 수뢰, 부패 스캔들은 끝까지 보호해주어서, ‘도덕적 혁신’ 운동은 요란한 선전문구에 불과함을 증명했다(Morris 1991, 98).

1988년 선거에서 제도혁명당의 인기는 땅에 떨어졌다. 1982년 외채위기 이후 경제적침체가 지속되고, 정권의 부패와 무능이 점차 대중들에게 각인되자, 그동안 체제 내에서 수동적 지지를 일관하던 일반 국민들조차 변화를 열망하게 되었다. 텔 라 마드리드에 이어 또 기술관료 출신인 살리나스가 대통령 후보에 나서자, 제도혁명당내 정치관료계 세력 일부는 노골적으로 불편한 심기를 표현했고, 페멕스 노조위원장 ‘라 키나’는 대선에서 지지를 하지 않겠다고 선언했다. 제도혁명당 내에서도 ‘민주적 경향’을 대변하던 쿠아우테목 카르테나스가 당을 뛰쳐나갔고, 이어 민족민주전선(FDN)의 후보로 선거에 나섰다.

선거는 수도권과 도시에서 높은 지지도를 보였던 카르테나스 후보와 살리나스 사이의 접전으로 전개되었다. 박빙의 선거전이 끝나고, 개표가 시작되자, 제도혁명당 정부는 당황했다. 수도권 전역에서 야당 후보의 지지표가 예상과 달리 강세를 보이자, 선관위는 컴퓨터 시스템을 켜다. 이로써 그동안 멕시코 정치를 좌지우지한 시스템도 깨어졌던 것이다. 며칠 뒤 선관위는 살리나스 후보의 승리를 일방적으로 선언했다. 수작업의 결과라고 그들이 주장했지만, 국민들은 냉담했다. 살리나스 후보는 멕시코 선거 역사상 처음으로 정당성 위기에 노출된 대통령이 된 것이다.

살리나스 대통령은 당선되자 전광석화처럼 정적 제거에 나섰다. 당장 페멕스 위원장과 주변세력들을 부패혐의와 불법 총기 소지 혐의로 감옥에 집어넣었다. 이어서 노조관료계 가운데 비협조적인 세력을 모두 제거했다. 그 역시 정치권력을 공고화하는 한 메커니즘으로 부정부패 척결 구호를 내걸었던 것이다.

신임 대통령은 전임자가 완만하게 추진하던 신자유주의 개혁을 빠른 속도로 밀어부쳤다. 일방적인 대외무역 개방, 민영화와 규제완화, 농지개혁(에히도 제도의 민영화)을 실행하여 내외 자본의 요구에 부

응한 다음, 북미자유무역협정 협상에 나섰다. 미국의 부시-클린턴 행정부도 멕시코 경제의 변화를 열렬히 환영했고, 이에 따라 북미경제 통합은 급물결을 타게 되었다.

문제는 국가와 국가부문의 조직적인 퇴각이 진행된 이 시점에, 즉 정치적 부패의 제도적 기반을 해체하고자 하는 개혁 운동의 와중에서 멕시코 역사상 가장 천문학적 부패가 자행되었다는 아이러니에 있다. 살리나스 행정부는 재임기간(1988-1994) 동안에 공기업을 대규모로 매각했다. 총 매각 대금은 753억 누에보 페소(약 220억 달러)에 달했다. 로페스 포르티요 임기 말에 국유화한 은행 18개, 멕시코 전화국(텔멕스), 제당공장, 제철소 등이 주요한 매각 기업들이었다.

민영화 방식이 문제였다. 한 논자의 표현대로 민영화는 “고난도의 정치적 거래”였다. 살리나스는 재무부장관과 협의 아래 대부분의 알짜기업들을 제도혁명당의 재정위원으로 있는 기업인들에게 넘겨주었다. 카르소 그룹의 카를로스 슬립은 대통령과의 친분을 이용하여 자신의 기업보다 몇 배나 덩치가 큰 텔멕스를 손에 넣었다. 이 가운데 거금의 돈과 지분이 살리나스에게 흘러 들어갔다는 이야기가 비판적 언론에서 흘러나왔고, 대중들 사이에 회자되었다.<sup>10)</sup> 민영화 과정은 하원의 감시와 감독을 피해서 대통령-재무부장관-해당 기업 사이의 거래로 진행되었다. 민영화에 관련된 서류들조차도 대통령의 임기가 종결된 이후 의회에 형식적으로 보고되었으며, 그것도 대부분 주요 서류들은 누락된 채 전달되었다. “천문학적 부패”가 신자유주의 개혁의 전도사에 의해 자행된 것이다. 대통령의 권력은 여전히 신성불가침의 영역에 존재했던 것이다(이성형 1998).

카를로스 살리나스 대통령의 급진적 개혁은 후유증이 컸다. 임기 말기에 그의 에히도 개혁에 반발을 느낀 치아파스주 마야 원주민들이 반란을 일으켰다. 후계자로 지명한 콜로시오 후보는 대통령 선거 유세 가운데 의문의 죽음을 당했다. 제도혁명당의 사무총장인 호세

10) 실제로 미국 로펌의 변호사로 텔멕스 민영화 과정에 참여했던 에이미 추아(Amy Chua) 교수(예일대)는 기업과 정부의 추악한 거래를 그녀의 저서 『불타는 세계』에서 고백하고 있다.

프란시스코 마시에우도 정치적 암살로 비명횡사했다. 그동안 유지되어 온 멕시코 정치 엘리트 내부의 균열마저 금이 갔던 것이다. 더욱 심각한 것은 마약 카르텔의 돈이 정치권으로 스며들었고, 정치적으로 영향력을 행사하기 시작했다는 점이다. 비판자들은 드디어 멕시코 정치마저 ‘콜롬비아화’되고 있다고 주장했다.

뒤이어 출범한 세디요 행정부(1994-2000)는 임기 초기에 폐소위기까지 맞이했다. 경제적 파산은 결국 미국 정부와 IMF가 제공한 긴급 융자로 막을 수밖에 없었다. 후유증은 너무 심했다. 기술관료 출신으로 콜로시오의 선거대책본부장을 역임했던 세디요는 살리나스와 결별의 수순을 밟았다. 그러나 그 역시 살리나스의 부정과 부패를 직접 거론할 수 없었다. 멕시코 정치에서는 건드릴 수 없는 성역이었기에, 그도 어쩔 수 없었다. 세디요는 법무장관에 야당인 국민행동당 인사를 임명했다. 수사에 대한 국민들의 불신을 어느 정도 해소할 수 있으리라 기대했던 것이다. 그렇지만 콜로시오의 암살 사건은 영원한 미제 사건으로 덮어두었다.

그는 대신에 손쉽게 해결하면서 자신의 권력을 공고화할 사건을 찾았다. 그 결과 마시에우의 암살 배후로 지목되고 있던 살리나스의 형 라울을 희생양으로 삼았다. 라울 살리나스는 동생이 대통령으로 재임하던 시절 온갖 이권에 개입하여 국민들 사이에 평판이 좋지 않았기 때문에 쉽게 넘어뜨릴 수 있었던 것이다. 게다가 전임 대통령에 대한 강력한 경고의 메시지도 담을 수 있었다. 신정부 검찰은 라울 살리나스가 전국생활품공급회사인 코나수포(CONASUPO)의 이권에 개입한 증거를 쉽게 찾아냈다. 그를 조사하는 과정에서 멕시코시티도처에 가지고 있던 부동산 80여점이 드러났고, 스위스를 위시한 외국 은행들에 은닉해 놓은 의문스런 계좌들도 다수 확보되었다. 1996년 초 그의 비밀계좌에는 1억 3천 5백만 달러가 있었고, 4억 달러가 넘을 것이란 추정도 있었다(Morris 2000, 230-231). 살리나스 대통령은 퇴임 이후 자신과 가족의 무죄를 주장하며 단식 농성까지 벌였지만, 라울 살리나스는 결국 감옥으로 들어갔다. 살리나스 역시 쓸쓸하게 아일랜드의 더블린으로 자의반 타의반으로 망명길에 올랐

다.11) 그렇지만 그 자신의 은닉 재산과 부정축재에 대해서는 철저하게 덮어졌다.

## VII. 폭스 정부의 반부패 드라이브: 성과와 한계

### VII.1. 단절과 지속

2000년 7월 2일 선거에서 결국 71년간 유지되어온 제도혁명당 정권의 장기집권이 끝났다. 우익여당인 국민행동당의 후보 비센테 폭스가 ‘변화’를 내걸며 당선된 것이다. 그는 이제 더 이상 부패정권이 지속되어서는 아니 된다고 국민들에게 호소했고, 제도혁명당 정권의 정치적 무능과 부패에 염증을 느낀 국민들은 조용히 선거혁명으로 권력을 교체했다.

야당으로 정권이 이동한 것은 멕시코 정치에서 신기원이었다. 그동안 유지되어온 국가-당 체제는 이제 어떤 형태로든 변형될 수밖에 없었다. 국가와 사회의 연계 시스템도 이제는 변할 수밖에 없었다. 멕시코 의회 정치는 1997년부터 여소야대의 국면에 들어갔고, 하원에서는 3당이 치열하게 경합을 했다. 막강한 대통령의 권력은 이제 조금씩 약화되기 시작했던 것이다. 폭스 정부도 의회에서 과반 의석에서 크게 미치지 못했기에 의회는 3당 체제로 ‘분집정부’가 계속될 수밖에 없었다. 제왕적 대통령제는 교체정부(*gobierno de alternancia*)와 더불어 허약한 대통령제로 바뀌었다.

2000년에 집권한 폭스 행정부는 아무래도 과거의 국가당 체제와는 다를 수밖에 없었다. 무엇보다 1990년대 신자유주의 정책의 지속과 국가의 위축으로 국가-사회의 위상이 변화되었다. 이제 국가가 돈을 흥청망청 쓰던 시대는 지났다. 긴축예산의 10년을 지나면서 국가가

11) 그는 세디요 정부 내내 자신의 정치자금으로 국내정치(제도혁명당 내 지지자들에 영향력을 행사하려고 노력했고, 실제로 더블린에서 송금과 팩스 보내기에 열중한 것으로 알려져 있다.

동원할 수 있는 재원은 위축되었고, 민간 기업 부문의 역량이 매우 커졌다(Morris 2000, 232-233).

둘째, 폭스 행정부는 분점정부로 의회와 정당에 대한 장악능력이 약하기 때문에, 헌법에 보장한 자신의 권한 이외 초헌법적 권능을 행사할 수 없다. 게다가 국민행동당은 하원과 상원 모두에서 과반수의 의석을 장악할 수 없었고, 어떤 법률이라도 통과시키려면 제도혁명당의 협조가 필수적이다. 따라서 제왕적 대통령제에서 자행되는 정치적 부패의 영역은 이제 축소되었다고 말할 수 있다. 그러나 제도혁명당의 협조 없이는 무얼 할 수 없기에 과거 제도혁명당 체제가 자행한 정치적 부패 구조를 과감히 도려낼 수도 없는 반쪽 대통령이 되어버린 것이다. 그래서 정권교체는 이뤄졌지만 여소야대의 갈등구조 속에서 제도는 허약하게 되었고, 이에 따라 명쾌한 정책을 추진하기가 어렵게 되었다(Acosta 2004, 21). 국민들은 국민행동당의 실용주의를 연속성으로 바라보지 단절이라고 생각하지 않는다.

사실 폭스 정부가 중반기에 들어선 2004년만 해도 부패 스캔들은 그칠 줄 몰랐다. 연초에 원래 여당연립 정당이었던 녹색당(PVEM) 총재가 칸쿤의 개발업자에게 이권을 주고 2백만 달러를 챙기려던 대화가 녹취되어 공개되자 스캔들이 터졌다. 뒤이어 중도좌파인 민주혁명당이 장악하고 있는 시정부에서도 건설업자가 재무담당에게 정기적으로 현금 가방을 제공하는 비디오가 공개되어 논란이 불거졌다. 두 사건 모두 정부와 여당의 음해라고 야당은 공박했지만, 부패의 관행에서 여야는 정도의 차이에 불과했다. 대통령 주변도 별 다를 것이 없었다. 부인 마르타 사아군이 운영하는 재단 ‘바모스 메히꼬’는 재벌들로부터 후원금을 받아서 자선행사를 한다고 했지만, 이는 대권에 욕심이 있는 부인의 사전 선거행위라고 비난받았다. 더구나 재단은 한번도 충실하게 자금내역을 공개한 적이 없었다. 국민들은 변화에 대한 열망을 접어야만 했다.

<표 2> 상하원의 3당 체제 : 여소야대의 분점정부

연도	상원(128석)		하원(500석)		
	2000	2006	2000	2003	2006
국민행동당(PAN)	47	52	207	148	206
제도혁명당(PRI)	59	33	208	201	106
민주혁명당(PRD)	16	29	53	97	127
기타	6	14	32	54	61

자료 : www.senado.gob.mx; www.diputados.gob.mx

폭스 정부의 반부패 척결의지와 그 한계를 잘 보여준 대표적인 것이 페멕스게이트(Pemexgate)와 ‘아미고스 데 폭스’ 사례이다.<sup>12)</sup> 정치적 부패의 척결에 관한 한 멕시코가 걸어야 할 길은 멀고 험난하다는 교훈을 이 두 사건이 잘 보여준다. 페멕스게이트의 내용은 아래와 같다. 대형 국영회사 멕시코석유공사(Pemex)는 2000년 선거 직전에 노조 지도부가 공사의 공급 1억 1천만 페소를 대출해주고, 노조 지도부는 이 가운데 5천만 페소를 제도혁명당 지도부에 넘겨주었다. 이는 정당지지자가 법적으로 가능한 기여금의 한도를 초과하는 금액이었기에, 연방선거위원회(IFE)에 제출하는 재정보고서에는 누락시켰다. 이는 과거 제도혁명당 시절의 코포라티즘 관행에서 다반사 볼 수 있었던 일이었다. 이런 문제점이 민주혁명당에 의해 제기되어 언론에 보도되자, 폭스 행정부는 정치적 부패를 척결할 호재를 만났다. 이 사건은 코포라티즘 노조와 제도혁명당이 연계된 정치적 거래가 적나라하게 드러났고, 여소야대에서 계속 밀리던 정부 여당은 이 건을 계기로 제도혁명당에 공세를 퍼부을 수 있었다.

페멕스 노조의 ‘마피아’ 세력들은 ‘라 키나’(살리나스 행정부 초기 시절에 노조위원장을 했다. 공금유용과 부패로 악명이 높았고, 결국 살리나스에 의해 감옥에 들어갔다) 시절 이래 정치적 부패와 반민주적 행태로 악명이 높았다. 이 사건은 노조기금과 공금을 마음대로

12) 이에 대한 연방선거위원회의 대응에 대해서는 Peschard(2006, 97-100)을 참조하시오. 두 사건에 대한 가장 포괄적인 연구서로는 Córdoba y Murayama(2006)이 있다.

유용한 위원장 로드리게스 데샹(Rodríguez Deschamps)의 사법적 처리에 국한된 사건만은 아니었다. 데샹은 제도혁명당 소속의 하원의원이기도 했고, 이와 더불어 당내에 큰 세력을 형성하고 있던 2000년 대선후보 라바스티다 파와 연계되어 있었기에 제도혁명당을 길들일 수 있는 대형사건이었다.

폭스 정부는 이 사건 처리를 둘러싸고 혼란에 빠졌다. 사건을 엄정하게 수사하여 그동안 부패와 권위주의로 얼룩진 제도혁명당 부패고리를 일거에 혁신하고, 코포라티즘 노조관료제에도 손을 대느냐, 아니면 수사를 적절한 선에서 마무리 짓고 제도혁명당 지도부와 협상하느냐 하는 고민에 빠진 것이다. 만약 제도혁명당 지도부가 협조해 준다면, 그동안 부결된 각종 개혁법안(재정개혁안이나 향후 처리할 전력산업과 에너지 산업의 민간부문 개방안, 그리고 노동법 개혁안)이 의회에서 순조롭게 처리될 가능성이 높았기 때문이었다(Romero y Gutiérrez 2002, 71-4). 연방선거위원회는 1억 페소의 벌금(할부 분납 조치)을 부과하는 조치를 취했다. 과거에 비하면 강도 높은 처리였으나, 코포라티즘적 관행을 뿌리 뽑는 정치적 조치로 나아가지 못하는 안타까움을 남겼다.

여소야대에서 각종 개혁입법을 하나도 처리하지 못한 쓸쓸한 경험이 있는 폭스 정부는 반부패 담론의 기치를 높이 들었음에도 불구하고, 향후 제도혁명당의 협조를 사기 위해 적당한 수준에서 봉합한 것이다. 부패한 노조이지만 엄정한 수사를 강행했다간, 페멕스 노조의 파업이 일어날 지도 모르고(파업이 일어났더라면, 가뜩이나 어려운 경기에 심각한 후유증을 남겼을 것이다), 또 제도혁명당과의 정치적 관계도 금이 가서 임기 말까지 여소야대 정국에서 고전을 면치 못하기 때문이었다. 따라서 모처럼 정치적 부패에 대한 고리를 끊어내고 국민적 여론을 동원할 수 있는 좋은 기회인데도 불구하고, 부패한 국가 코포라티즘 체제를 혁신할 기회를 놓쳤던 것이다. 로렌소 메이예르 교수의 표현대로 “과거와 단절하기에는 변화에 대한 의지가 부족했던” 것이다.<sup>13)</sup> ‘변화의 정부’(gobierno de cambio)는 변화보

13) 2004년 3월에 가진 필자와의 인터뷰.



다는 연속성을 택했다.

다른 한편 폭스 정부 자체도 선거과정에 각종 부정을 저질러 야당의 공세를 받았다. 그것이 3년간 조사가 진행된 ‘아미고스 데 폭스’(Amigos de Fox) 사건이다. 아미고스 데 폭스는 1998년에 결성된 폭스 후보 추대그룹으로 291명의 개인과 54개 기업이 개입되어 있었다. 이들이 모금한 기금으로 폭스 후보는 공식적 선거전이 시작되기도 전에 유수 방송사의 스포트 광고를 방영했고, 이것이 나중에 문제시된 것이다. 연방선거위원회는 미심쩍은 조사에 불만을 품은 제도혁명당은 곧 연방법원 선거재판소에 수사를 의뢰했다. 재판소는 연방선거위원회가 관련 은행계좌를 추적할 수 있다고 판결을 내렸고, 이에 따라 선거위의 조사가 다시 재개되었다. 하지만 다시 피의자들은 구속적부심을 청구하여 집요하게 조사를 방해했다. 연방선거위원회는 결국 금융계좌를 확보하여 재정보고서에 누락된 910만 페소의 돈이 국민행동당과 녹색당으로 흘러 들어갔음을 밝혀내었다. 아미고스 데 폭스 사건은 불법적인 소스의 자금 모집(기업체와 외국인), 캠페인 비용의 법정 상한선 초과, 정당 이외에 금지된 사적 조직을 통한 모금 등을 자행한 사건으로 국민행동당 역시 선거법을 잘 지키지 않았음을 보여준 사건이었다. 하지만 정부여당이란 프리미엄으로 숨방망이 조사에 5,450만 페소의 벌금으로 막을 내렸다.

정치자금에 관한 두 스캔들을 조사하는 와중에 열린 선거에서 국민행동당은 반부패 드라이브에도 불구하고 하원에서 의석을 59석이나 잃었다.(표-2 참조). 반면에 제도혁명당은 부패 스캔들에도 불구하고 비교적 선방을 하여 의회에서 제1당의 지위를 고수했다. 이는 멕시코인들이 “한편으로는 공적 부패를 거부하지만, 다른 한편으로는 부패가 효율성을 높인다면 이를 수용할 수도 있다”는 이중적 태도를 지니고 있음을 반영한다(Latinobarómetro 2002; Peschard 2006, 102, 재인용). 하지만 국민들의 정치에 대한 불신은 극에 달했다. 2003년의 선거 불참율은 2000년의 36%를 크게 넘어서 거의 60% 수준으로 상승했던 것이다(Anuario La Jornada 2003, 114).

이제 이를 요약해보자. 정권 교체와 더불어 제도혁명당의 국가당

체제가 지니고 있는 구조적 부패 가운데 대통령을 정점으로 하는 부패 요인은 크게 줄었다. 하지만 코포라티즘 조직과 정당 사이에 내재한 부패 요소는 여소야대 상황으로 인해 거의 손을 댈 수 없었다. 게다가 폭스 대통령은 임기 내내 부인 사아군 여사가 운영하는 자선 기금 ‘바모스 메히꼬’를 둘러싼 스캔들에 시달려야 했고 심지어 여당 내부에서도 비판을 받았다. 사아군 여사도 대권에 욕심이 있었기에, 대통령의 영향력을 이용하여 수많은 기업에서 기금을 모금하였고, 이를 장학, 빈민 구휼, 의료 사업 등에 활용하였다.

또 국민행동당도 제도혁명당과 마찬가지로 기업인들과의 관계에서 후원-수혜 전통을 지니고 있다. 특히 당의 강력한 지지부문 가운데 한 축이 복부의 기업인들이다. 따라서 이들의 조직 문화도 역시 후원-수혜의 문법 속에서 형성된 것이다. 논란이 많았던 1995년의 국제금융, 소위 포바프로아(Fobaproa) 프로그램의 수혜자 명단 공개는 민주혁명당의 끈질긴 요구에도 불구하고, 폭스 행정부 의회에서조차 이뤄지지 않았다. 국민행동당과 제도혁명당 모두 기업인과의 밀월 관계를 해치고 싶지 않았기 때문이었다(Farber 1998).

또 멕시코의 최대 시중은행인 바나멕스(Banamex)의 매각과정에서도 정치권과 기업인들의 거래를 둘러싼 의혹이 난무했다. 바나멕스의 주주들은 이 은행을 미국의 시티은행에 120억 달러에 매각하였지만, 거래를 보호하는 ‘특별조항’(régimen especial)을 정부로부터 얻어내어 세금은 한 푼도 내지 않았다(Boyer 2007, 11). 멕시코의 경우 여러 국제기구의 부패지수나 투명성 지수가 정권 교체에도 불구하고 크게 개선되지 않은 것은 여전히 각종 구조적, 제도적 부패가 온존하고 있기 때문일 것이다.

## VII.2. 가시적인 개혁: 고위 공직자의 전문화와 정치적 중립화

71년간의 권위주의 통치를 끝낸 폭스 행정부는 반부패를 정권의 핵심적 목표로 내걸었고, 코포라티즘에 연결된 정치적 부패를 척결하고자 노력하였다. 하지만 여소야대의 의회에서 야심찬 노동개혁법

안은 표류했고, 제도혁명당에 불리한 여러 조치들은 결국 유아무야로 돌아갔다. 확산에 찬 대통령의 담론은 용두사미로 끝났고, 몇 가지 미미한 조치만 의회를 통과시킬 수 있었다. 그 가운데 가장 의미 있는 개혁조치는 직업공무원의 정치적 중립성과 전문직화를 목표로 한 ‘직업공무원 서비스와 행정부에 관한 법령’(이하 ‘직업공무원법령’)이었다. 이 법령은 2003년 4월에 상원을 통과함으로써 발효되었다.<sup>14)</sup>

과거 제도혁명당 체제에서는 효율적인 행정부에 대한 갈망은 항상 국가당의 정치적 통제에 밀려 빛을 볼 수가 없었다. 어차피 제도혁명당이 국가와 사회 전반을 장악하고 있었기에 대통령을 정점으로 한 정치적 엘리트는 고위 공직을 독점했고, 양자는 혼동되었다. 정치와 행정은 내각에서 융합되어 있었던 것이다. 내각은 곧 엘리트 층원지였고, 나아가 정치적 투쟁의 장이기도 했다. 임기 말의 대통령은 끊임없이 각료들을 테스트하며 차기 대권후보를 골랐다. 대통령이 후보를 지명하는 자체가 대통령 당선을 보증하고 있었기에 각료들은 대통령에 대해 아낌없는 충성심을 보여야만 했다. 야당이 허약한 상황에서 의회는 거수기 역할에 머물렀기에, 대통령의 정치력은 내각에 대한 통제력을 의미했다. 아울러 각 부처(Secretaría)는 경제적, 사회적 자원이 배분되는 게임의 장이기도 했다. 멕시코에서 행정은 사회 부문과 영향력 있는 개인, 그리고 관료들 사이의 상호 조정하는 기제에 머물렀다. 자연히 공직사회를 둘러싼 후원-수혜 관계와 부패 문화가 제도화되었다. 정부예산 밖에서 사는 사람은 진정 불행한 사람이었다. 다윗 아래야노는 이러한 멕시코의 행정체계의 특징을 “엽관제도 ‘플러스’”(spoils system ‘plus’)라고 불렀다(Ponce Morales 2003, 2, 재인용). 다만 정치 엘리트들은 6년 마다 주기적으로 순환하는 대통령과 운명을 같이했다. 행정의 전문성이나 정치적 중립성은 거의 보장되지 않았다.

제도혁명당 시절에도 행정의 전문직화를 모색하는 노력이 있었다. 세디요 정부가 추진했던 ‘연방행정 프로그램 1994-2000’은 오랜 제도혁명당 정부 아래 예산을 약탈하고 낭비하는 시스템을 정정하려는

14) 이 부분은 Ponce Morales(2003)을 주로 참조하였다.

진지한 노력이었다. 프로그램의 목표로 양보다는 질에 기초한 행정, 고객에 대한 효율적인 서비스, 반부패 투쟁이 설정되었다. 신행정관리기법에 기초한 이 프로그램은 결과를 중시하는 관리, 시민 고객에 대한 서비스, 그리고 전략기획을 강조하였다. 야심찬 이 계획을 담은 법안은 1998년 상원에 회부되었으나, 의원들은 탁상공론만 하다가 결국 통과되지 못했다. 국가당의 통제력 상실을 두려워한 제도혁명당 내 반대의견을 잠재울 수가 없었던 것이다.

2000년 12월에 권력을 승계한 폭스 정부는 바로 ‘좋은 정부’(buen gobierno)를 모토로 제도혁명당의 유산을 척결하고자 했다. 우선 효율적이고 전문적인 정부, 성실하고 투명한 정부를 만들겠다고 국민들에게 다짐했다. 그는 이를 위해 몇 가지 가시적인 조치를 취했다. 정보접근법(Ley Federal para el Acceso a la Información Pública Gubernamental)을 통과시켜 정보공개청을 신설하였다.<sup>15)</sup> 또 “E-México”를 구호로 전자정부 시대를 열겠다고 했다. 이런 노력 자체가 과거 제도혁명당 정부 시절의 폐쇄적 관료체제가 개방적이고 투명한 관료체제로 이행하는 문화혁명으로 이해되기도 했다. 하지만 이런 노력은 비정치적인 조치로 멕시코적 부패를 획기적으로 통제하는 데는 어려움이 있었다. 이 보다는 좀 더 효과적인 조치가 바로 위에서 언급한 ‘직업공무원법령’이었다.

폭스 정부의 새로운 직업공무원법령은 “전문적 공무원 서비스 시스템의 조직, 기능화, 개발”을 목표로 삼았다. 이는 “능력, 업적의 지속적인 평가”를 통해 고위 공직자를 선발하고, 이들이 정치적으로 휘둘리지 않도록 직업의 안정성과 정치적 중립성을 보장하고자 했다. 인사제도를 효율적으로 관리하기 위해 자료를 중앙에 집중하도록 했고, 과거 ‘감사 및 행정발전부’(Secodam)을 개편하여 ‘공직부’(Secretaría de Función Pública)를 설치하였다. 공직부는 각료협의회와 부처별로 있는 전문화 및 인사 위원회와 협조하여 부처간 이해갈등을 조정하도록 했다. 이 제도로 인해 생긴 변화는 다음과 같다(Ponce Morales 2003, 3-4).

15) 이에 대한 분석으로는 Arzt y Mena(2004)를 참조하시오.

첫째, 6년마다 있는 정치권의 변화로 인해 잘려 나갈 수밖에 없었던 고위직 공직자들이 이 법과 더불어 정치적 바람에 밀리지 않고 신분의 안정성을 얻게 되었다. 여당과 고위 공직자 사회의 정치적 연계가 이제 약화된 것이다.

둘째, 여당에 대한 충성도가 아니라 경력과 업적이 평가의 기초가 됨으로 인해 직업적 능력주의가 정착하게 되었다.

셋째, 연령, 성, 상이한 능력, 건강, 종교, 종족, 사회적 조건에 따른 차별을 배제하여 누구라도 능력이 있으면 공직사회에 진출할 수 있게 되었다.

넷째, 공무원 직업훈련개발 시스템을 만들어 효율적인 관료제를 육성해나갈 수 있었다.

이 법령의 의의는 대단히 컸다. 과거와 달리 이제 공공정책이 선거와 정권 변동으로 영향을 받지 않게 되었다. 신임 대통령의 의지에 예산 투입의 우선순위가 맘대로 조정되던 관행과는 달리, 불문율에 따른 정치논리가 행정을 압도하던 과거와 달리, 실적과 전문화에 기초한, 정치적으로 중립적인 관료제가 육성될 초석이 놓인 것이다. 공직자에 대한 국민의 신뢰도가 특히 낮은 멕시코에서 이만한 제도 개선의 효과는 명백할 것이다. 하지만 그 효과는 얼마나 될 지 두고 시간을 두고 좀 더 면밀히 평가해야 할 것이다.

이 법령의 한계도 명확하다. 첫째, 법령의 해당 범위가 고위 공직자(empleados de confianza)에 제한되었다는 점이다. 이미 중하위직 공무원의 경우는 연방노동법에 따른 규제를 받고 있었다. 특히 국가서비스노조는 제도혁명당과의 거래를 통해 자신들이 지위와 근무조건을 보장받고 있다. 둘째, 이 법령이 연방 공무원에게만 제한되어 있어 지방행정은 여전히 과거의 관행에서 벗어날 수 없었다. 그런 점에서 정치적으로 중립적이고 전문화된 직업공무원제의 전일화는 좀 더 시간을 기다려야 할 것이다.

멕시코에서 공직 사회의 부패는 좀 더 정교한 정치를 통해서 해체될 수 있을 것이다. 그것은 후원-수혜 관계의 고착화에 기여한 제도혁명당의 유산을 과감하게 척결하는 작업이 선행되어야 한다. 무엇

보다 사회부문들을 코포라티즘 제도를 통해 정치화시킨 각종 관행을 해체해야만 할 것이고, 중앙에서 지방에 이르기까지 정치적 고객주의(political clientelism)에서 벗어나야 할 것이다. 더욱이 후원-수혜 관계에서 자유롭지 않은 국민행동당의 자기혁신도 뒤따라야 한다. 의회에서 3당체제는 좀 더 활성화되어 행정부를 적극적으로 견제하는 게임을 벌여야 할 것이고, 나아가 사법부도 부패한 관행에서 벗어나 뼈를 깎는 자기혁신이 뒤따라야 할 것이다. 정치적 부패는 무엇보다 정치를 통해 해체할 수밖에 없는 것이다. 그래야만 직업공무원 법령의 효과도 배가가 될 것이다.

## VIII. 결론

제도혁명당 체제가 종언을 고했지만 멕시코 정치와 경제에서 제도화된 정치적 부패의 고리는 쉽게 단절이 되지 않고 있다. 이 글에서 우리는 정치적 부패의 제도화가 멕시코 혁명 이후 탄생한 제도혁명당 체제와 제왕적 대통령제의 결과임을 역사적 과정에서 살펴보고, 또 그것의 원인과 정치적 결과를 천착해보았다. 적어도 1970년대가 도래하기 전에는 멕시코의 정치적 부패는 이전 포르피리오 디아스 체제가 기대고 있던 과두제의 협애한 기반에서 벗어나 “민주화된 부패”로 순기능도 없지 않았다. 즉 정치적 안정과 정당성을 나름대로 제고시키는 기능이 있었던 것이다.

그렇지만 장기화되고 제도화된 정치적 부패는 후유증이 컸다. 시스템 전체는 비효율, 무능, 방만함, 통제 불능에 빠졌고, 급기야 외채 위기, 폐소위기와 같은 파국적 경제위기를 주기적으로 경험해야 했다. 시민사회나 경제계에도 부패 문화가 판을 쳤고, 도덕 불감증이 사회 전역을 뒤덮었다. 멕시코의 정치적 부패는 20세기 말에 와서 더 이상 공화주의적 덕목이 아니라 체제의 암적 세포로 바뀌었던 것이다.

2000년 7월 제도혁명당의 대선 패배로 말미암아, 제도화된 정치적

부패가 조금씩 악화될 가능성이 열렸다. 이제 무소불위의 제왕적 대통령도, 일사불란한 국가-사회의 전도 벨트도 대단히 허약해졌다. 또 국가의 자원동원력도 오랜 신자유주의 정책의 결과 허약해졌고, 사회에 대한 힘의 우위도 바뀌어가고 있는 중이다. 의회에는 점차 세당의 경쟁체제가 자리를 잡아가고 있고, 또 시민사회의 목소리도 높아지고 있다. 언론도 과거의 자기검열에서 벗어나 좀 더 객관적인 시각에서 보도를 하려고 노력하고 있다. 제도화된 정치적 부패의 장이 한결 축소되고 있는 것은 틀림없다. 그렇지만 폭스 행정부 시절 제도혁명당은 제1 야당의 지위를 이용하여 국민혁명당의 개혁 드라이브에 반대했고, 자신들이 누려왔던 특권적 지위를 계속 활용하고자 했다. 코포라티즘의 해체에 저항하며, 여당과의 암묵적인 거래를 통해 제도혁명당 - 노조관료제의 연계를 여전히 유지하고 있다. 비록 페멕스케이트와 아미고 데 폭스 사건을 통해 약간 마찰은 있었지만, 두 사건 모두 봉합 수준에서 처리하며 과거 자신들이 누렸던 특권을 어느 정도 방어하는 데 성공했다.

국민행동당 정부도 반부패 개혁을 요란하게 떠들었지만, 이 당 역시 후원-수혜 관계에서 자유롭지 않고, 그동안 제도혁명당 정권이 보였던 비슷한 행태를 보이는 부분도 적지 않다. 비록 정보접근법을 통해 국민에게 공직 기관의 투명성을 제고하는 노력을 보였고, 나아가 직업공무원 법령에서 보듯이 고위 공직자에 대한 정치적 중립성과 직업 안정성의 보장을 제공하고자 노력하였다. 이 후자의 법령은 정치계와 관료제의 유착을 어느 정도 제거하여 향후 효율적이고 중립적인 관료제를 안착시킬 가능성은 어느 정도 보였지만, 과연 여소야대의 대결적 정치국면과 허약한 대통령제 아래 얼마나 실효성을 지니게 될 것인지는 좀 더 두고 보아야할 것이다. 더욱이 심각한 문제점은 마약 카르텔의 정치권에 대한 영향력은 여전히 줄어들지 않고 있는 것 같고, 사법제도의 투명한 법 집행도 아직 먼 미래의 일인 것 같다. 멕시코에서 정치적 부패의 척결을 향한 대장정은 큰 길을 하나 내었지만, 아직도 갈 길은 먼 것처럼 보인다.

## Abstract

Political corruption is one of the most significant challenges confronting democratic governability in post-*prista* Mexico. The article argues that many anticorruption initiatives of Fox administration failed because they are nonpolitical in nature, while the political corruption in the country is inherently regime-based and politically motivated. To understand the Mexican peculiarities, the article delves into the historical legacies, the formation of 'imperial presidentialism' and its impact on political corruption, and the cycle of ritualized anticorruption drives lacking any success in curbing the corruption. Even with the demise of the *prista* rule since 2000, the chances for institutionalized corruption and other misdeeds would not have been significantly diminished because the drives toward greater transparency and accountability was too technical and nonpolitical in nature. The persistence of patron-client relationship between business elites and politicians also blocks curbing corruption. The struggle for cleaner government in Mexico will remain an on-going business for the future governments to come.

Key words: political corruption, PRI, patron-client relationship, corporatism, anti-corruption drive/ 정치적 부패, 제도혁명당, 후원자-고객 관계, 코포라티즘, 부패퇴치운동

논문투고일자: 2007. 07. 18

심사완료일자: 2007. 08. 03

게재확정일자: 2007. 08. 15



## 참고문헌

- 액커먼, 수잔 로즈(2000), 『부패와 정부: 원인, 결과 및 개혁』, 장동진 외 역, 서울, 동명사.
- 추아, 에이미(2004), 『불타는 세계: 세계화는 어떻게 전세계의 민족갈등을 심화시키고 있는가?』, 부광.
- 크라우세, 엔리케(2005), 『멕시코 혁명과 영웅들』, 이성형 역, 까치.
- KBS 제1TV(2004), 「정치개혁 특별기획: 성공과 좌절의 조건」, 2004. 04. 09 방영.
- Acosta Silva, Adrian(2004), “Hábitos del corazón? Corrupción política y escándalo en México,” *Nueva Sociedad*, 191, mayo-junio.
- Aguilar Camín, Hector and Lorenzo Meyer(1993), *In the Shadow of the Mexican Revolution: Contemporary Mexican History*, Austin: University of Texas Press.
- Anuario La Jornada 2003*(2003), Mexico: La Jornada.
- Arzt, Sigrid y Amalia Mena(2004), “El acceso a la información pública en México,” *Nueva Sociedad*, 191, mayo-junio.
- Bailey, John and Pablo Paras(2006), “Perceptions and Attitudes about Corruption and Democracy in Mexico,” *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 22, No. 1, Winter.
- Boyer, Jean-Francois(2007), “Une gauche mexicaine en désordre de bataille,” *Le monde diplomatique*, avril.
- Camp, Roderic Ai(2003), *Politics in Mexico*, New York: Oxford University Press.
- Casas, Juan Carlos(1991), *Nuevos políticos y nuevas políticas en América Latina: Los cambios, las razones, los protagonistas*, Buenos Aires: Atlantida.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama(2006), *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México: Cal y Arena.
- Giordano, Al(2006), “Mexico's Presidential Swindle,” *New Left Review*,

41, Septembre-October.

- Halperin Donghi, Tulio(1993), *The Contemporary History of Latin America*, Durham and London: Duke University Press.
- Katz, Friedrich(2000), “La Corrupción y la Revolución mexicana,” in Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México: CIESA.
- Kaufmann, D., A. Kraay, and M. Mastruzzi(2007), “Governance Matters 2007: Worldwide Governance Indicators, 1996-2006,” ([http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc\\_chart.asp](http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_chart.asp)) 2007. 7. 10. 검색.
- Knight, Alan(1996), “Corruption in Twentieth Century Mexico,” in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo(eds.), *Political Corruption in Europe and Latin America*, London: Institute of Latin American Studies, University of London.
- Krauze, Enrique(1997), *Mexico, Biography of Power: A History of Modern Mexico, 1810-1996*, New York: HarperCollins Publisher.
- Lomnitz, Claudio(coord.)(2000), *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México: CIESA.
- \_\_\_\_\_ (2000), “Ritual, rumor y en la conformación de los 'sentimientos de la nación,’” in Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México: CIESA.
- Monsiváis, Carlos(1995), “El político: arquetipo y estereotipo,” in Enrique Florescano(coord.), *Mitos mexicanos*, México: Aguilar.
- Morris, Stephen(1991), *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, The University of Alabama Press.
- \_\_\_\_\_ (2000), “‘La política acostumbrada’ o ‘la política insólita’? El problema de la corrupción en el México contemporáneo,” in Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México: CIESA.
- \_\_\_\_\_ (2003a), “Political Corruption in Mexico: An Empirical Analysis,” <http://www.southalabama.edu/internationalstudies/sdmweb/crptn%2>

- [0in%20Mexico%20lasa2003.pdf](#) 2007. 7. 5. 검색.
- \_\_\_\_\_(2003b), “Corruption and Mexican Political Culture,” (<http://www.southalabama.edu/internationalstudies/sdmweb/crptn%20and%20political%20culture.pdf>), 2007. 7. 5. 검색.
- Nieto, Francisco(2004), “Desmitificando la corrupción en América Latina,” *Nueva Sociedad*, 194, noviembre-diciembre.
- Peschard, Jacqueline(2006), “Control over Party and Campaign Finance in Mexico,” *Mexican Studies/Estudios Mexicanas*, Vol. 22, No. 1, Winter.
- Ponce M., Nadia Karina(2003), “La réforme invisible: la consolidation de la démocratie au Mexique et la professionnalisation de la fonction publique,” *Observatoire des Amériques*, novembre.
- Riding, Alan(1989), *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, New York: Vintage Books.
- Romero, Miguel Angel y Javier Gutiérrez(2002), “Las hora de los (des)acuerdos,” *El Cotidiano: Revista de la realidad mexicana actual*, No. 116.
- Transparencia Mexicana(2006), “Índice nacional de corrupción y buen gobierno,” ([http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto\\_INCBG\\_2005.pdf](http://www.transparenciamexicana.org.mx/documentos/ENCBG/2005/Folleto_INCBG_2005.pdf)) 2007. 7. 10. 검색.
- Valdes U., Francisco(2000), “La corrupción y las transformaciones de la burguesía en Mexico, 1940-1994,” in Lomnitz, *Vicios públicos, virtudes privadas: La corrupción en México*, México: CIESA.
- Veliz, Claudio(1980), *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press.
- Weyland, Kurt(2006), “Reform and Corruption in Latin America,” *Current History*, February.