

# 멕시코의 제도개혁을 통한 민주화 이행

박병수

## 서론

2000년 7월 2일 멕시코 대통령 선거가 있던 날 저녁 멕시코시티에서는 야당 지지자들이 환호성을 지르며 죽음을 상징하는 관을 들고 행진을 했다. 그 관 위에는 멕시코를 무려 71년간 통치해 왔던 제도혁명당(PRI) 깃발이 덮여 있었고 이는 제도혁명당 체제의 붕괴를 선언하는 것이었다. 2000년 7월 선거는 멕시코에서 붕괴되지 않을 것 같았던 제도혁명당 체제가 종식되었다는 점에서 '정치적 대지진'으로, 그리고 투표마감 시간인 6시부터 대통령과 집권여당 후보의 공식적 패배 인정까지의 긴박했던 순간을 담아 '3시간의 정치드라마'로 표현되었다. 2000년 7월의 '정치적 대지진'은 지난 10년 이상 멕시코에서 진행되어 왔던 정치개혁과 장기간 멕시코 정치체제를 독점해 왔던 제도혁명당 체제를 종식시키고자 하는 멕시코인들의 열망을 반영한 것이라고 할 수 있다. 이런 점에서 2000년 '정치적 대지진'은 멕시코를 갑자기 덮친 것이 아니라 제도혁명당의 점진적 지지 하락, 멕시코 유권자들의 대안적 통치세력 모색으로 인해 이미 예고되어 왔던 것이 현실화된 것이라고 할 수 있다.

2000년 7월 선거에서 야당인 국민행동당(PAN)과 멕시코녹색당(PVEM)의 선거연합인 '변화를 위한 동맹(AC)' 후보인 비센테 폭스 Vicente Fox Quesada 가 유효투표의 42.5%를 획득하여 승리했다. 제도혁명당PRI 후보인 라바스 띠다 Francisco Labastida Ochoa 는 36.1%를 기록하는데 그쳐 제도혁명당 역사상 선거에서 처음으로 패배한 대통령 후보가 되었다. 중도좌파적 민주혁명당(PRD)과 몇몇 좌파적 군소정당의 선거연합인 '멕시코를 위한 동맹(AM)' 후보인 카르데나스 Cuauhtemoc Cardenas 는 16.6%를 얻어 1988년 이후 연속적으로 세 번의 대통령 선거에서 패배했다.

정치적 민주주의를 규정하는 핵심요건 중 하나가 경쟁결과의 불확실성이다. 비록 예상될 수는 있어도 특정인 또는 집단에 의해 경쟁결과가 이미 확정되어 있다면 그 정치체제는 민주주의라고 할 수 없을 것이다. 이러한 의미에서 2000년 7월 멕시코 선거는 야당 승리에 의한 정권교체라는 그 결과뿐만 아니라 투표와 개표 과정에서도 경쟁의 원칙이 비교적 제대로 지켜진 멕시코 민주화 이행의 중요한 이정표라고 할 수 있다.

본 논문은 멕시코의 민주화 이행 과정이라고 할 수 있는 1988년 이후부터 2000년까지 멕시코 정치변동에 대해 정리하면서 경제구조 재편과 정치적 민주화 간의 상관관계, 정치개혁을 통한 멕시코 민주화 과정을 분석하고자 한다. 이를 위해 첫 번째로 검토할 내용은 멕시코의 정치변동과, 그와 병행된 신자유주의적 경제구조 재편과의 관계설정이다. 1980년대 후반 이후 멕시코 통치세력은 경제위기를 극복하는 차원에서 대대적인 경제구조 재편을 단행하면서 한편으로는 야당의 정치참여 확대, 경쟁의 공정성 개선 등 정치개혁을 추진했다. 이러한 상황을 들어 경제구조 재편이 정치적 민주화를 추동했다든지, 아니면 경제구조 재편과 정치적 민주화 간의 상관관계가 전혀 없다고 말할 수는 없다. 두 번째 딜을 내용은 그동안 제도혁명당만이 장기간 멕시코를 통치할 수 있을 것이라는 태도를 보여 왔던 멕시코 유권자들이 1990년대 후반 이후 제도혁명당에 대한 지지를 거두어들였고 야당을 통치

세력으로 선택할 수 있었던 요인에 대한 것이다. 여기에서는 경제구조 재편으로 인한 사회적 비용에 시달렸던 많은 멕시코 유권자들이 그동안 제도혁명당보다 더욱 더 강력히 경제구조 재편을 주창해 왔던 우파 정치세력을 지지한 배경을 분석할 것이다. 마지막으로 정치개혁을 통한 정치적 차원의 민주주의를 달성한 멕시코 민주화 이행의 성격과 과제를 정리할 것이다.

### 신자유주의적 경제구조 재편과 정치개혁

1970년대까지 멕시코는 전형적인 국가중심적인 내부지향적 경제구조를 지니고 있었다. 국가는 국영기업과 상품유통을 직접 담당할 정도로 경제적 관리자뿐만 아니라 직접 생산자 및 분배자로 활동하였다. 또한 멕시코 국가는 특정한 노동자, 농민, 대중부문을 하부조직으로 편성한 코포라티즘적 제도혁명당 체제를 통해 통치해 왔다. 이 과정에서 국가는 집권여당에 편입된 일부 노동자, 농민, 대중부문 조직에 사회경제적, 법적 혜택을 제공하고 반대로 이들 조직을 정치적 지지세력으로 동원해 왔다. 멕시코 경제가 '멕시코의 기적' 또는 '장기간 안정적 성장'이라는 찬사를 들었던 1970년대까지 이러한 코포라티즘적 제도혁명당 체제는 특별한 어려움 없이 잘 운영되었다. 그러나 1980년대 초반 외환위기로 분출된 멕시코 경제위기는 국가의 재정 위기를 심화시켜 기존의 코포라티즘적 통치체제의 작동을 어렵게 했다. 특히 1980년대 중반 이후 국가의 경제영역에 대한 규제완화, 국영기업의 민영화, 무역과 투자 자유화 등으로 대표되는 시장중심적인 경제구조 재편과정에서 코포라티즘적 제도혁명당 체제는 대전환의 시기를 맞았다.

#### 1. 신자유주의적 경제구조 재편 정책과 국가와 사회관계 변화

1988년 집권한 살리나스 Carlos Salinas de Gortari 정부는 그의 전임자인 텔라 마드리드 Miguel de la Madrid Hurtado 정부 하에서 제한적으로 진행되었던 경제구조 재편 정책을 더욱 더 본격적으로 추진했다.<sup>1</sup>

살리나스 정부는 경제적 효율성을 증대시키고 정부재정 지출을 축소한다는 차원에서 국영기업에 대한 민영화 조치를 대대적으로 단행했다. 델라마드리드 정부는 비교적 규모가 작고 멕시코 경제에서 차지하는 비중이 크지 않은 공기업들을 민영화 대상으로 했지만, 살리나스 정부는 전화통신산업, 항공산업, 은행, 철강업 등 국가가 독과점적으로 소유하고 있던 대규모 공기업을 민영화 대상에 포함시켰다. 뿐만 아니라 국가가 독과점으로 장악하고 있던 도로나 발전, 항만, 통신 등 주요 사회간접 시설에 대한 사적 자본의 참여를 금지해 온 헌법조항을 개정하여 민영화시켰다. 이러한 대대적인 민영화로 살리나스 정부 초기에 379개였던 공기업 숫자가 정부 임기 말에는 195개로 줄었다. 그리고 살리나스 정부는 국제적 경쟁력을 향상시키고 경제적 효율성을 증대시킨다는 명분으로 평균관세율의 대폭 인하, 수입품목 제한 축소 등의 무역자유화를 적극적으로 추진했다. 이와 더불어 살리나스 정부는 외국자본에 기반한 경제성장 정책을 추진하면서 외국인 투자의 신청절차 대폭 간소화, 외국인 투자 제한 범위 및 한도의 완화 등 외국인 투자 자유화 조치를 취했다. 또한 경제근대화라는 명분으로 경제발전 전략을 국가 중심에서 시장중심으로 전환시키면서 각종 인허가 제도 폐지 및 자본의 경제활동에 대한 규제를 완화시켰다.

살리나스 정부하에서의 신자유주의 경제정책 추진은 국가의 재정적자 축소, 인플레이션을 하락, 외국의 직접투자 증가 등 일시적인 경제적 성과를 거두기도 했다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 살리나스 정부의 신자유주의 경제구조 재편은 막대한 사회적 비용을 유발시켰다. 우선 신자유주의 경제정책 추진과정에서 노동부문의 최저임금이 하락되었다. 특히 제조업 노동자들의 최저임금은 지속적으로 하락했고 그 결과 1994년 제조업 노동

---

1 살리나스 정부는 멕시코의 경제구조재편 정책을 포퓰리즘적인 것도 아니고 신자유주의적인 것도 아닌 '사회적 자유주의' (liberalismo social)로 강변했다. 그러나 이는 신자유주의에 대한 반발이 높았던 멕시코에서 자신들의 신자유주의적 정책을 호도하려는 것에 불과했다.

자들의 구매력은 1982년의 절반 수준 이하로 떨어졌다. 도시 최저 실질임금은 1980년을 100으로 볼 때 1990년 42.0, 1991년 39.5, 1992년 38.9, 1993년 37.9, 1994년 37.9로 1980년의 40%도 안되는 추세가 지속되었고, 그 추세 또 한 점차 강화되었다. 그리고 신자유주의 경제구조 재과정에서 장기간 빈곤에 시달려 있던 멕시코 중간계층의 빈곤화, 빈곤층의 극빈화 현상이 두드러졌다.<sup>2</sup> 또한 공공부문의 민영화와 노동유연화로 고용상황이 악화되었다. 1983년에서 1994년까지 매년 110만 명이 노동시장에 새로 유입되었지만 10년 동안 창출된 일자리는 190만 개에 불과하기 때문에 1,040만 명에 달하는 비고용이 발생했다고 추정된다.(Villas 1995: 161) 마지막으로 신자유주의 경제구조 재편과정에서 사회적 부의 불평등 정도가 더욱 심화되었다. 전체소득에서 자본가들의 이윤이 점하는 비율이 1981년에서 1992년 사이 52.8%에서 59.3%로 높아진 반면에 같은 기간 노동자들의 임금이 차지하는 비율은 42.6%에서 30.6%로 낮아졌다.

이처럼 급격하게 진행된 살리나스 정부의 경제구조 재편은 국가와 사회관계의 변화를 동반했다. 우선 경제구조 재편과정에서 노동부문의 사회경제적 소외가 심화되었고 정치적 영향력이 감소되었다. 반면에 살리나스 정부는 경제구조 재편정책 추진에 대한 신뢰를 바탕으로 자본부문과의 협조관계를 유지하면서 정책결정 과정에 대한 자본부문의 참여를 확대시켜 자본의 입장을 정책에 반영했다.

## 2. 경제구조 재편정책의 지속을 위한 정치개혁

살리나스 정부의 경제구조 재편은 제도혁명당 체제의 전통적 통치기반이었던 노동자, 농민, 대중부문 등 특정 조직들과의 코포라티즘적 관계 약화를

2 1981년에서 1990년 사이 빈곤층은 3,210만 명에서 4,130만 명으로 확대되었고, 극빈층도 1,370만 명에서 1,730만 명으로 증가했다. 그리고 유아(1~4세)의 영양실조 비율도 1979년 7.7%에서 1989년 15.1%로 급증했다.(Villas 1995: 161)

배경으로, 경제구조 재편에 대한 반발을 체제 내적으로 수용하기 위한 일련의 정치개혁 추진으로 이어졌다. 이러한 점에서 살리나스 정부의 경제구조 재편은 멕시코 정치변동과 밀접한 관련을 지니고 있다. 살리나스 정부는 신자유주의적 경제정책으로 초래되는 사회적 비용으로 인한 사회적 불만을 완화시키고, 개혁주의적 이미지를 강화시키기 위해 경쟁의 공정성을 진전시키는 방향으로 선거법을 개정시켰다. 먼저, 살리나스 정부는 1990년 4월 '선거제도와 절차에 관한 연방규약(COIFIPE)'을 통해 선거감독기구를 재편했고 선거과정에 대한 감독을 강화시키는 정치개혁을 추진했다. 그리고 1994년 8월 선거를 앞두고 연방선거기구(IFE)의 총괄위원회에 대한 민간주도권 강화, 의회에서 야당 대표성 확대, 대중매체의 공정성 개선 등을 골자로 하는 선거법 개정에 착수했다. 한편 살리나스 정부의 후임인 세디요 Ernesto Zedillo Ponce de Leon 정부는 사회경제적 위기로 분출되었던 멕시코 유권자들의 불만을 약화시키기 위해서, 그리고 멕시코의 정치가 불안정해지면 외국인 투자가 감소될 것을 염려하여 정치적 안정을 위한 정치개혁이 필요하다는 인식하에 보다 근본적인 정치개혁을 추진했다. 세디요 대통령은 멕시코의 정치적 관행이자 대통령 권위의 핵심으로 인식되어 왔던 집권여당의 대통령 후보 지명(dedazo)을 스스로 포기했다. 야당과의 합의로 달성된 1996년 정치개혁은 멕시코의 정치를 획기적으로 개선할 수 있는 조치들을 포함했다. 먼저, 1996년 정치개혁은 선거관리기구의 민간화를 이루었다. 특히 IFE의 업무를 지휘하는 총괄위원회(Consejo General)의 구성원에서 행정부 대표를 배제시켜 연방선거기구가 정부와 제도혁명당의 통제로부터 벗어나 독립성을 배가시키는 기반을 제공했다.(Becerra Chavez 1998, 15) 둘째, 1996년 정치개혁은 하원과 상원에서 야당의석 점유율을 확대시켜 의회 내에서 야당의 대표성 증대를 가능하게 했다. 1996년 정치개혁법은 어떠한 정당도 단독으로 하원의석 전체의 60%인 300석 이상을 점할 수 없게 규정하였다. 그리고 상원에도 부분적 비례대표제를 도입했다. 셋째, 각 정당에 TV와 라디오의 사용

시간을 의석수에 비례하여 제공하였고 방송매체 보도의 공정성을 크게 증진 시켰다. 신문구독률이 높지 않은 멕시코에서 선거에 대한 TV와 라디오의 영향력을 더욱 커졌다. 넷째, 민간인의 정당 기부금 상한선을 엄격히 제한하고 대신 공적자금을 대폭 인상하여 선거자금과 관련된 불공정성을 해소하는 기반을 만들었다. 기부금 상한선 제한은 그동안 제도혁명당이 주요 기업을 비롯한 막대한 양의 사적 기부금을 토대로 선거운동에서 풍부한 자금력을 과시해 왔다는 점을 고려할 때 제도혁명당의 기득권을 대폭 축소시켰다고 평가할 수 있다. 또한 공적자금 제공의 대폭 확대로 야당의 선거운동이 보다 원활해졌다. 이상의 1996년 정치개혁법을 통한 선거관리기구의 중립성, 대중매체의 공정성, 상하원에서의 야당 대표성의 강화 등은 특정 정당에 의한 선거과정 통제를 불가능하게 하여 1997년 이후 멕시코 정치경쟁의 투명성과 공정성을 크게 향상시켰고 궁극적으로 2000년 7월 대통령 선거에서 정권교체를 가능하게 하는 기반이 되었다고 할 수 있다.

### 선거를 통한 멕시코 민주주의 이행과정

멕시코의 일당체제로나 체제가 정치변동 과정에서 높은 통제력을 유지하여 왔지만, 1980년대 이후 경제위기와 사회통합 기능의 약화라는 사회경제적 변화 속에서 정치적 정당성의 위기 징후가 나타났다. 이처럼 1980년대 심화되었던 일당체제의 위기가 표면화된 것이 1988년 선거였다. 개표과정에서 컴퓨터 작동 중지라는 이유로 개표가 중단되고 이후 석연치 않은 과정을 거쳐 여당 승리로 발표되었기 때문에 멕시코에서는 '도둑맞은 야당 승리'라고 표현된다. 1988년 선거의 공식결과는 제도혁명당의 살리나스가 50.4%를 획득하여 31.1% 지지율을 기록한 좌파연합 후보인 까르데나스에 승리했다. 대대적인 선거부정 의혹으로 선거결과 발표일 멕시코시티 소깔로 Zocalo에 까르데나스 지지자들을 중심으로 20만 이상의 군중이 모여 제도혁명당의 부정선거를 규탄했다. 1988년 선거는 제도혁명당의 선거기제가

파탄되어 과거의 메커니즘으로 선거를 치르는 것이 한계에 이르렀다는 점과 권력과 부를 독점해 온 제도혁명당 체제가 영원할 것이라는 신화가 붕괴될 가능성도 있다는 점을 보여 주었다. 이러한 제도혁명당의 한계는 멕시코 정치무대에서 제도혁명당의 지위를 변화시켰다. 제도혁명당은 기존의 연합정당에서 경쟁정당으로, 절대적 우월정당에서 경쟁적 우세정당으로 그 지위가 변화되었다. 이처럼 1988년 선거는 집권여당 후보가 곧 당선이라는 일종의 통과의례로 인식되어 왔던 선거가 더 이상 집권여당 내부 합의에 의한 권력승계를 공식화 시켜 주는 요식행위가 아님을 명확히 보여 주었다.

1994년 8월 선거는 제도혁명당 체제가 지속적 경제위기, 경제발전모델의 전환, 전통적 지지기반의 침식, 내부분열로 어려움에 직면했지만 여전히 정권을 장악할 수 있는 세력임을 보여 준 선거였다. 1994년 1월 멕시코 남부 치아파스 인디오 중심의 싸빠띠스따 민족해방군(EZLN) 봉기로 인한 사회적 혼란과 3월 멕시코 북부 바하 칼리포르니아 노르떼 Baja California Norte 주의 주도인 띠후아나 Tijuana 시에서의 집권여당 대통령 후보인 끌로시오 Luis Donaldo Colosio 암살로 인해 멕시코의 정치적 혼란이 가중되었다. 이러한 악 조건下에서 제도혁명당 대통령 후보로 대리 출마한 세디요는 총 유효투표의 48.7%를 획득하여 25.9%를 기록한 국민행동당의 페르난데스 데 세바요스 Diego Fernandez de Cevallos 와 16.6%를 획득한 민주혁명당(PRD)의 까르데나스 Cuauhtemoc Cardenas를 제치고 대통령에 당선되었다. 대통령 선거와 함께 치러진 300명의 지역구 의원을 선발하는 하원 선거에서도 제도혁명당이 500석 중 300석을 획득했다. 나머지 의석은 국민행동당(119석), 민주혁명당(71석), 노동자당(PT, 10석)의 몫이었다. 한편 상원의원 선거에서 제도혁명당은 단지 할리스코 Jalisco 주에서 국민행동당과 박빙의 승부를 했을 뿐 32개 주 모두에서 승리했다. 기존의 64석에서 128석으로 확대된 상원의석은 각 주별 차점 정당에 1석이 주어지는 선거법에 따라 제도혁명당에 95석, 국민행동당에 25석, 민주혁명당에 8석이 배정되었다. 제도혁명당이 심각한 내부분열,

신자유주의 경제구조 재편과정에서 유발된 코포라티즘을 통한 주요 사회부문의 포섭과 통제라는 정치적 자산의 상당한 침식, 사회경제적 위기에도 불구하고 정권을 재창출하고 의회에서 과반수 이상 의석을 확보할 수 있었던 요인은 전통적인 코포라티즘적 지지 동원, 국민대단결계획 PRONASOL 같은 사회지원 프로그램의 성과 등을 들 수 있다.(Haggard & Kaufman 1995, 305; Morris 1995, 110) 전체적으로 볼 때 멕시코 선거사상 처음으로 비교적 공정하게 시행되었다고 평가받는 1994년 선거의 중요한 의미는 제도혁명당의 해체모니 약화와 3당 구조의 정착이다. 투표자의 90% 이상의 표가 3당에 집중되어 정당체제가 중도우익—중도—중도좌익으로 구분되는 3당 체제로 변모했음을 보여 주었다. 이로써 제도혁명당은 북부를 중심으로 하는 중도우파, 남부를 중심으로 하는 중도좌파 정치세력과 경쟁해야 하는 정치구도가 조성되었다.(Dominguez & McCann 1996, 198; Cansino 1998, 65)

1997년 7월 선거는 중간선거로서 하원의원(500명), 상원의원의 1/4, 멕시코시티 시장, 6개 주의 주지사, 수백 명의 지방자치단체장을 선출하는 선거였다. 그 선거에서 제도혁명당은 총 500석의 하원의석 중 238석만을 얻는데 그쳐 멕시코 정치사상 처음으로 집권여당이 하원에서 과반수 의석을 확보하지 못했다. 반대로 주요 야당인 민주혁명당과 국민행동당은 그 의석수를 급격히 증대시켜 기존의 상당했던 지위를 유지했다. 민주혁명당은 25.71%의 지지로 기존 의석에서 50석 이상이 더 많은 총 125석을 확보하여 제1야당이 되었다. 국민행동당도 총 획득 의석수에서는 지역구에서 선전한 민주혁명당에 비해 3석 부족한 122석으로 제2야당이 되었지만 그 차이가 작았고 전국 지지율은 오히려 26.61%로 민주혁명당에 근소한 차이로 앞서는 성과를 거두었다. 그리고 1997년 관심을 집중시켰던 초대 민선 멕시코시티 시장에 민주혁명당의 까르데나스가 당선되었다. 또한 6개 주의 주지사 선거에서도 제도혁명당은 2개의 주에서 패배했다. 이로써 제도혁명당과 멕시코 대통령은 정책결정과 법률통과를 위해 야당과 타협하고 그들의 협조를 구해

야만하는 입장이 되었다. 제도혁명당은 이제 더 이상 패권정당이 아니었다. 그리고 1997년 선거를 통해 야당들은 멕시코 인구와 전국 주요 도시의 절반 이상을 통치했고 하원의석의 과반수 이상, 상원의석의 40%를 점하게 되었다.

2000년 7월 대통령 선거 결과는 우파야당 대통령 후보인 폭스가 제도혁명당 대통령 후보인 라바스띠다를 누르고 승리하였고, 하원선거에서도 변화를 위한 동맹(AC) 223석, 제도혁명당 209석, 멕시코를 위한 동맹(AM) 68석의 분포를 보였다. 이처럼 2000년 7월 대통령 선거와 하원선거 결과는 71년이라는 세계 최장수 집권여당이었던 제도혁명당이 재집권에 실패하고 우파야당 세력이 정권을 이양했다는 커다란 의미를 지니고 있다. 그리고 새롭게 여당이 된 국민행동당이 하원에서 절대 다수당의 지위를 확보하지 못하였기 때문에 폭스 정부의 통치가 쉽지 않을 것이라는 점을 보여 주었다. 또한 정권교체라는 정치적 대격변은 멕시코 주요 3당 모두에게 일시적 혼란을 주었다. 제도혁명당은 71년 만에 처음으로 어색한 야당의 처지가 되었다. 이제 제도혁명당은 주요 부문들의 대표조직을 통한 지지동원과 국가로부터 막강한 자금지원이라는 그동안 장기간 집권여당으로서 향유해 왔던 이점을 상실했다.(Gellert, 2000)

다음은 국민행동당의 집권당으로서의 역할문제이다. 우파정당으로 장기간 제도혁명당 체제에 대항해 온 대표적 야당인 국민행동당은 2000년 7월 선거에서 1939년 창당 이후 처음으로 집권여당이 되었다. 그러나 국민행동당의 소수파였던 폭스의 당내 지위와 그의 개인적 정치역정은 국민행동당과 어느 정도 거리감이 있어 그 정책적 의미와 기능범위는 한정되어 있다고 할 수 있다. 또한 의회 내에서 국민행동당이 과반수를 점하지 못하는 상황에서 폭스는 원활한 정책수행을 위해 제도혁명당과 민주혁명당의 정책적 지지를 필요로 하고 있다.

마지막으로 중도좌파적인 민주혁명당의 향후 재편문제이다. 앞서 언급했듯이 1997년 선거에서 민주혁명당이 하원에서 제1야당의 위치를 점했고 까

르데나스가 멕시코시티 초대 민선시장에 당선되었지만 2000년 7월 대통령 선거에서 민주혁명당과 대통령 후보 까르데나스에 대한 지지율이 20%에 도 못 미쳤기 때문에 정치적 영향력이 크게 감소했다.

다음은 멕시코 민주화과정을 지배세력의 혜개모니 약화와 대안적 민주화 세력의 형성이라는 관점에서 분석적으로 서술·평가하고자 한다.

## 일당혜개모니 체제의 약화와 야당으로의 정권 교체－분석과 평가

### 1. 제도혁명당 일당혜개모니 체제의 약화 요인

#### ① 지배블록 내부의 분열

많은 정치변동 연구들이 지적하듯이 통치엘리트들의 내부분열은 기존 정권 붕괴의 중요한 요인이라고 할 수 있다. 즉 통치엘리트 내부의 응집성이 강하다면 경제위기나 사회적 저항에도 불구하고 그 체제는 상당한 지속성을 유지할 수 있다. 이러한 점에서 국가정당화되었던 제도혁명당에 기반한 일당혜개모니 체제의 내부분열은 기존 정치체제의 위약화에 중요한 배경이 되었다고 할 수 있다. 이미 멜라 마드리드 정부(1982~88)가 신자유주의적 경제 정책을 시행하면서 멕시코의 혁명적 유산을 주장하던 전통적 정치인 그룹과 급격한 경제재편을 강조하던 신자유주의적 테크노크라트들 간의 갈등이 존재해 왔다. 이러한 갈등은 1987년 제도혁명당 내부에서 민주화와 공정한 선출을 통한 대통령 후보 선출을 요구하다가 그 뜻이 관철되지 않자 제도혁명당을 탈당한 '민주경향(CD)'파의 이탈로 구체화되었다. 또한 멕시코 지배블록의 내부분열은 1994년 1월 1일 발생된 '씨빠띠스따 민족해방군(EZLN)'에 대한 정부의 대응방식 문제를 둘러싸고도 분출되었다. 집권세력 내부 노동부문을 비롯한 강경파는 무력진압을 통한 정면돌파를 주장한 반면에 전통적 정치인 그룹으로 대변되는 협상파는 정치적 타협을 통한 해결책을 모색하면서 양자 간 갈등이 심화되었다. 또한 1994년 대통령 후보를 둘러싸고 다시 지배블록 내부의 갈등과 분열이 고조되었다. 1994년 3월 대통령 선거 운동

과정에서 제도혁명당 대통령 후보 루이스 콜로시오의 암살은 제도혁명당 내부 갈등의 산물이라는 설이 유력하다. 그리고 대통령 후보 재선정 과정에서 제도혁명당의 내분이 재연되었다. 세디요 당선으로 봉합되는 듯했던 지배 블록 내부분열 양상은 1994년 경제위기를 둘러싸고 고조되었다. 1980년대 후반부터 급격하게 추진되어 왔던 신자유주의적 경제재편에 별다른 대응을 취하지 못했던 전통적 정치인 그룹은 1994~95년 경제위기를 맞아 그들의 입장을 강화시켰다. 이들은 1996년 3월 대통령에게 신자유주의 경제정책 재고를 요청하는 입장을 전달했고 1996년 9월에는 선출직을 경험하지 않은 테크노크라트는 제도혁명당 대통령 후보가 될 수 없다는 규정을 만들기도 했다. 또한 1997년에는 제도혁명당 소속 상원의원들이 '갈릴레오 그룹'을 결성하고 집권여당의 전통적 운영방식인 상명하달식 당명을 거부하기도 했다.(김기현, 2000) 2000년 선거를 앞두고는 제도혁명당 예비선거의 대통령 후보 선정을 둘러싸고 당내 주요 세력 간의 갈등이 노정되었다. 대통령 후보 선출을 위한 제도혁명당 예비선거에서는 세디요 정부하에서 내무부장관을 역임했던 라바스띠다와 타바스코 Tabasco 주지사인 마드리소 Roberto Madrazo가 경쟁했다. 예비선거 결과 55%의 지지를 받은 라바스띠다가 상대적으로 폭넓은 정당 내 지지기반과 세디요 대통령의 비공식적 지원에 힘입어 28%의 지지를 얻은 마드리소에 승리했다. 문제는 내부경선 과정에서 후보자 상호간의 비방과 격렬했던 공방으로 예비선출 과정을 통과한 라바스띠다가 크게 상처를 받았다는 점이다. 이러한 제도혁명당 후보의 내부경선 과정에서의 상처는 '경선을 통한 후보선정'이라는 개혁적 성과를 상회하는 것 이었다.(Schedler 2000, 10)

② 신자유주의적 경제구조재편 과정에서 유발된 제도혁명당 지지기반의 약화  
1980년대 중반 이후 진행된 신자유주의적 경제구조재편으로 인해 멕시코 정치체제의 역사적 성과물인 집권여당과 노동조합, 농민운동, 대중운동 조

직 간의 협조적 관계가 침식되면서 기존의 코포라티즘적 선거동원기제가 원활하게 작동되지 않았다. 그 결과 선거지지를 위한 제도혁명당의 동원능력이 저하되었다. 특히 멕시코시티에서 전통적으로 제도혁명당을 지지했던 노점상, 교사, 공무원, 조직노동자 등 주요 사회부문 조직들이 1997년 선거에서 민주혁명당의 까르데나스 지지로 선회했다. 이들 사회부문들은 제도혁명당 체제하에서 진행된 신자유주의 정책의 주된 피해자였다. 2000년 선거에서도 제도혁명당의 주요 지지기반이었던 노동부문의 제도혁명당 지지 이탈 현상이 나타났다. 제도혁명당 라바스띠다는 집권여당 최초로 예비선거를 통해 선출된 후보라는 점이 부각되어 선거운동 초반 여론조사에서 '변화를 위한 연대(AC)'의 폭스를 약간 상회하는 지지를 받았다. 그런데 이 여론조사에서 지지후보를 결정하지 않았다고 응답한 멕시코 유권자 20%의 상당수가 제도혁명당과 연계된 노동부문이었다고 한다. 이들 노동부문은 과거에 제도혁명당을 위해 정치적으로 동원되었던 세력이었다. 노동부문이 선거에서 전통적 제도혁명당 지지를 바꾼 배경은 무엇이었던가? 그 배경에는 그동안 추진되어 온 일련의 정치개혁 결과 이들 부문에 대한 제도혁명당의 통제력 약화가 작용했다. 이러한 코포라티즘의 위기는 이후 1994년과 1997년 선거에서도 그대로 반영되어 제도혁명당이 하원에서 과반수 의석을 확보하지 못했고, 2000년 야당으로의 정권교체로 이어졌다.

### ③ 국민들의 불신고조와 제도혁명당 충성도의 하락

1997년 선거와 2000년 선거에서 제도혁명당 지지도가 낮아진 배경에는 1994년 말부터 지속된 멕시코 경제위기로 인해 제도혁명당 경제관리에 대한 유권자들의 불신과 반감의 고조가 있었다고 할 수 있다. 막대한 사회적 비용을 초래하면서 추진된 신자유주의적 경제재편에도 불구하고 1994년 말 경제위기가 재발되자 멕시코 유권자들의 제도혁명당 정책수행과 위기관리 능력에 대한 불신감이 고조되었다. 일례로 1995년 경제위기하에서 멕시코

유권자의 2/3는 그 당시 직면해 있던 사회경제적 문제들을 제도혁명당이 해결할 수 없다는 반응을 보였다. 이러한 점에서 1995년 이후 멕시코 선거는 일종의 '정계투표'로 재발된 경제위기에 대한 책임을 제도혁명당에 추궁했다고 할 수 있다.(Wallis 1998, 166)

제도혁명당 지지도 하락의 또 다른 요인으로 제도혁명당 지지자들의 충성도 약화를 들 수 있다. 1980년대 이후 경제위기와 경기침체 상황에서도 멕시코 유권자들은 제도혁명당에 대한 불만을 곧바로 야당 지지로 표출하지는 않았다. 이러한 배경에는 유권자들이 야당의 통치능력을 불신하는 것과 위험에 대한 기피심리가 반영되었다고 할 수 있다. 이러한 점이 제도혁명당이 정치적, 사회경제적 위기의 심화라는 객관적으로 불리한 상황에서도 지속적으로 모든 선거에서 과반수 이상의 지지를 유지할 수 있었던 요인이었다. 그러나 1997년 선거에서는 이러한 제도혁명당에 대한 멕시코 유권자들의 정치적 충성도가 매우 약하게 표출되었다. 이의 직접적 배경으로는 1994년 말과 1995년의 심각한 경제위기를 들 수 있다.

## 2. 유권자들의 야당에 대한 지지 상승 요인

### ① 민주화 압력의 상승과 경쟁의 공정성 향상

야당의 시민 동원능력 향상과 그로 인한 선거부정에 대한 견제능력의 증대는 집권여당인 제도혁명당의 선거부정을 차단시키는 효과로 작용하여 결과적으로 야당이 지지도를 증대시키는 데 중요하게 기여했다. 국민행동당과 민주혁명당 등 주요 야당은 보다 활성화된 시민사회의 정치활동을 기반으로 집권여당이 부정선거를 획책하면 강력히 대응하겠다고 압박했다. 그 결과 1997년 선거와 2000년 선거는 일부 지방 차원의 문제점에도 불구하고 전반적으로는 비교적 공정하고 투명하게 치러졌다고 평가된다. 선거인명부는 정기적으로 야당에 의해 검토되었고, 유권자 카드에 사진이 첨부되어 대리투표 가능성을 차단시켰다.(이성형 1998, 162) 이 과정에서 야당의 선거

투·개표 상황에 대한 감시활동이 대폭 확대되었고 1997년 중간 선거부터는 외국인의 감시활동이 인정되었다. 1994년 선거부터 본격적으로 도입된 선거 여론조사와 투표 당일 출구조사도 이후 선거의 공정성을 개선시키는 데 크게 기여했다고 할 수 있다. 즉 선거 과정의 지속적인 여론조사 내용은 주요 정치세력들의 지지도 변화를 보여 주어 집권여당의 지지율 신장을 위한 불법적 시도를 어렵게 했다. 또한 투표 당일 출구조사는 제도혁명당이 개표과정에서 부정을 할 가능성을 일축시켰다. 2000년 선거를 앞두고 멕시코 인들에 대한 선거신뢰도 여론조사에서 응답자의 77%가 선거관리와 유권자 명부에 대해 신뢰한다고 응답했다. 이는 대통령 선거 직전 응답자 87%가 선거결과에 대해 불신을 표명했던 1988년의 결과와 비교해 볼 때 의미가 크다.(Pastor 2000, 21) 이러한 유권자들의 선거에 대한 높은 신뢰도는 1990년대 들어 지속된 정치개혁의 결과였다고 할 수 있다. 선거관리기구의 독립성과 공정성 증대, 언론의 개선된 선거보도, 선거관리의 엄격화, 선거감시 기능의 확대 등 일련의 선거관련 개혁조치로 멕시코의 정치경쟁 신뢰도가 높아진 것이다.

## ② 야당의 대안세력 입지 구축

우선 1997년 선거를 보자. 1997년 7월 선거를 앞두고 민주혁명당은 그동안 집권여당에 의해 조성된 과격한 이미지를 부드러운 이미지로 개선시키는 데 역점을 두었다. 이러한 노력의 일환으로 까르데나스는 싸빠띠스따 민족 해방군과 일정한 거리를 유지했다. 또한 까르데나스는 민주혁명당이 선거에서 승리해도 보수주의자들에게 불이익을 주지 않을 것이라는 메시지를 보냈고, 그 일환으로 자본부문 지도자들과 10회 이상의 모임을 갖기도 했다.(Bruhn 1999, 103) 이러한 일련의 이미지 개선 프로그램으로 인해 민주혁명당과 까르데나스는 1997년 7월 선거에서 제도혁명당의 이탈표를 결집시키는 데 성공했다. 반면에 우파 야당인 국민행동당은 1997년 7월 선거에서

기대했던 것보다 저조한 지지를 얻는 데 그쳤다. 그 이유로 국민행동당의 이데올로기나 정강정책, 부적절한 후보선출, 부적절한 선거운동 등이 지적되지만 보다 근본적인 이유는 국민행동당이 1980년대 후반 이후 제도혁명당과 정책적 연대를 지속해 왔고 선거운동 과정에서 멕시코 유권자들에게 명확한 반정부 이미지를 각인시키지 못한 것에서 찾아야 할 것이다.

한편 2000년 선거 당시 국민행동당은 그동안 자당의 인사들이 통치해 온 주정부 치적을 강조하면서 자신들이 제도혁명당의 대안임을 강조했다. 특히 폭스는 과나후아또 Guanajuato 주지사 시절 역내생산 증가, 외국자본 유치 확대를 비롯해 아시아와 유럽, 중남미 국가들로의 대외무역 확대와 수출산업 육성을 통해 낙후되었던 과나후아또 주의 경제를 활성화시켰던 경제적 성과를 기반으로 1997년 7월 중간선거 직후 명확한 반제도혁명당 입장을 천명하면서 이미 2000년 대통령 선거 출마를 선언하고 대규모 사조직을 동원하여 적극적인 선거운동으로 기선을 제압하면서 야당 후보의 대표성을 획득하였다. 그리고 폭스는 본격적 선거운동 초반부터 제도혁명당의 라바스띠다와 대등하고 까르데나스보다 높은 여론조사 결과를 활용하면서 야당의 대표주자 위치를 확고히 했다. 폭스는 또한 멕시코 민주화에서 정권교체가 지니는 중요성을 적극 유포하면서 자신을 제도혁명당에 승리할 유일한 대안이라고 강조했다. 이의 연장선에서 폭스는 ‘유효투표’를 강조하면서 까르데나스 지지표는 사표가 될 것이며 이는 결과적으로 제도혁명당 후보 당선에 기여하게 될 것이라고 강변했다.(Schedler 2000) 이러한 폭스진영의 명확한 반제도혁명당 입장과 대표적 야당 후보 이미지 굳히기 노력은 2000년 선거에서 제도혁명당을 패배시킬 대안을 모색하던 멕시코 시민들의 기대와 결합되어 각종 여론조사에서 높은 지지도로 나타났다. 이러한 점들이 결합되어 폭스는 2000년 선거에서 멕시코 역사상 처음으로 대통령 선거에서 승리한 야당 후보가 될 수 있었다.

이미 1990년대 후반부터 멕시코 유권자들의 지지기준은 특정 정당의 정

책이나 이데올로기가 아니었다. 물론, 1990년대 들어와 우파야당인 국민행동당과 중도좌파야당인 민주혁명당의 정책수정으로 양당 간의 정책적 유사성이 크게 확대되었지만 신자유주의 경제정책 추진 정도, 국가의 경제적 역할 등 주요 사안에 대해서는 여전히 차이점이 있었다. 국민행동당은 보다 대폭적인 신자유주의적 경제정책 추진과 경제영역에서 국가역할의 극소화와 시장기능의 활성화를 주장한 반면에 민주혁명당은 신자유주의적 대세는 기본적으로 수용하되 그 범위와 추세는 제한적으로 적용할 것을 주장하면서 경제영역에서 국가의 역할도 소멸이나 축소할 것이 아니라 효율적으로 재편 할 것을 주장했다.(Dominguez 1999, 11-12) 이런 점을 고려해 볼 때 1997년 선거와 2000년 선거에서 멕시코 유권자들은 제도혁명당에 대한 징계차원에서 집권여당을 폐배시킬 가능성이 있는 야당에 지지를 보냈다고 할 수 있다.

#### **결론 : 멕시코 민주주의 이행의 특징과 그 한계**

멕시코 정치체제는 상대적 안정성을 유지하면서 민간통치를 지속시켜 왔다. 이는 브라질, 아르헨티나, 칠레, 우루과이 등 주요 국가들이 군부 쿠데타와 군부 권위주의 체제를 경험한 것과 다른 것이었다. 이러한 현실적 상황을 반영하여 1950년대와 1960년대 연구들은 비록 시민적 토대와 지도부 선출 과정에서의 미흡함으로 불완전하지만 이해집단 부상, 참여, 포섭, 정통성 등을 중시해, 멕시코 정치체제가 점차 민주화되는 것으로 평가했었다. 그러나 1980년대 이후 멕시코 정치체제는 집권정권을 위한 다양한 경쟁의 제한성, 선거의 불공정성, 정치적 자유의 불충분성, 경쟁결과의 특정세력에 의한 조작 가능성, 제도혁명당이라는 패권정당 존재, 대통령의 강력한 권한 등 그 체제가 민주주의라고 하기에는 부족한 여러 가지 결함을 지니고 있기 때문에 권위주의로 평가되었다.

이러한 1980년대 후반 이후 진행된 멕시코 정치변동의 특징은 민주화 이행 과정에 대한 국가의 높은 통제능력을 보여 주었다는 점이다. 멕시코 정치

체제의 상대적으로 높은 정치변동 과정에 대한 통제력의 균원은 정치체제에 대한 핵심적 세력의 지속적 지지와 높은 엘리트 응집성, 사회적 요구에 대한 멕시코 정치체제의 효과적 대응, 코포라티즘적 제도혁명당의 특수한 구조와 기능, 유연한 통치전략과 이데올로기 등을 들 수 있다. 이러한 점에서 멕시코 정치체제의 자유화, 민주화 조치는 시민사회로부터의 거센 압력의 결과가 아닌 통치엘리트에 의한 위로부터의 개방조치였다고 할 수 있다. 멕시코 자유화와 민주화를 촉진시켜 온 것은 아래로부터의 민주적 요구가 아니라 체제를 보호하려는 통치엘리트들의 시도였다고 할 수 있다. 멕시코 정치체제는 1980년대 후반 이후 경제위기 타개책으로 엄격한 긴축정책을 수행하면서 이 과정에서 유발되는 정치적 불만과 사회적 저항을 최소화하려는 차원에서 정치개혁을 추진했다. 이러한 점에서 민주적 개혁은 민주주의적 의지나 사회운동의 추동이 아닌 발전모델의 전환을 위한 조건 창출과 그것의 지속을 위해 추진되었다고 할 수 있다.

멕시코는 2000년 7월 2일 선거를 통해 71년이라는 오랜 기간 멕시코를 통치해 온 일당체제를 종식시키고 정권교체를 달성하였다. 이로써 1980년대 후반 이후 지속적인 정치개혁을 통해 경쟁의 공정성을 구비했으면서도 여야 간 정권교체가 부재하였기 때문에 논란이 되었던 멕시코 정치체제에 대한 민주주의적 평가에 확실한 종지부를 찍었다.

이제 관심은 멕시코 정치체제의 절차적, 법적, 정치적 민주주의를 넘어 어떻게 사회경제적 민주주의를 달성할 것인가 하는 점에 두어야 할 것이다. 폭스는 선거운동 과정에서 실용주의적 노선을 표명하고 사회적 빈곤문제 해결과 공공서비스 개선을 강조했다. 그러나 자본가 출신인 폭스 대통령뿐만 아니라 경제적 효율성을 강조해 온 집권여당인 국민행동당의 정책적 입장은 고려하면 폭스 정부가 극심한 빈곤과 부의 불평등에 시달리는 멕시코 국민들의 생활을 개선시켜 사회경제적 민주주의를 달성할 것이라고 기대하기는 어렵다. 또한 여전히 노동자들은 자신들의 선택에 의해 독립노조 결성과 자

신들의 지도부를 선출할 권리가 부정되고 있고, 그들의 파업권이 훼손되고 있다. 따라서 멕시코 민주주의가 정치적 차원을 넘어 사회경제적 차원에서 실질적인 의미를 지니려면 여전히 심각한 사회적 불평등이 개선되어야 할 것이다. ■

---

박병수 latino@hanmail.net | 한국사회과학연구소 연구원, 경희대학교 아태지역연구원 객원조교수 등 역임.  
주요논문으로 「멕시코 경제재편과 정치변동: 1982-1987」(박사학위논문) 등 다수가 있다.

## 참고 문헌

- 김기현, 1999, 「라틴아메리카 신자유주의의 경제사회적 결과」,『라틴아메리카연구』 Vol. 12, No. 1.
- 김원호, 1995, 「제도혁명당의 통치체제와 정치적 균대화」,『한국라틴아메리카학회논총』, No. 7.
- 박병수, 2001, 「멕시코 경제재편과 정치변동: 1982-1997」, 한국외국어대학교 대학원 국제관계학과 박사 학위 논문.
- 박병수, 2002, 「멕시코 정권교체의 정치적 함의」,『라틴아메리카연구』 Vol. 15, No. 1.
- 백종국, 1994, 「멕시코: 신자유주의의 선두주자」,《계간 사상》 가을호.
- 이성형, 1998, 「IMF 시대의 멕시코: 신자유주의 개혁의 명암」, 서울대학교출판부.
- Becerra Chavez, Pablo Javier(1998), La reforma electoral de 1996, en Cansino, Cesar(coordinador), *Despues del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transicion en Mexico*, Mexico : Centro de estudios de politica comparada, A.C.Bejar.
- Cansino, Cesar(1998), *Despues del PRI : Las Elecciones de 1997 y los escenarios de la transicion en Mexico*, Mexico: Centro de Estudios de Politica Comparada.
- Dominguez, Jorge I. & McCann, James A.(1996), *Democratizing Mexico : Public Opinion and Electoral Choices*, Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- Dominguez, Jorge(1999), "The Transformation of Mexico's electoral and party system 1988-1997", in Domingues, Jorge & Poire, Alejandro(eds)(1999), *Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, New York: Routledge.
- Gellert, Peter(2000), "Changes Political Panorama", *Mexican Labor News and Analysis*, Vol. 5, No. 4.
- Haggard, Stephan & Kaufman, Robert(1995), *The Political Economy of Democratic Transitions*, New Jersey: Princeton University Press.
- Hamilton, Nora & Kim, Eun Mee(1993), "Economic and Political Liberalization in South Korea and Mexico", *Third World Quarterly*, Vol. 14, No. 1.
- Klesner, Joseph L.(1995), "The 1994 Mexican elections: Manifestation of a Divides Society?", *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, Vol. 11, No.1.
- Klesner, Joseph L.(1997), "Political change in Mexico: Institutions and Identity", *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2.
- Morris, Stepaen D.(1995), *Political reformism in Mexico: An overview of contemporary Mexican politics*, London: Lynne Rienner.
- Pastor, Robert A.(2000), "Exiting the Labyrinth", *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 4.
- Schedler, Andreas(2000), "The Democratic Revelation", *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 4.
- Shirk, David A.(2000), "Vicente Fox and the rise of the PAN", *Journal of Democracy*, Vol. 11, No. 4.
- Villas, Carlos M.(1995), *Estado y politicas sociales despues del ajuste*, Mexico: UNAM & Nueva Sociedad.
- Wallis, Darren(1998), "The end of the PRI in Mexico?", *Politics*, Vol. 18, No. 3.