이베로아메리카 제2집(2000년)

카예스 체제에 대한 소고

: 혁명후 체제의 시작

임 상 래*

Ⅰ. 서 언

멕시코 현대사에서 카예스라는 인물이 갖는 의미는 몇 가지 측면에서 각별하다. 우선 그가 오브레곤의 뒤를 이어 멕시코를 통치한 기간(1924-28년)은 멕시코 혁명의 파괴기가 일단락 되고 건설기로 들어서는 시점이었다. 기실 1910년 발발한 멕시코혁명은 상이한 혁명세력간의 이합집산으로 진행되다가 카란사와 오브레곤 시대를 거치면서 내란적 상황이 종료되었다. 따라서 카예스의 통치기는 내란적 혁명의 흔적들이 일소되면서 이후 진행될 '혁명 멕시코' 건설의 청사진이 제시되고 추진되었던 시기였다. 카예스 통치기 동안 멕시코군이 현대화되었고 그가 창당한 국가혁명당(PNR)은 오늘날 집권당의 원조가 되었다. 그는 성직자의 수를 제한하고, 교회의 학교운영을 금지하는 당시로서는 가히 충격적이라고 할 만한 반교회적 법률을 제정하였는데 이는 향후 멕시코에서의 종교와 국가간 관계의 근간이 되었다. 이외에도 외국인의 토지소유 규제와 석유산업에 대한 국가의 통제를 주장하였는데 이는 이후 들어설 정부들의 경제정책에 기초를 제공하였다.

오늘날 멕시코 정치의 가장 멕시코적인 특징은 6년 단임이 철저히 지

* 부산외국어대학교 스페인어과 교수

켜지는 유일당 통치시스템이라는 것이다. 멕시코 혁명의 여러 동인 중에서 가장 직접적인 요인은 포르피리오 디아스의 장기독재였다. 따라서 혁명후 진로는 분명하였다. 재임금지의 원칙이 존중되는 정치게임의 룰이 세워지는 것이었다. 이런 면에서 볼 때 카예스의 통치는 매우 중요한 의미를 갖는데, 우선 카예스 퇴임 후 오브레곤이 다시 대통령에 당선되었다가 암살 당함으로서 '재임금지의 룰'이 만들어지게 되었다는 점이다. 동시에 재임금지가 공식적으로 시작되긴 했지만 카예스는 이를 계기로 실질적인 연임을 하였다는 사실이다. 실제로 카예스는 24-28년 재임기간 전 대통령이었던 오브레곤과 권력을 공유하였으나 'Maximato'(카예스 퇴임후 28-34년)동안 후임대통령들을 압도하는 정치력을 행사하였다. 즉 그의 통치기간 최고권력은 공식적인 통치자와 실질적인 통치자간에 대립과 협조의 과정에서 만들어지고 행사되었다고 할 수 있다. 카예스 시대는 카르데나스가 대통령에 당선되면서 종결되는데 이는 오늘날 보여지는 권력승계의 룰이 시작됨을 의미하는 것이었다. 즉 그의 시대는 '단임 통치'의 룰이 만들어지고, 약속되고, 공고화되는 과정에 해당된다고 할 수 있는 것이다.

일반적으로 멕시코 현대사 연구에서 카예스 체제는 혁명 1세대라고 할 수 있는 카란사나 오브레곤이나 또는 혁명의 완성자로 간주되는 카르데나스와 비교할 때 상대적으로 간과되어 다루어지는 경향을 보인다. 이러한 시각은 카예스 정권을 혁명의 과정에서 중간 또는 과도의 개념으로 보게 만들게 하는데 이는 카예스 통치가 혁명후 정부들에게 중요한 정치-경제적 크리테리들을 제공했다는 점에서 한계를 갖게 된다고 할 수 있다. 또 카예스에 대한 전문 연구는 주로 퇴임 후 그가 비공식적인 위치에서 정치력을 행사한 Maximato에 초점이 맞추어지는 것이 일반적인데 이 또한 자칫하면 혁명의 시작과 종료 그리고 제도화로 이어지는 일련의 과정에서 카예스 통치가 차지하는 의의를 구하는데 혼란을 줄 수 있는 것이다. 따라서 이 연구는 상술한 점들을 충분히 고려하여 카예스 통치가 멕시코 역사에서 갖는 사적 의의를 구하는 것을 연구의

목적으로 할 것이다. 이를 위해 카예스 통치를 1928년을 기점으로 직접 통치기와 간접 또는 막후 통치기로 나누어 각 기간의 정책, 이념, 활동 등을 비교 분석하는 것을 주요 연구내용으로 하고자 한다.

Ⅱ. 카예스의 직접통치

1. 카예스의 정치-경제개혁

1877년 9월 25일 소노라(Sonora)주의 스페인 가계에서 출생한 풀루타르코 엘리아스 카예스(Plutarco Elías Calles)는 중등교육을 마치고 장학관이 되었다. 실증주의적 교육관에 철저했던 그는 1897년 교사생활을 시작했고 1899년 결혼을 하였다. 혁명이 발발하면서 그는 주의 치안관으로 임명되었고 이후 알바로 오브레곤의 휘하에서 우에르타 반동정부에 대항하여 싸웠다. 그는 카란사 정부의 사령관으로 혁명을 지도하였고 1917년 6월 25일 소노라 주지사가 되었다. 1919년 카란사 정부의 산업·상업·노동장관으로 임명될 때까지 그가 시행한 조치 중 가장 급진적인 것은 소노라주의 모든 성직자를 추방시킨 것과 교육개혁을 시행한 것이었다. 23년에 차기 대통령후보로 선출되고 앙헬 플로레스(Angel Flores)를 누르고 84.14%의 지지로 대통령에 당선되었다.

대통령에 취임한 카예스의 급선무는 강력한 정부를 건설하여 국가재건을 이루는 것이었다. 이를 위해선 새로운 정치질서를 만들고 경제를 개혁하는 것이 요구되었다.

신정치질서의 확립은 군 개혁에서부터 시작되었다. 그는 호아킨 아마로(Joaquín Amaro)를 국방장관에 임명해 군 개혁 작업을 추진하였다. 당시 군은 전체 고위공직의 절반정도를 차지하고 있을 정도로 막강한 힘을 가지고 있었다. 모병은 공식적으로는 3년 복무의 지원병제였고 자격은 일정신장 이상의 독신자였다. 그러나 지원자가 부족하여 '계급전쟁

(Guerra de Castas)'[1]에서 포로가 된 원주민들이 강제 징집하는 경우가 많았다. 또 군 예산이 부족하여 시설과 장비가 낙후되었고 사병 수에 비해 불필요하게 장교가 많았다. 군율이 정비되지 않아 처우에 불만을 품고 탈영하는 자가 많았다. 이러한 군을 개혁하기 위해 아마로는 혁명전쟁 중 혼란스러웠던 계급체계를 정비하였고 병력 수를 5만5천명으로 정하였다. 또 1914년 폐교된 사관학교를 재개교하였고 각 사령관이 전통적으로 가지고 있던 사병제를 폐지시키기 위해 전국을 33개 지구로 재편하였다. 사령관의 영향이 일정 지역에서 공고화되는 것을 막기 위해 장교의 인사 이동을 실시했다. 그러나 몇몇 지역의 경우에 지방사령관의 영향력이 강력하여 시행되지 못했다. 미국과의 관계가 개선되어 신식무기와 설비들이 도입되고 국내반란을 막기 위해 군에 대한 지원이 증가하면서 군 개혁은 비교적 순조롭게 진행되었고 이를 통해 카예스 체제는 통치기간 동안 계속되었던 반란들, 미국과의 대립과 압력, 대통령승계를 둘러싼 정치적 혼란들, 기독교도의 반란, 오브레곤의 암살 등에도 불구하고 유지될 수 있었다.(ENCICLOPEDIA, Nieto Lopez: 160-161)

당시 까시께(cacique)에 의한 지역주의 문제는 매우 심각했다. 중앙정부가 자신의 정치-경제적 이익을 침해한다고 판단하면 까시께는 자기 지역에서 군대를 포함한 모든 것을 동원할 수 있었다. 지방선거에서, 농지개혁에서, 지역내의 패권 경쟁에서 그들은 중앙에 우선하였다. 중앙정부에게 이들은 국가통합의 장애였고 따라서 여러 지역의 정치세력을 포괄하는 중앙권력형성의 필요성을 보여주는 것이었다. 정치적 지역주의가 강했던 지역은 대개 오브레곤파, 카예스파, 농업주의자, 노동주의자 등이 득세하는 지역이었다. 이들은 지역의 까시께와 연합하여 자신에게 유리하게 정부정책을 유도하고 또는 훗날 가해질 정치적 보복을 예방하기 위해 반란을 꾀하기도 했다. 지역적으로 아구아스칼리엔테스, 코아우일

1) 유카탄 지역의 마야 원주민들이 자유와 토지를 요구하며 1847년 일으킨 반란. 이후 약 50년간 이 지역에서는 원주민들의 저항이 계속되었다.

라, 두랑고, 치와와, 모렐로스, 콜리마, 오아하카 등에서 심했고 카톨릭교도의 반란과 대통령선거로 최고조에 달했다.

지역간의 분열과 대립은 정당의 형성과도 밀접한 관계가 있었다. 당시의 정당은 주 또는 읍 등 일정 지역의 이익을 대변하는 클럽이나 선거위원회 형태까지 다양하였다. 1925년 멕시코주의 등록 정당은 200 여개 이었고 멕시코시티에는 107개의 정당이 있었다. 전국적으로는 약 8000개 정도의 정당이 존재하였다. 대부분의 정당은 일시적으로 유지되었을 뿐이고 전국적 정당이라곤 민족농민당(Partido Nacional Agraria)[2], 멕시코노동당(Partido Laborista Mexicano)[3], 멕시코공산당(Partido Comunista Mexicano)[4] 정도였다. 따라서 정당과 까시께 문제는 향후 카예스 정부의 정치개혁의 중심과제가 되었다.

국가재건을 위해 카예스가 취한 신 경제정책은 재무장관인 알베르토 파니(Alberto Pani)에 의해 주도되었는데 우선 재정을 건전화하기 위해

---

2) 민족농민당은 안토니오 디아스 소토 이 가마(Antonio Díaz Soto y Gama) 등 농업주의자들에 의해 헌법 27조의 완전한 실시를 목표로 1920년 창당되었다. 민족농민당은 오브레곤 정부에 협조적이었고 내각에도 다수가 참여하였다. 23년에는 전국농민연맹(Confederación Nacional Agraria)의 조직을 주도하였으나 농지개혁은 가속화되지 않았다. 카예스는 이 정당을 오브레곤의 정당으로 보았다. 따라서 정권이 교체된 후 민족농민당은 쇠퇴하였고 CROM과 대립하게 되었다. 양자간의 관계는 28년 오브레곤의 재선을 지지하면서 더욱 악화되었고 29년 PNR의 창당 참여를 거부하면서 절정에 이르렀다. 민족농민당은 결국 카예스에 의해 해체되었다.(Nieto Lopez: 139-140, Meyer: 1196, 1207-1208)

3) 멕시코노동당은 1921년 CROM과 모로네스에 의해 창당되었다. 이 당의 목표는 공직을 확보하고 노동계급이 오브레곤 정부에 영향력을 행사하기 위한 것이었다. 혁명정부와는 협조를 내세웠고 카예스가 집권하면서 정부여당이 되었다. 그러나 카예스 정부가 끝나면서 정부와의 관계도 멀어졌고 리더들간의 대립이 심각해졌으며 내부적인 부정부패로 세력이 크게 약화되었다. (Rivera Castro: 69-70, 81-82) 결국 1928년 해체되었다.

4) 멕시코공산당은 소비에트 혁명 성공에 고무되어 1919년 민족사회주의당으로 창당되었다가 이후 멕시코공산당으로 개명하였다. 모로네스가 이끄는 혁신파와 무정부노주주의자들 그리고 막스주의자들로 구성되었다. 초기 혼란기를 지내고 정당이 자리를 잡은 것은 1923년경이었다. 이후부터 공식기관지를 발행하였고 노동조직과 농민단체들과 함께 막시즘 전파에 주력하였다.(Nieto Lopez: 139-140, Meyer: 1196, 1207-1208)

공무원 임금 삭감, 부서 통폐합, 예산-회계제도 개선, 민간단체 지원삭감, 미국수입축소, 토지대장청의 신설, 소득세신설을 통한 세수의 확대 등이 추진되었다. 사회간접시설과 은행재조정을 위해 파니는 국가-공공저축을 장려하였다. 25년 1월 은행재조정 조치를 내려 은행개혁을 지속적으로 시행하였다. 이전 25개 은행에서 각각 화폐를 발행했으나 9월 발권중앙은행으로 멕시코은행(Banco de México)이 창설되었고 운영은 기업, 상인, 은행가, 관료로 구성된 이사회에 의해 이루어졌다. 발권기능 외에도 통화조절, 환율조정, 상업서류 할인, 정부예산 지출 등을 담당하였다. 26년 2월에는 국립농업자금은행이 고메스 모린(Gómez Morín)에 의해 창설되었는데 이는 농지개혁이 완료되고 소요될 농업자금을 융자하기 위한 것이었다. 이로서 멕시코의 국가 재정을 흑자로 바꿀 수 있었다.(Matute: 137) 그러나 국제석유시장에서의 콜롬비아-베네주엘라 석유와 경쟁이 심화되고, 미국이 원유를 과잉 생산하고, 멕시코의 민족주의적 정책이 강화되고, 국내 석유의 생산이 감소되는 등으로 석유수입이 줄어들자 조세수입의 상당부분을 석유에 의존하고 있었던 멕시코는 26년 재정적 위기를 맞게 되었다. 여기에다 주 수출품인 은 가격이 하락하여 이를 더욱 악화시켰고 오브레곤의 정치 복귀와 기독교도의 반란 등 정치적 불안이 가중되어 결국 파니는 사임하였다.

당시 멕시코는 전체 경제활동인구의 70%정도가 농업에 종사하는 농업국이었고 혁명이후 감소하기 했지만 아직도 농민의 다수는 페온(peón)이었다. 농촌인구는 공동경작자(comuneros), 에히도농민(ejidatarios), 소농, 소작농, 이주노동농업자 등을 구성되었다. 오브레곤과 마찬가지로 카예스도 소농을 바람직한 생산단위로 간주하였으나 정치적 방법을 통해 농촌 문제를 해결하려 했던 오브레곤과 달리 그는 농지개혁을 자본주의 체제하에서 소유권을 존중하는 범위 내에서 시행하려 했다. 이러한 인식에 기초하여 25년 그는 '에히도 토지 반환과 에히도 재조직에 관한 법(Ley sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal)'을 발표했다. 이 법은 공동경작체제를 개인경작으로 전

환하는 것을 주목표로 하였다. 이는 일종의 개인노동에 기초한 공동소유의 형태였다. 농지분배는 농민들이 토지소유를 증명할 수 있을 경우의 반환(restitución)과 반대의 경우의 공여(dotación)의 두 형태로 실시되었다. 1928년까지 전체 농지의 3%에 해당되는 540만 헥타가 분배되었다. 또 경작지 확대와 이를 통한 농지분배 그리고 농민들의 토지소유확대를 목표로 관개수로 사업도 진행되었다. 현실적으로 대농장을 부인할 수 없는 상황에서 이러한 정책들을 통해 카예스 정부는 소농을 에히도와 대농의 바람직한 중간형태의 농민으로 육성하고자 했다. 이것이 대농과 빈농간의 충돌을 최소화시켜 사회안정을 도모할 수 있는 방편이라고 생각했다.(Delgado de Cantú: 251-252)

관개수로사업도 소농의 생산을 증대시키기 위한 방안중의 하나였다. 28년 두랑고, 아구아스칼리엔테스, 타마울리파스, 코아우일라, 누에보레온에서 대규모 저수지를 건설했는데 이는 당시 중남미에서 가장 규모가 큰 것이었다. 이 공사들은 경작지의 확대라는 목표이외에도 미국에서 일시노동자로 농업기술을 획득한 멕시코인들을 불러 들여 새로운 경작지에 정착시키는 것을 또 다른 목적으로 하였다.

혁명내전과 외채문제 그리고 노사분규 등으로 파괴된 교통망을 복구하는 것도 선결과제였다. 철도문제는 가중되는 외채로 심각한 상황에 처해 있었다. 파니는 이를 해결하기 위해 철도산업을 민영화시켜 4억 달러 가량의 외채를 경감시킬 수 있었다. 철도망의 완전복구가 이루어지지 못했지만 카예스 정부 하에서 북부와 중부를 잇는 남태평양 철도가 완공되었다. 수송과 관광을 위해 도로망 확충도 노력하였다. 판아메리카 하이웨이의 건설과 함께 수도인 멕시코시티에서 푸에블라, 파추카, 아카풀코를 잇는 도로들이 건설되었다.(Krauze: 54-55)

2. 농촌 근대화와 사회문제

수로사업과 같은 카예스 정부의 경제재건 정책은 일면 농촌의 근대화

를 지향하고 있었다. 이를 완성한 것은 교육정책이었다.

대중계층에 교육을 확대하는 바스콘셀로스의 사업은 나르시소 바솔스(Narciso Bassols)와 모이세스 사엔스(Moíses Sáenz)에 의해 계속되었다. 미국에서 수학한 사엔스는 개신교 목사였는데 그는 고전, 예술 등에다 실용적이고 실제적인 위생, 체육, 직업 교육들을 도입하였다. 그는 농촌학교 건설에 주력했는데 이는 학교가 지역사회의 중심이 되도록 하기 위한 것이었다. 학부모로 구성된 자치위원회에 의해 학교가 운영되도록 하였는데 이러한 농촌 학교는 조그만 경작지를 소유하고 마을의 공동행사를 주최하고 주민들의 레크레이션 장소가 되기도 했다. 또 알콜퇴치운동과 같은 보건사업과 문화와 예술 전시의 중심이기도 했다. 미국의 존 듀이의 교육이념을 반영한 농촌학교는 농민들에게 '사는 법'을 가르치고 국가적으로는 이를 통해 농민들을 근대적이고 유용한 인간으로 변모케 하는 것이었다. 통합이라는 이념의 가치는 전멕시코인이 동일한 문화적 정체성을 갖게 되는 것을 최종목표로 하고 있었다. 사엔스는 카톨릭 교회가 통합의 중요한 요소인 민족주의를 간과하여 멕시코인의 정체성 창조와 통일에 실패했다고 보았다. 따라서 농촌학교는 자유주의자들이 생각한 탈카톨릭교육 뿐만이 아니라 멕시코적인 교육이어야 한다고 생각했다. 따라서 카예스통치에서 바솔스와 사엔스에 의해 주도된 농촌교육은 시골에서 교회를 대체하는 것을 의미하는 것이기도 했다. 그러나 농촌학교제도는 성공을 거두지 못했다. 우선 정치적인 요인으로 정부기구 내의 협조와 보조가 원활치 못했다. 또 카톨릭의 저항 또한 거셌다. 심지어 교사들도 카톨릭 신앙에 오히려 더 충실하였고 농민들이 주도적으로 농촌학교를 거부하는 경우도 있었다. 다음으로 원주민문화를 국가통합의 대상으로 정한 실수를 지적할 수 있다. 이는 마치 신대륙 정복시 원주민을 '선한 야만인(buen salvaje)'으로 규정한 시각과 맥을 같이 하는 오류였다. 자신들의 전통과 관습 심지어 언어까지도 근대적이고 기술적이라는 새로운 문명에 들어가기 위해 포기해야 하는 원주민들에게 농촌학교 제도는 설득력을 가질 수 없었다.(Krauze: 56-57)

유사하게 멕시코시티에 '원주민 학도의 집'(Casa del Estudiante Indígena)이 있었는데 이는 농촌의 원주민 청년들을 수도로 불러 스페인어, 지리, 역사, 체육, 위생 등 근대적인 교육을 시킨 후 자신의 고향으로 돌아가 똑 같은 교육을 담당케 한다는 취지였지만 이 역시 원주민 청년들이 졸업 후 고향으로 돌아가지 않는 등의 문제로 성공을 거두지 못했다. 카예스 정부의 교육정책에서 중요한 것 중의 하나는 중앙농업학교였다. 책임자는 코스타리카 출신 농학자 곤살로 로블레스(Gonzalo Robles)였다. 그는 이론적으로 뛰어났고 카란사와 오브레곤 정부의 후원으로 아프리카를 제외한 전세계를 여행하면서 이에 관한 자료를 섭렵한 인물이었다. 1926년 3월 16일 '중앙농업학교와 농업은행에 관한 법'(Ley de Escuelas Centrales Agrícola y Bancos Agrícolas Ejidales)이 발표되었고 이듬해 두랑고, 이달고, 구아나후아토, 미초아칸에서 농업 학교가 미국의 교육기관과 차핑고국립농업학교(Escuela Nacional de Agricultura de Chapingo)의 후원으로 개교하였다.(Krauze: 58-59)

1920년대 멕시코 노동운동사는 CROM의 역사와 일치한다고 할 수 있다. CROM은 1918년 카란사 정부의 후원 하에 조직되었다. 정부정책을 후원하고 동시에 123조의 실행을 촉구하는 전국적 조직의 필요성에 의해 조직되었다. 이념적으로 정당한 권리를 회복하기 위한 노동자들의 계급투쟁을 수용하였다.(Rivera Castro: 18-19) 그러나 이는 이론상일 뿐 CROM은 노사투쟁에서 경제주의적 노선을 펼쳤다. 초기부터 CROM의 주요활동은 경쟁 노동조직을 제압하는 것이었다. 오브레곤과 카예스 정부는 이들 노동운동간의 충돌에 CROM에 유리하게 개입하였다. 따라서 CROM은 타 노동조직보다 임금인상 등에서 특혜적 위치에 있었다.

당시 CROM이 멕시코 조직노동권을 대표하는 가장 큰 세력이긴 했지만 석유노조와 같은 기간 산업 노조들이 CROM에 반대하였기 때문에 전체노동운동을 장악하진 못했다. 그럼에도 불구하고 CROM은 노동계에서 패권적인 지위를 누렸는데 이는 정부와의 긴밀한 관계 때문에 가능한 것이었다. CROM은 우에르타의 반란에 반대하며 오브레곤을 지지

하였고 대통령후보로 카예스를 적극 지지하였다. 카예스는 스스로 최초의 노동자대통령으로 선언하기도 했다. 카예스 체제가 들어서면서 모로네스가 산업·상업·노동부장관이 되었고 노조 지도부 다수가 의회에 진출했다. CROM의 계급주의적 노선은 불분명했지만 민족주의는 확고했다. 모로네스는 석유법을 제정하는데 앞장섰고 CROM은 국제자본을 멕시코 노동자의 적으로 간주했다. 멕시코인의 경제적 자유는 국가의 부를 외국자본으로부터 수호함으로 가능하다고 인식했다. 그러나 나중에 카예스 정부가 석유문제 등으로 미국과 대립하여 위기에 처해 점진적으로 우경화하면서 CROM도 이를 따들 수밖에 없었다.(Meyer: 1214, 1215)

카예스는 노동자들에게 농촌-농업의 발전에 참여할 것을 권장하였고 이를 위해 노동자대표를 국가농업위원회(Comisión Nacional Agraria)에 참여시켰다. 그의 통치기간 단체협약과 노동자의 노조 조직을 의무화하는 법률을 제정하였다. CROM의 영향력이 강화되어 카예스 정부 하에서 노동자들의 파업은 많지 않았다. 단지 철도와 섬유산업에서 몇 차례 파업이 있었지만 모로네스의 중재와 영향력의 발휘로 비교적 손쉽게 해결되었다. 카톨릭 반란으로 농민들과 카톨릭이 정부와 대립적인 당시의 상황에서 노동세력이 정부에 협조적인 자세를 취했다는 것은 카예스 정부로선 정권 안정에 절대적인 기여였다. 따라서 모로네스는 카예스 정권의 핵심 리더중의 한 명이었다. 오브레곤 파의 장관들이 그와 충돌하여 교체될 정도로 그의 정치적 영향력은 대단하였다.(ENCICLOPEDIA, Matute: 132)

다른 사회문제는 멕시코 북부의 반중국인 감정이었다. 이는 기본적으로 경제위기로 일자리가 부족한 상황에서 중국인의 고용이 늘어남에 따라 이에 대한 반감으로 생긴 것이었다. 중국인들은 주로 상업, 숙박업, 식당업에 진출하고 있었다. 이는 카예스의 민족주의적 정책과도 일부 관련이 있었다. 반중국인 단체들이 조직되기도 했고 중국인 집단거주지 설정과 중국인과의 혼인금지법이 발표되기도 했다.

3. 카톨릭의 반란

카톨릭의 반란은 오래 전부터 준비되었다. 멕시코 교회는 '개혁시대(La Reforma)' 이후 크게 위축되었다가 디아스 통치 기간동안 부분적으로 교권을 회복하는 듯 하였다. 그러나 멕시코 혁명이 발발되면서 많은 혁명가들이 반교권적인 입장을 취했고 멕시코 주교단은 혁명헌법이 발표되고 반교권적 조항, 특히 130조를 비난하는 일련의 문서들을 1917년 발표하였는데 이 문제는 특히 할리스코 지방에서 심각하였다. 디에스게스 주지사와 오로스코 이 히메네스(Orozco y Jiménez) 대주교간의 대립이 격화되어 결국 대주교가 추방되는 상황으로까지 발전했으나 중앙정부의 중재로 진화되었다. 오브레곤 정부에서 사회주의적 정치이념들이 표면화되면서 카톨릭은 이에 대항하기 위해 민족공화당(Nacional Republicano)을 조직하기도 했다. 실제로 카예스 정부는 멕시코 카톨릭을 로마 교황청의 연장으로 간주하고 좀 더 민족주의적인 카톨릭을 원하고 있었다. 1925년 2월 CROM 지도부는 로마 카톨릭과는 독립적인 멕시코 교회를 건설할 것을 주장하고 멕시코시티의 라솔레닷(La Soledad) 성당을 무력으로 점령하여 멕시코이교회(Iglesia Cismática Mexicana)의 원로인 호세 호아킨 페레스(José Joaquín Pérez)를 담당 성직자를 임명했다. 이 즈음 당시 반교권적이었던 베라크루즈와 타바스코의 주지사는 성당성직자는 기혼자여야 하고 40세 이상이어야 한다는 사제의 권한을 제한하는 조치를 발표하였다. 이에 대해 일단의 카톨릭 청년들이 1925년 3월 종교자유수호전국연합(Liga Nacional de Defensa de la Libertad Religiosa)을 결성하여 저항하였다. 다수의 종교지도자들은 무력충돌을 피하고 평화적인 해결책을 모색하였지만 주정부는 사회혼란을 주동하고 있다는 이유를 들어 이들을 체포하였다.(Matute: 139)

상황은 엘 우니베르살(El Universal)지의 한 광적인 신도 기자가 1917년 멕시코 주교단의 혁명헌법 3, 5, 27, 130조에 대한 비판문을 다시 게재하면서 더욱 악화되었다. 반교권 정치인들을 분노시켰고 카예스는 26

년 7월 '카예스법(Ley Calles)'[5]을 발표하기에 이르렀다. 이로 인해 반헌법적 행위를 처벌하는 형사법이 개정되었고 전국의 성당 주임 사제는 당국에 등록해야 하며 또 헌법을 비난하는 것은 금지되었다. 이 법으로 카톨릭교도와 반교권세력간의 대립은 피할 수 없게 되었다. 카예스 법은 종교적 신념을 제한하기 위한 것은 아니었으나 성직자들은 이를 신도들에게 제대로 알리지 않았다. 또 이러한 혼란이 성당 내에서 일어나는 것을 염려해 7월 31일 마지막 미사를 올리고 이후 미사를 중단하였다. 도시의 경우, 비공식적으로 집회활동이 이루어졌지만 농촌의 경우는 그렇지 못했다. 특히 농민들에게 성당의 미사가 없어진 것은 영적인 구원을 봉쇄 당했다는 인식을 갖게 하였고 이는 무장봉기로 이어졌다. 이런 이유로 카톨릭의 반란은 참여했던 성직자들이 비록 도시에 많았지만 그 성격은 '농촌적'이었다고 할 수 있다. (Meyer: 1189-1190)

교회와 정부간의 긴장은 카예스의 개인적인 인식과도 무관하지 않았다. 그가 생각하는 멕시코 역사에서의 사제 이미지는 부정적이었다. 그는 사제와 카톨릭에 대해 일종의 개인적인 혐오를 가지고 있어 카톨릭은 멕시코 민중의 후진의 주요인 이라고 생각했다. 일련의 사태가 종교와 세속, 반동과 진보간의 문제라고 생각하였다. 따라서 카톨릭 반란에 대한 그의 입장은 단호했고 이렇게 함으로서 멕시코 카톨릭의 광신적인 부분을 도려낼 수 있을 것으로 보았다.

아마도 이러한 그의 교회에 대한 인식은 그의 성장과정과는 무관하지 않을 것이다. 청년시절 그는 자신이 사생아라는 사실과 또 그것 때문에 사회적으로 많은 정신적 고통을 겪어야 했다. 그의 아버지와 어머니는 정식으로 결혼을 하지 않고 그를 낳았기 때문에 그의 출생은 당시 기독교적 윤리에서 허용되지 않는 것이었다.(Kruaze, 1987: 10-11, ENCICLOPEDIA) 그가 성장하여 1899년 결혼을 하게 되었을 때 그는 민사로만 결혼을 하

5) 개정 형법인 카예스 법에는 조속한 시일 내에 시민권을 사회주의화시키며 부를 부자에서 빈자에게 확대시키고 공동이익을 위해 개인이익추구를 제한하며 적자와 사생아간의 차별을 금지하는 내용 등이 포함되어 있었다.

였다.[6]

교회와 국가간의 갈등으로 발발한 '카톨릭 교도의 반란(Rebelión Cristera, La Cristiada)'은 국가체제에 저항하지 않았다는 점에서 비정치적 움직임이었다. 정부군과 반란군의 전투는 사카테카스(Zacatecas)에서 최초로 시작되었다. 정부와의 대립이 본격화되고 1927년 1월경 봉기는 멕시코의 중서부 전역으로 확대되었다. 봉기에는 대중연맹(Unión Polpular)과 종교자유수호전국연합 등의 단체들이 중요한 역할을 하였다. 반란의 중심조직이 없었기 때문에 5만의 카톨릭 교도들이 전국 각처에서 정부와 산발적인 대립을 벌였다. 28년이 되면서 용병으로 봉기에 참가한 전 연방군 장군 엔리케 고로스티에타(Enrique Goroztieta)가 리더가 되어 반란을 지휘하였다.(Matute: 140)

봉기가 진행되면서 정부와 교회는 각각 내부적으로 향후 사태를 어떻게 해결할 것인지를 두고 의견의 대립이 생겼다. 기독교 내부에서는 미초아칸, 할리스코 등 몇 지역을 제외하곤 대부분의 지역에서 도시와 농촌 서로간에 협조와 지원이 원활치 않았다. 또 내부적으로 강경파와 협상파로 나뉘어 일치된 입장을 가지지 못했다. 정부 내에서 강경파는 카예스와 모로네스였다. 반면에 오브레곤은 평화적인 해결을 주장하였다.(Matute: 141) 오브레곤이 중재자로 나서 수 차례 협상을 가졌지만 카톨릭 교도들은 교권 침해와 관련된 헌법 조항의 삭제를 요구하여 성사되지 않았다. Morrow 미 대사의 중재로 바티칸 특사와 멕시코 주교단이 쿠바에서 회담을 갖고 28년 사태가 진정되기 시작했다. 오브레곤 역시 최종 해결을 위해 노력했으나 그가 암살 당함으로서 그의 노력은 허사가 되었다. 교회는 미사를 재개하고 반군은 투항하였고 정부도 헌법을 개정하지는 않지만 화합의 원칙을 지킬 것을 합의하였다. 1929년 6월 30

6) 1859년 자유주의 헌법이 공포된 이후 교회결혼은 불인정되었지만 아직까지도 당시 멕시코인들은 관청에 혼인신고를 하고 동시에 교회가 주관하는 결혼 예식을 올리는 것이 관례였다.(matriomonio, ENCICLOPEDIA DE MEXICO(9), Secretaría de Educación Pública. 1987)

일 일요일 성당의 미사가 재개되고 반란은 종결되었다. 1929년 중반 카톨릭 반군은 5 만 명에 이르렀고 이미 25000명이 전사하였다. 이 전쟁으로 총 7 만 명이 사망했고 26-30년 동안 농업생산은 38% 감소했고 20만의 이주민이 발생했다. 이 역사적 경험으로 이후 멕시코에서 교회와 국가간의 관계는 더욱 조심스러운 긴장관계로 들어가게 되었다

4. 멕시코-미국 관계

1차대전이 끝나고, 멕시코혁명이 종결되고 멕시코-미국 양국간에는 석유산업, 농업문제, 그리고 외채가 현안이 되었다. 오브레곤 정부는 헌법 27조의 적용을 제한하고, 외채지불을 재개하며 혁명전쟁으로 인한 미국인의 손해를 배상할 의지를 가지고 있었다. 이 중 미국에 가장 중요한 것은 석유와 농업에 투자된 미국자본과 밀접히 연관된 27조의 적용 문제였다. 당시 오브레곤 정부는 미국과의 대립과 전쟁 가능성을 제거하고 국내의 경쟁자들을 압도하기 위해 미국 정부의 공식 승인이 필요하였다. 정식 조약은 아니었지만 부분적으로 외국인 소유를 인정하는 내용으로 양국간 합의가 이루어져 22년 6월 Huerta-Lamont(외국채권은행단장) 협상이 체결됨으로서 27조 문제는 해결되었다. 이 결과 멕시코의 총외채는 14억 5천2백만 페소(7억 달러)가 되었고 그중 절반이 철도외채였다. 이듬해 우에르타의 반란으로 다시 외채지불이 중지되자 협상이 재개되어 부카렐리(Bucareli) 회담에서 다음의 내용이 합의되었다. 주 내용은 1)미국인들은 국유화된 농지가 1755헥타 이상의 경우, 채권으로 받고 이하는 현금으로 보상받는다. 2) 멕시코혁명을 제외한 1868년 이후 미국인의 손해배상 문제를 해결하기 위한 위원회를 설치한다. 3)헌법 27조는 소급적용하지 않는다. 부카렐리 합의는 양국 대통령이 파견한 특사에 의해 합의되긴 했지만 국가간의 공식 조약은 아니었다. 양국의회에 상정되지 않은 일종의 신사협정이었기 때문에 후임자들이 강제성을 가지고 준수해야 하는 것이 아니었다. 미국의 Harding 대통령은 1923년 8월 멕시

코 정부를 공식 승인하였고 이로서 오브레곤 정부는 미국에서 공식적으로 무기를 구입할 수 있었다. 이것은 델라우에르타 반군에 대한 무기판매가 금지되었음을 의미하는 것이었다. 얼마 후 델라우에르타의 반란은 진압되었다.(Meyer: 1219-1223)

카예스가 집권하면서 상황이 달라졌다. 카예스는 부카렐리 협정을 수정하고자 했다. 농지개혁이 추진되었고 이로 인해 피해를 입는 미국인들이 생겼다. 25년 초부터 석유산업문제도 복잡해졌다. 25년과 26년 헌법 27조의 시행 법규가 각각 제정되었다. 여기에는 국경과 해안의 외국인 토지소유를 제한하는 내용이 포함되어 있었는데 이는 특히 외국계 석유회사에게 치명적이었다. 이에 의하면 1917년 이전에 획득한 소유권은 50년 기한의 양도권으로 바뀌게 되어 있었다. 당연히 멕시코-미국 관계는 긴장되었다. 새로운 법이 발효되는 27년 초가 되어 관계는 더욱 날카로워졌다. 여기에다 멕시코와 미국은 니카라과내의 서로 다른 정치세력을 지지하는 문제로 대립하였다. 위기는 멕시코 정부가 새로운 법에 저항하는 미국석유회사들을 무력으로 점령함으로서 최고조에 이르렀다. 여기다가 카톨릭 교도의 반란까지 겹쳤으니 미국과 멕시코간의 전쟁은 피할 수 없는 상황인 것 같았다.(Meyer: 1224, Nieto Lopez: 96) 카톨릭 교도의 반란이 발발하자 미국 정부는 자국민을 보호하기 위해 무력 개입도 불사하겠다는 공언할 정도로 양국관계는 악화되었다. 교묘하게도 대미관계와 카톨릭 문제는 서로 중첩되어 있었다. 카예스는 교회가 정부를 위협하기 위해 외국석유자본과 결탁했다고 비난하였고 미국 여론은 멕시코 정부가 종교문제에 개입한다고 비난하였다.

1927년 미국무장관은 의회에서 카예스는 볼세비키이며 중미에 정치적 위기를 조성하고 있다고 공개적으로 비난하였다. 미국의 개입이 임박한 것 같이 보였으나 카예스가 이 문제는 국제사법에 의해 해결되어야 한다고 한 발 물러섰고 이에 따라 미 의회 내에서 온건파가 힘을 얻어 무력개입으로까지 발전하지 않았다. 27년 후반기 쿨리지 대통령은 강경파 James R. Scheffield 대사 후임으로 Morrow를 임명하였다. 그의 임무는

전쟁을 피하면서 미국의 이익을 지켜내는 것이었다. 그는 정식외교관이 아니라 J. P. Morgan의 주주였다. Morrow는 카예스와 비공식적이고 직접적인 대화를 가졌고 결국 27년 11월 멕시코 사법부가 석유법의 소급적용은 위헌이라는 판결을 내리도록 하는데 성공했다. 결국 28년 초 새로운 법이 제정되어 1917년 이전 석유회사의 소유권은 50년이 아닌 영구적으로 인정받게 되었다. 명목상 외국인의 소유권은 양도(사용허가)권으로 하기로 했다.(Meyer: 1225)

이외에도 대사는 카예스에게 농지개혁의 중지와 반카톨릭정책의 완화를 권고하였고 카예스 역시 이를 호의적으로 받아들였다. 카톨릭 반란의 해결은 부분적으로 미대사의 역할도 있었다. 이제 양국간에는 외채문제가 남아있었다. 멕시코 정부는 1922년 Hubert-Lamont 외채협상을 이행하지 못해 25년 10월 재협상을 시작하여 철도외채의 분리와 일부노선의 매각으로 외채를 9억 9800만 페소로 경감시켰다. 그러나 다시 외채지불이 중단되었고 미국전문가의 진단에 따라 사회인프라예산을 외채상환에 돌리는 내용의 3차 외채협상이 30년 7월 합의되었다. 이 협상으로 멕시코 외채는 6억 달러로 다시 줄어들었다. 외채문제 만큼 심각하지는 않았지만 혁명전쟁과 국유화에 따른 배상문제도 남아있었다.(Meyer: 1226)

취임 초기 영국과의 관계는 크게 중요시되지 않았다. 그러나 미국과의 관계가 악화되면서 영국과의 관계 개선에 카예스 정부는 나름의 노력을 기울였다. 소련과의 관계는 미국을 견제하면서 동시에 너무 소련에 치우치지 않는 국제적 관례정도에 머물렀다. 카예스 정부는 공산주의사상의 멕시코 침투를 경계하였다. 미국의 일부 정치인들은 이를 높이 평가하였고 이것이 나중에 석유 법을 둘러싼 미국과의 대립시 미국의 무력개입을 저지하는 효과를 거두기도 했다.

Ⅲ. El Maximato(1928-34)

1. 막시마토의 시작

혁명기간 내내 카예스는 오브레곤의 충실한 협력자였고 이후에는 대중의 지지를 획득하는 과정에서 경쟁자 관계가 되기도 했다. 카예스가 집권한 후 양자간에 심각한 대립은 없었다. 카예스가 대통령에 취임하고 오브레곤은 고향인 소노라로 내려갔지만 이는 그의 정치 은퇴를 의미하는 것은 아니었다. 오히려 그는 소노라에서 중앙 정치에 나름의 영향력을 지속적으로 행사하였다. 특히 26년 오브레곤이 재선을 위해 정치에 공식 복귀하면서 카예스에 대한 압력은 증가하였다. 기실 집권 초기 카예스는 차기 정부는 군인들로부터 자유로와 된다고 생각한 것 같았다. 그래서 그는 내심 모로네스를 차기 후보로 선호하고 있었다. 그러나 이는 군인들의 저항에 직면했고 그래서 카예스는 군 출신 중 오브레곤과는 거리가 있으며 자신과 가까운 인물인 아르눌포 고메스를 생각했다. 그러나 오브레곤이 정계 복귀를 결정하자 고메스를 포기하였다. 오브레곤의 재선을 반대하는 세력은 크게 당시 산업장관이었고 차세대 대선주자중의 하나였던 모로네스와 마데로의 혁명정신 계승을 주장하는 재선반대파였다. 이런 상황은 의회 내에서도 마찬가지였다. 카예스의 임기중 오브레곤 지지자들은 주로 의회와 군대 그리고 주정부에 세력을 확보하고 있었고 정당으로는 민족농민당이 오브레곤에 우호적이었다. 반면 카예스는 CROM과 멕시코노동당을 통해 노동세력의 지지를 받고 있었다. 오브레곤의 재선을 둘러싸고 오브레곤파, 노조지지파, 카예스파간의 대립과 충돌의 혼란이 있었지만 결국 1927년 1월 카예스는 (연임이 아닌)재선을 인정하는 헌법개정안에 서명하였다. 마데로의 멕시코혁명이 재선금지에서 비롯되었다는 점을 상기한다면 재선을 인정하는 헌법 개정이란 거의 불가능한 것처럼 보였었다. 헌법개정에 반대하는 가장 강력한 움직임은 프란시스코 세라노(Francisco Serrano)와 아르눌포 고메스

(Arnulfo Gómez)였다. 고메스는 베라크루스를 중심으로 삼았고 세라노는 모렐로스를 반란의 거점으로 삼았다. 두 장군의 반란은 사전에 정부에 의해 밝혀져 10월 세라노와 지지자들이 체포되었고 고메스는 11월에 체포되어 처형되었다.(ENCICLOPEDIA, Matute: 131. 143, Nieto Lopez: 18-19) 무력적인 저항과 반대가 제거되고 오브레곤은 자신의 재선에 적극적이지 않은 노동세력을 공격하였다. 오브레곤파와 노동세력파간의 대립은 그가 암살되지 직전까지 계속되었다.

오브레곤이 수혜자가 될 카예스의 헌법개정은 카예스와 오브레곤 양두정치의 합의였다. 카예스는 모로네스와의 연합보다는 오브레곤과 '돌아가면서 집권한다'는 가상의 협약을 선택했고 오브레곤 역시 다시 한번 대권을 가지기 위해 카예스와 연합하였다. 모로네스의 반대에도 불구하고 카톨릭교도의 반란이 한 창이던 28년 6월 선거에서 오브레곤은 대통령에 당선되었다. 그러나 8월 17일 오브레곤은 미대사와의 만남을 앞두고 한 식당에서 카톨릭 반란의 책임이 오브레곤에게 있다는 호세 데 레온 또랄(José de León Toral)이라는 광신도에 의해 암살되고 말았다.

멕시코 혁명의 마지막 까우디요 오브레곤이 죽은 후 멕시코 정치는 1928-34년 동안 왕초(jefe máximo) 카예스의 의해 연출되었다. 그는 헌법의 연임금지(연임금지 조항은 33년 4월 재선금지로 개정되었다) 조항으로 인해 이후 6년 동안 대리 통치를 하였다. 에밀리오 포르테스 힐(Emilio Portes Gil)은 28년 임시대통령에 취임하였고 파스쿠알 오르티스 루비오(Pascual Ortiz Rubio)가 4년 임기(30-34)의 대통령이 되었으나 32년 사임하였고 아벨라르도 로드리게스(Abelardo Rodríguez)가 나머지 임기(32-34)를 채웠다.

26년경부터 표면화되어 왔던 혁명가족내의 정치적 위기는 오브레곤의 암살로 더욱 가속화되었다. 오브레곤파는 암살의 배후로 모로네스와 카예스까지 비난하였다. 그러나 진실은 밝혀지지 않았다.

오브레곤의 죽음은 최고 권력의 승계를 두고 정치적 공백을 낳았다. 오브레곤이 암살되었지만 오브레곤파는 아직까지 강력한 영향력을 행사

하고 있었고 지방의 세력들이 국내치안을 위협하는 상황이었다. 그리고 아직 기독교도의 반란이 완결되지도 않은 때였다. 즉시 카예스는 임시대통령으로 민간인이 적절치 않다는 암시와 함께 군부의 지지와 단합을 요구하기 위해 30명의 장군들과 회담을 가졌다. 이런 상황에서 카예스의 마지막 국정보고가 있었다. 여기서 그는 오브레곤의 죽음을 애도하면서 이제 멕시코는 '개인의 국가(país de un hombre)'에서 '제도와 법의 국가(nación de instituciones y de leyes)'로 나가야 한다고 주장했다.(Krauze: 87-90) 카예스가 얘기한 개인은 오브레곤이었지만 차후 그가 바로 그 '개인'이 되고 말았다.

차기대통령을 선출하는 임시대통령을 정하는 문제는 카예스에게 넘겨졌다. 그는 의회를 지배하고 있던 오브레곤 지지파와 군인출신을 가능한 제외하려 했다. 결국 그는 내각참여경력이 전혀 없는 신진정치인이며 오브레곤파지만 카예스를 반대하지 않는(또는 오브레곤도 카예스파도 아닌 중립적인) 포르테스 힐을 의회에서 대통령으로 선출하도록 만들었다. 포르테스 힐은 타마울리파스 주지사 시절 농업개혁을 원만하게 처리하였고 좌파세력과의 관계도 좋은 편이었다.

2. PNR 창당과 총수(Jefe Máximo) 카예스

28년 11월 지방정당의 대표들이 전국정당으로서의 국가혁명당(Partido Nacional Revolucionario, 이하 PNR)의 조직을 완성하였다. 지방정당의 자치성이 인정되긴 했지만 단일인에 의해 조정되는 공식기구를 통해 정치의 중앙화를 도모하는 것이었다. 따라서 초기에는 지방정당들의 집합으로 조직되었으나 시간이 경과함에 따라 이러한 성격은 사라지게 되었다.

1929년 한 통계에 의하면 당시 멕시코에는 전국적으로 1000개 이상의 정당이 있었고 그 대부분은 지역정당이었다. 이렇게 '극대화된 다당주의' 하에서 당시의 정당은 대중의 지지에 기초한 것이 아니라 '유명인'의 정

당이었고 정치적 성패는 선거과정을 통한 것이 아니라 중앙권력과 정당 지도자간의 관계에서 나오는 것이었다. 정당의 우두머리의 부침에 따라 정당이 운명이 결정됨은 당연한 것이었다.(Meyer: 1195)

카예스는 창당과정에서 지도적인 역할을 수행하였다. 따라서 이 정당의 강령은 카예스의 정치노선을 충실히 반영한 것이었다. 창당의 기본정신은 1. PNR은 민주주의와 헌법정신이 정한 정부형태를 인정한다. 2. 무산계급의 권리를 보호한다. 3. 국가주권이 대외관계의 기본이 된다 4. 국가재건을 위해 경제구조와 재정 개혁에 힘쓴다. 등이었다.

당의 정강에는 교육은 민족주의의 고양과 공동체 가치를 강조하는 것이어야 하며, 산업화를 지원보호하기 위해 은행을 설립하고, 국산품소비를 진작시킨다는 내용이 들어있었다. 농업 분야에 대해 PNR의 정책은 에히도에 농지를 분배, 환원하고 전국지역의 식민을 촉진시키고 농기업을 지원하는 것이었다. 재정 프로그램은 외채 상환을 복원시키고 이를 위해 예산수준을 적정화하고 외국채권단과의 협상을 재개하고 철도산업을 재편하는 등이었다. 원칙적으로 정당의 정책은 국가경제를 재건하는데 초점이 맞추어졌다. 또 정치적으로는 다가올 선거에서 모든 정파의 통합하고 평화적으로 정권을 교체하는 것을 목표로 하였다. 이를 통해 교체시의 위기를 제도적으로 극복하고 정치를 게임의 룰에 맞추고자 했던 것이다.(Krauze: 83-84)

당시 영향력 있는 대부분의 정치인들이 PNR에 참여하였다. 그러나 모로네스는 오브레곤파의 견제로, 소토이가마는 오브레곤 암살에 대한 의견차이로 예외적인 경우가 되었다. 정당 지도부의 일차 관심은 다양한 정치세력간의 합의를 도출하고 유지하는 것이었다. 즉 PNR의 성립은 중앙집권화 과정의 커다란 진전이라고 할 수 있다. 따라서 노동자와 농민 같은 대중의 조직화와 통합은 아직은 부차적인 문제였다.(Meyer: 1196)

카예스의 목표는 각 혁명세력의 욕망이 경제재건에 모아지도록 하는 것이었다. PNR은 그가 만들었고 그 운영방법도 그가 정한 정당이었기 때문에 카예스 없는 PNR은 상정할 수 없었다. 결국 그는 광범위한 그리

고 제도적인 영향력을 가질 수 있었다.

오브레곤파로 간주되기도 했던 누에보 레온 주지사인 아론 사엔스(Aarón Sáenz)와 브라질 대사인 파스쿠알 오르티스 루비오가 유력한 대통령 후보로 부상하였다. 29년 3월 전당대회에서 카예스의 지지로 오르티스가 여당 후보로 선출되었다. 당시 오르티스는 인간적으로 매우 정직하다는 사회적인 평판을 받고 있었다. 여기에다 외국에 대사로 있어 국내사정에 어둡고 따라서 국내정치와 연결이 많지 않았다. 따라서 카예스로서는 자신이 지속적으로 영향력을 행사할 수 있는 인물이라고 믿었기 때문에 그를 대통령 후보로 지지하였다.

PNR의 탄생과 함께 29년 초를 장식한 것은 무력봉기였다. 포르테스 힐에서 오르티스 루비오로의 권력 승계는 장애물에 직면하게 되었다. 대권과정에서 배제된 일부 오브레곤파 장군들에 의해 반란이 조직되었다. 이들은 대선 후보로 힐베르토 발렌수엘라(Gilberto Valenzuela)를 지지하였다. 3월 3일 호세 곤살로 에스코바로(José Gonzalo Escobar)가 '에르모시요(Hermosillo) 플랜'을 발표하고 봉기하였다. 반군은 카예스가 형식적으로는 재선금지를 존중하는 듯 하지만 실제로는 장기집권을 꾀하고 있으며 오브레곤의 죽음에 연관되어 있다고 비난하였다. 이들은 베라쿠루스, 소노라, 치와와, 코아우일라 지역 등을 세력 하에 두었다. 정부군과 전국농민연맹(Liga Nacional Campesina)과 멕시코공산당이 참여한 의용군들은 이들과 전투를 벌였다. 이들의 봉기는 단지 반카예스 반란이었다. 힐은 카예스를 국방장관에 임명하였고 카예스는 자신의 마지막 군사적 시험을 성공적으로 치러냈다. 반군들은 지역적으로 분산되어 있었던 반면에 정부군은 중앙화되어 집중적인 공격을 할 수 있었고 결국 반군들은 5월에 완전 진압되었다. 또 미국과 관계가 개선되어 정부군이 무기와 물자를 용이하게 구입할 수 있었다. 카예스가 에스코바르 반란을 진압했다는 사실은 그가 멕시코의 명실상부한 강자라는 것을 보여주는 것이기도 했다. 또 이 반란은 카예스에 충성하지 않는 군부를 재조정하는 기회가 되었고 신생 PNR의 입지를 강화시키는 계기가 되었다. 이는 마

지막 혁명가족내의 반란이었고 이로서 혁명가족 내의 반란은 더 이상 일어나지 않았다.(Peschard: 208, Nieto Lopez: 160)

또 다른 반카예스 움직임은 호세 바스콘셀로스(José Vasconcelos)에서 나왔다. 24년 바스콘셀로스는 교육장관을 그만두고 혁명가족과 모든 관계를 끊고 오아하카 주지사직에 도전하였다. 비록 당선되지는 못했지만 당시 학생과 지식인층의 적지 않은 지지를 획득하였다. 29년 선거에는 5명의 후보가 출전했지만 오르티스 루비오에 맞서는 유일한 야당 후보는 바스콘셀로스였다. 재선반대당의 후보로 나선 그는 멕시코 역사상 가장 민주적인 선거 유세를 벌였다. 대학생, 중산층, 지식인, 북동부 노동자들이 그를 후원하였다. 지역적으로는 농촌보다는 도시지역, 특히 멕시코시티에서 많은 지지를 받았다. 그는 멕시코 혁명의 마데로로 회귀하는 듯 했고 순수한(순진한) 민주주의를 주장하였다. 그는 주로 집권층의 부정과 부패 등 부도덕성을 비난하였다. 그러나 그의 유세는 구체적인 정치 프로그램의 부재로 대중적 지지로 이어지지 못했다. 특히 그가 내세운 국가의 윤리적 개혁이란 모토는 노동자와 농민들을 설득시키기에 부족했다. 집권 여당은 '정치란 학식으로 되는 것이 아니며 우리 당은 '일리아드'를 나눠주는 것이 아니라 3500만 헥타의 농지를 분배하는 정치를 할 것이다'라고 바스콘셀로스를 몰아 부쳤다. 그의 지지자들은 유식한 척 하는 자들, 지식인, 동성애자, 유산계급, 학생, 여성주의자, 광신도로 비난받았다. 이와 함께 바스콘셀로스 지지자들에 대한 보이콧, 탄압, 위협, 암살 등이 자행되었다. 29년 11월 루비오는 당선자로 발표되었다. 12월 10일 바스콘셀로스는 선거의 무효를 주장하며 자신을 합법적인 대통령으로 선포하였다. 국민들에게 봉기할 것을 호소하고 자신은 미국으로 망명의 길을 떠났다. 바스콘셀로스 지지자들에 대한 정부의 탄압이 더해졌고 또필레호(Topilejo)에서는 대량 학살 사건이 발생하기도 했다. (Krauze: 95-96, Peschardo: 210)

29년 5월부터 의회는 루비오파(blancos)와 포르테스 힐을 지지하는 세력(rojos)으로 나뉘었다. 12월 협상과 대립 끝에 루비오 지지파가 의회의

상임위원회와 1월에 열릴 준비위원회를 장악하였다. 바로 이때 카예스가 개입하였다. 포르테스 힐을 지지하고 루비오 지지자들의 일부를 당에서 축출하였다. 따라서 2월 5일 루비오가 대통령으로 취임하였으나 그의 지지세력은 소수에 불과했다. 그렇다고 카예스의 개입이 포르테스 힐을 위한 것이 아니었다. 비록 전임 대통령인 힐의 지지세력이 우세한 것 같았으나 힐은 그가 원했던 타마울리파스 주지사가 되는 것을 포기해야만 했고 결국 불란서로 떠나야 했다. 30년 10월 10일 카예스의 오른 팔이었던 미초아칸 주지사 카르데나스가 31년 8월까지 PNR의 당권을 쥐었다. 31년 8월 카르데나스는 내무장관으로 임명되었고 카예스의 심복인 마누엘 페레스 트레비뇨(Manuel Pérez Treviño)가 당의장이 되었다. 이제 그는 더욱 강력해졌다. 이런 상황에서 루비오는 한 때 페레스 트레비뇨에 대항하기 위해 카르데나스와의 연합을 꾀하기고 했고 카예스에 반감이 아직도 남아있는 포르테스 힐과도 연대를 추진하였으나 모두 실패하였다. 31년 10월 카예스는 국방장관이 되었고 그의 요구에 따라 대통령을 지지하던 장군들이 퇴임하게 되었다. 8월 카예스는 장관직을 그만두었고 임기 2년을 맞는 32년 9월 루비오는 대통령직을 사임하였다.(Krauze: 99-102, Peschardo: 212-213) 결국 오르티스 루비오의 통치 기간은 정파간의 분열과 대립이 심화되었다가 카예스의 패권이 확립된 기간이었다. 멕시코 정치는 카예스와 포르테스 힐 이 두 명의 전임 대통령들과 오르티스 루비오 현 대통령의 지지파로 삼분되었고 이들간의 경쟁은 주로 PNR의 패권을 놓고 이루어졌다. 루비오 신임대통령은 카예스의 영향을 최소화하려했고 포르테스 힐도 의회에 자기 세력을 근착시키려 했다. 이러한 분열은 입법부뿐만이 아니라 내각에서도 마찬가지였다. 이러한 위기로 국정 운영은 원활하지 못했고 결국 오르티스 루비오는 사임하게 된 것이다.

그에 이어 로드리게스가 대통령이 되었다. 혁명전쟁에 참가하고 그 이후에는 기업가로 활동하기도 했던 그는 내분이 한창이던 31년 10월 당시 국방장관 카예스가 그를 차관으로 임명하여 정치에 복귀했다. 카예스

추종자인 그가 임시대통령이 된 것은 당연한 결과였고 따라서 그는 카예스의 반대하는 어떠한 활동도 하지 않았고 다만 '행정 대통령'일 뿐이었다. 행정과 정치의 분업이 성립된 셈이었다. 진정한 통치자는 카예스였다. 양자간의 협력관계는 내부적인 안정을 가져왔고 중단되었던 제도적 공고화도 다시 추진되었다. 우선 PNR이 재조직되었다. 이전 지역정당의 연합체에서 카예스가 지도하는 국가정당으로의 전환이었다. 이제 PNR의 가입은 정당단위가 아니라 개인단위로 바뀌었고 후보선출과정에서도 등록한 당원만이 예비선거에 참가할 수 있도록 개정되었다. 이로서 지역적 정당의 영향력을 줄이고 통합의 장애였던 다수의 소수 정당들을 극복할 수 있었다. 이제 정당은 진정한 국가정당이 될 수 있었다.

3. 막시마토의 대외관계와 대공황

카예스와 미대사 Morrow의 개인적 관계는 매우 좋았다. 카예스가 퇴임한 후에도 마찬가지였다. 국가재건을 위해 외국자본, 특히 미국자본의 유입을 원하고 있었기 때문에 멕시코 정부는 미국에 우호적인 자세를 유지했다. 간혹 멕시코정부와 문제가 생겼을 때 당시의 실력자인 카예스와 직접 접촉하여 문제가 해결되는 일도 있었다.

멕시코-미국 관계에서 외채지불문제와 석유산업문제가 가장 큰 현안이었다. 30년 중반 멕시코는 채권단과 재협상을 벌여 2억 6천만 달러의 국채를 발행하고 채권단은 1914년이래 누적되어온 외채이자를 감면해주는 내용에 합의하였다. 또 멕시코 정부는 석유산업에 참여하여 회사간의 경쟁을 유도하여 석유생산을 증가시킬 목적으로 국영석유회사의 설립을 추진하였고 결국 34년 국가자본으로 페멕스(Pemex)를 설립하였다. 30년대 들어 양국관계에서 두드러진 것은 멕시코 노동자들의 미국으로의 불법이민이었다. 30년에 7만 명의 멕시코인들이 미국에서 불법이민으로 추방되었다. 31년에는 12.5만 명 32년 8만 명, 33년 3.6만 명이 추방되었고 이로 인해 국내 실업문제가 심화되기도 했다. 이외에도 멕시코정부가 추

방한 중국인들이 미국으로 밀입국하여 양국간의 문제가 되기도 했다. 막시막토 기간의 대외정책은 불간섭주의였다. 당시 외무장관인 Estrada 선언은 외국의 국내문제 개입을 반대하고 외국정부의 승인-불승인을 거부한다는 내용이었다. 승인-불승인의 거부에 따라 향후 멕시코 정부는 외국에서 정변이 일어났을 때 승인과 불승인을 표현하지 않고 외교단을 철수 내지는 유지시킨다는 것이었다. 이는 멕시코 역사의 쓰라린 경험에서 나온 외교원칙이었다. 또 외세간섭배제를 천명하여 중남미 다른 국가들과의 관계를 공고히 하기 위한 것이기도 했다.(Delgado de Cantú: 276-277)

당시 멕시코 경제가 직면하고 있던 여러 문제 중 농업분야는 심각하였다. 1930년 통계에 의하면 당시 5백만의 경제인구중에서 3백만이 농업에 종사하고 있었다. 이중 68%가 무토지 농민이었고 15%가 에히도-공동경작자였고 나머지가 사적토지소유자였다. 아직까지도 멕시코 농업은 아시엔다 중심으로 대농장이 지배적인 생산단위였다. 대농장은 크게 직접경작지, 임대를 주는 간접경작지 그리고 농지개혁으로 경작이 유보된 토지로 대별할 수 있었다. 1914년 이후 대농장에선 지역적 차이는 있지만 일반적으로 직접경작의 축소와 간접경작의 확대가 일어났다. 20년대 들어서면서 물건으로 임금을 지불하는 것이 거의 사라졌고 일급노동자의 고용이 대폭 줄어드는 변화가 일어났다. 이러한 변화는 농장주들에게 토지임대이익을 높여주었고 공여(dotación)의 법을 피하는 효과도 있었다. 어떤 형태건 무토지 농민들은 대농장과 연계되어 있었다. 비록 에히도 농민들은 임대료에서는 자유로웠지만 토질이 조악하고 면적이 보잘것없었다. 또 용수, 종자, 동물 등이 부족하여 지역의 부채에 종속되었다. 따라서 이들도 자신의 토지 이외에서 일을 해야만 했다. 대농장과 소토지소유제로 구성된 전통적 농촌시스템 외에도 대자본, 임금노동자 고용, 기계식, 수출중심의 근대적 농촌시스템도 있었다. 30년대 초까지 기본적으로 멕시코 농업은 국내시장을 위한 것이었으나 에네켄, 면화, 커피, 사탕수수, 토마토, 바나나, 야채 등의 수출 지향적인 근대적 농촌시스템은

대공황으로 적지 않은 피해를 보았다.(Leal: 198-201)

막시마토가 시작되기 전, 광업은 국가 제일산업이었고 외국자본, 특히 미국에 의해 주도적으로 운영되고 있었다. 생산의 85%를 외국자본이 담당하였고 그 생산의 99%가 수출되었다. 29년 미국은 멕시코 광업생산의 75%를 차지하고 있었고 영국은 20%정도였다. 이는 혁명전과 유사한 것으로 다른 것이 있다면 신 헌법으로 국유화가 예고되고 있었다는 것이었다. 그러나 정치-경제적 위기로 이는 실행되지 못하고 있었다. 대공황을 계기로 경제의 대외종속을 단절해야 한다는 여론이 높아졌다. 공황으로 생산이 감소하고 실업이 증가하고 세금징수가 어려워졌다. 정부는 세금을 인하하여 광업생산을 살리려 했으나 성공하지 못했고 소규모 광산의 폐업으로 노사분규가 심각해졌다. 29-34년 동안 광업생산은 30%이상 감소하였으나 32년을 고비로 공황의 여파는 진정되기 시작했다.

디아스 시대부터 발전하기 시작한 제조업은 20년대 들어 국내수요가 회복되면서 비교적 높은 성장을 거듭하였다. 국내 수요는 정치-사회적인 안정이 확보되고, 일부 대지주들의 제조업 투자가 늘고 내전으로 파괴되었던 철도가 복구되면서 회복되기 시작했다. 중요성으로 보면 29년경 섬유산업, 전력산업, 식음료업 순이었다. 제조업은 비농업노동력의 15%를 고용하고 있었고 21-30년 사이 생산액은 40% 증가했다. 대공황과는 무관하게 섬유업은 국내시장점유를 높여 나갔다. 전력산업은 미국과 영국이 같은 비율로 지배하고 있었고 국내자본은 겨우 3%에 불과했다. 대공황으로 광업이 타격을 받고 그에 따라 광업생산이 감소되어 전력수요가 줄어들어 전기 요금을 인상하려 하자 파업과 항의가 일어났다. 정부는 이를 계기로 전력산업의 독점을 극복하고자 시도했다. 32년 오르티스 루비오 정부는 전기요금 인하를 명령하고 의회에선 전력산업을 연방정부 하에 둘 것을 논의하였다. 이에 외국회사는 투자 중지로 맞섰다. 33년 12월 연방전기위원회(Comisión Federal de Electiricidad)를 창설하여 국가의 전력산업 참여가 확정되었다. 이로서 전력의 독점은 서서히 붕괴되기 시작했다.(Delgado de Cantú: 279)

대공황으로 인한 경제적 변화는 금융제도에서도 있었다. 25년 중앙은행 격인 멕시코은행(Banco de México)이 설립되었음에도 불구하고 30년 겨우 5개 시중은행만이 중앙은행에 가입되어 있었다. 그러나 대공황으로 단일의 금융시스템이 요구되고 31년 카예스가 은행장으로 임명되면서 중앙은행의 위상이 크게 강화되었다. 이후 중앙은행은 환율과 외환보유고를 관리하고 시중은행들은 정부와의 교섭창구로 은행협회를 설립했다. 대공황으로 멕시코 정부는 금본위제도를 포기하고 은본위제로 돌아섰다.

4. 사회-교육정책

막시마토가 시작되면서 CROM과 모로네스의 영향력이 감소하기 시작했다. 1929년 카예스는 노동운동에 대해 이전과 같은 관심을 갖지 않았다. 또 오브레곤 세력이 증오하는 모로네스를 측근으로 두려 하지 않았다. 오브레곤의 재선과 암살에 이어지는 일련의 정치적 혼란으로 CROM 내의 분열이 두드러지기 시작했고 다른 노동조직과의 패권경쟁도 가열되어 CROM의 세력은 축소되었고 반CROM 노동조직이 힘을 얻기 시작했다. 노동운동의 가장 큰 수확이자 변화는 31년 123조를 법제화한 노동법(ley federal del trabajo)이 제정된 것이었다. 여기서는 단체협약의 인정, 직장폐쇄와 해고의 제한, 중재위원회의 설치 등에 관련되어 노동자에게 유리한 조항들이 포함되었다. 반CROM으로 총노동자연맹(Confederación General de Trabajadores: CGT)이 조직되었는데 이는 CROM보다 더 독립적이고 전투적이었다. 따라서 항상 정부와 적대적인 입장에 있었다. CROM의 지지자였던 비센테 롬바르도 톨레다노(Vicente Lombardo Toledano)는 반CGT로 33년 멕시코농민노동자총연맹(Confederación General de Obreros y Campesinos de México:CGOCM)을 조직하였다. CGOCM은 프롤레타리아 계급의식과 자본주의와의 투쟁을 선언하였다. 그러나 현실적으로 그들의 활동은 경제적 권리의 회복에 머물렀다.(Córdova,: 20-24, Meyer: 1216-1217) CROM의 약화, 톨레다노와

CGOCM의 강화는 34년 대규모 파업을 낳았고 이는 카예스에 의해 배제되었던 노동운동이 다시 혁명가족의 중요한 일원으로 등장하였다는 것을 보여주는 것이다.

포르태스 힐 동안 농지개혁이 활발했으나 오르티스 루비오 정부에서 다시 축소되었다. 로드리게스 정부들에서는 다시 농업주의(agrarismo)가 힘을 얻었다. 그럼에도 불구하고 대농장은 건재했다. 농지개혁으로 700백만 헥타가 접수되어 분배되었지만 이는 대농장 경작지의 20%정도였다. 무토지농민의 문제는 중남부에서 더욱 심각했다. 농업법에선 에히도를 소농으로 전환하는 작업이 진전되었다. 32년 제정된 농업법은 일정면적으로 토지를 구획화하여 에히도 공동체를 해체하는 것이 골자였다. 이 토지는 판매-양도할 수 없고 경작하지 않을 경우, 회수되는 토지였다. 33년에는 농업자치청(Departamento Autónomo Agrario)이 설치되었고 에히도 소유권에 경작지뿐만이 아니라 초지, 산, 물 등도 포함시켰다. 로드리게스 정부 하에서 기존의 관련법을 정비 통합하여 농업법이 다시 발표했는데 이에는 카르데나스와 그 지지자들의 영향력이 중요하게 작용하였다.(Delgado de Cantú: 284)

29년 정부는 멕시코국립대학교에 자치권을 부여했다. 이는 카예스 체제에 반대하는 사회과학대와 법과대 학생들의 시위로 이루어졌다. 자치는 예산을 제외한 전 부분에 부여되었다. 31년 초 비센테 롬바르도의 노동계 좌파세력과 일부 지식인이 사회주의교육 도입을 주장하였다. 롬바르도가 주도한 '대학의회'가 윤리와 역사 교육에 막시즘을 도입하는 것을 결정하자 학문의 자유를 침해하는 것이라고 학생과 교수의 시위가 전개되었다. 시위가 확산되고 대학과 국가간에 갈등이 확대되자 정부는 결국 모든 분야에 자치를 허용했다. 국립폴리테크닉대(IPN)가 설립되었고 33년 마누엘 고메스 모린(Manuel Gómez Morín)을 초대 총장으로 선출했다.(Delgado de Cantú: 285)

당시 교육장관 바솔스가 주도한 초등교육의 급격한 속세화와 탈카톨릭화가 사회적인 문제가 되기도 했다. 그는 대통령을 설득하여 종교에

속한 자들이 교육에 참여할 수 없는 법을 제정했다. 헌법에는 다만 종교단체가 초등학교를 설립하는 것을 금지하고 있을 뿐이었다. 또 초등교육에 성교육을 도입했는데 이는 카톨릭과 학부모들, 그리고 보수적이고 종교적 심성이 강한 멕시인들에게 많은 비난을 불러일으켰다. 성교육은 유물론적이고 물질적인 것으로 인식되었고 이는 사회주의화 교육으로까지 간주되어 멕시코인들의 종교(카톨릭)적 도덕성과 상치되는 부분이 있었다.

바솔스가 교육장관에서 물러났지만 정부의 사회주의화 교육은 계속되었다. 결국 34년 10월 헌법 3조가 개정되어 국가가 하는 모든 교육은 사회주의적(socialista)이어야 한다고 바뀌었다. "국가의 모든 교육은 사회주의적이어야 한다. 모든 종교적 도그마는 배제되어야 하고 광신주의와 편견을 배격하고 이를 위해 학교는 학생들이 우주와 사회생활에 대해 이성적이고 정확한 인식을 갖게 할 수 있는 교육과 활동을 조직해야 한다"(Krauze: 124-125)로 개정되었다. 이에 카톨릭과 학부모들은 물질주의적이고 반종교적이라면 강력히 반발하였다. 카예스파와 카톨릭간엔 또 다른 무력충돌의 조짐까지 보였다. 이런 상황에서 34년 12월 1일 카르데나스가 대통령으로 취임하였다.

5. 카예스에서 카르데나스로

33년 초 여당 내에서 차기 대통령 후보 선출을 놓고 첨예한 대립이 나타났다. 카예스는 29년과 마찬가지로 카르데나스와 페레스 트레비뇨간의 경쟁을 지켜보았다. 하원과 당시 조직된 지 얼마 되지 않은 멕시코농민연맹(Confederación Campesina Mexicana)이 카르데나스를 지지하였고 카예스 舊파가 트레비뇨를 후원하였다. 카예스는 전권을 가진 듯 했다. 유일하게 고려할 것은 자신을 지원하던 노동세력이었다. 당시 카예스는 특정후보를 선호하지 않았고 후보 중 카르데나스는 어느 정도 대중적 인기를 누리고 있었다.

카르데나스는 미초아칸 주지사 시절부터 노동자와 연대를 강화했고 반면에 카예스는 그의 보수주의화로(특히 대공황기의) 점점 노동세력과 멀어져 가는 상황이었다. 카르데나스는 노동자, 농민 등의 대중들과 여당내의 카예스파를 포함하는 정치세력으로부터 광범위한 지지를 얻기 시작했다. 결국 카예스는 그를 지지하지 않을 수 없었다. 즉, 카예스는 막시마토 동안 PNR 내의 급진적 계파들의 활동은 억제하였으나 1934년 좌파조직들이 PNR에서 힘을 얻자 좌파성향의 카르데나스를 지지하지 않을 수 없었다. 또 다른 일면으로는 카르데나스의 승리는 카예스의 지지를 의미하는데 카예스의 이러한 결정은 어떻게 설명될 수 있을까. 만약 카예스가 트레비뇨를 선택했어도 그의 막시마토는 보장되었을 것이다. 그럼에도 불구하고 그가 카르데나스를 선택한 것은 첫째, 카예스의 아들 Rodolfo Elías Calles가 카르데나스를 강력 권유한 것을 들 수 있다. 상당히 개인적인 요소이지만 카예스와 카르데나스간의 길고 긴 인간관계 역시 중요하게 작용하였을 것이다. 마지막으로 카르데나스가 가지고 있던 대중 지지도와 동원도 중요한 요인이었을 것이다. 여기에다 혁명전쟁에서 카르데나스가 보여준 능력을 높게 인정한 면도 있었다.(Krauze: 130-131)

30년과 마찬가지로 카예스는 내각과 의회를 대통령보다 우월적으로 장악하고자 했다. 그러나 상황은 달랐다. 우선 카르데나스가 후보로 선출되고 6개년 계획을 발표했는데 카르데나스의 농민-노동자정책의 원칙이 카예스와는 다른 경향을 보였다. 특히 카르데나스의 농지개혁계획은 더욱 진보적인 것이었다. 이에 맞춰 PNR은 개혁프로그램으로 6개년 계획(Plan Sexenal)을 발표했다. 비록 6개년 계획이 당내의 카예스주의자들에 의해 만들어졌지만 훗날 카르데나스 주의자들이 자신들의 정책을 현실화하는데 맞게 재조정하였다.

6개년 계획의 경제면에선 국가역할을 강조했다. 이는 자본에 대한 공격이 아니고 사회 각 생산단위간의 관계를 조정하기 위해서였다. 독점금지, 외국인 소유 천연자원의 환원, 제조업 투자 증진, 금속산업 진흥책

등이 포함되었다. 농업문제에서는 더 급진적이었다. 토지집중과 농업생산 증대를 국가발전의 최대 문제로 인식하고 토지경작자를 토지소유자 및 자유농으로 바꾸겠다고 약속했고 대농장의 분할을 선언했다. 농업청의 창설과 농업청, 주정부, 농민대표가 동수로 참여하는 관련위원회 설치를 제안했다. 토지분배후 정부가 경작, 종묘, 비료, 기계, 등을 지원할 것을 약속했다. 노동문제에 있어, 노동정책의 발전, 최저임금보장, 단체협약보장, 사회보장보험 의무가입 등을 제시했다. 공공보건에선 보건예산증액, 농촌보건중시, 매춘추방캠페인, 마약-알콜중독 캠페인, 청소년범죄전담법원신설, 경찰력증강, 수감제도개선, 비도덕적-반애국적 상영물 제한, 대중교육학교증설 등을 내세웠다. 교육에선 종교와의 분리를 강조했고 국가주도의 초등교육을 주장하였다.

공식후보가 된 후 카르데나스 이전의 후보들은 하지 않았던 전국순회에 들어갔다. 그는 이를 통해 대중과의 직접 접촉을 강화하였다.

카예스의 건강 악화가 양자간 관계에 영향을 주었다. 34년 12월 미국에서 수술을 받은 후 카예스는 수도로 오지 않고 지방에 머물렀다. 다시 그가 멕시코시티로 돌아온 후 양자관계는 비교적 순조로웠고 큰 정치-사회적 이슈도 없었다. 35년 6월 양자간의 입장 차이가 극명하게 표출된 사건이 있었다. 당시 노동자들의 파업과 시위가 계속되었는데 카예스는 노동자들이 자기중심적으로 부당한 요구를 한다고 비난하였다. 그러나 카르데나스는 이런 시위는 이익 조정과정의 자연스런 산물이며 평등과 사회정의 정신 하에서 이성적으로 해결될 것이라고 반격하였고 이로 인해 양자관계는 껄끄러워졌다.(Krauze: 134-137) 총수와 대통령간의 대립이 재현되었다. 카르데나스는 전 내각에 총사퇴를 요구했고 카예스파는 내각에서 제거되었다. 35년 12월 카예스가 미국 여행을 마치고 귀국했을 때 공항에서 그를 맞았던 카예스파 장군들도 해임되었다(ENCICLOPEDIA). 이후 카르데나스파와 카예스파의 대립은 4개월 간 계속되다가 36년 4월 카르데나스의 최후 결정으로 완전히 정리되었다. 4월 9일 카예스는 샌디에고로 추방되었다. 샌 디에고에서 5년간 생활한 후 41년 3월 아빌라

까마초가 새로운 대통령으로 취임하고 그는 국민통합을 내세운 신 정부에 의해 귀국하여 쿠에르나바가에서 여생을 보내다 45년 10월 19일 죽었다.

Ⅳ. 결 어

앞에서 본 것처럼 집권 후 카예스가 취했던 일련의 정책들은 원칙적으로 오브레곤의 정책을 발전적으로 계승하는 것이었다. 이는 중앙정부의 통치력를 회복하고 공고화시키는 것이었는데 이를 위해 카예스는 자신의 임기동안 합헌적인 개혁 프로그램을 구체화시키고 동시에 경제근대화계획을 추진하였다.

멕시코 현대사의 카예스 체제에 관해 우선 언급할 수 있는 것은 카예스의 직접통치와 이후의 막시마토는 그가 취한 일련의 개혁정책들과 그 정책에 대한 반작용 그리고 협상과 해결로 이어지는 일련의 과정과 밀접한 관련이 있다는 것이다. 제도화에 기초한 카예스 정부의 국가재건 또는 현대국가건설은 정치-경제-사회적 다방면의 개혁에서 시작되었다. 경제정책을 실현할 새로운 기능들을 만들어내고 산업기반들을 조성하는데 진력하였다. 정치개혁의 전제가 되는 군의 근대화 정책도 시도되었다. 이는 근본적으로 혁명 카우디요들이 가지고 있던 군사적 힘을 해체하는 '군의 탈정치화(despolitización)'를 목표로 하였다. 사회개혁 프로그램 중 가장 시급한 것은 토지문제였다. 카예스의 토지개혁은 대토지소유제도의 수정을 지향하고 있었다. 그러나 그의 계획은 에히도와 같은 공동체토지의 형성보다는 소농의 확대에 있었다. 이러한 그의 생각은 친정부적인 농민조직의 지지를 받았고 이것은 나중에 보수적 지주와 반정부적 교회가 시도한 반란에 효과적으로 대처하는데 큰 역할을 하였다. 카예스의 개혁 정책 중, 산업(석유)정책은 외국자본, 특히 미국과 심각한 대립을 야기했다. 양국간의 관계는 부카렐리 회담, 미국의 선린정책 그

리고 카예스와 머로우 대사의 협상 등으로 개선되었고 막시마토 동안은 카톨릭 반란과 오브레곤의 암살에 이은 일련의 군사-정치적 혼란에서 미국이 멕시코정부를 지지할 정도로 회복되었다. 추진된 제도화와 개혁은 일련의 반대와 장애를 극복하고 정착되어갔다.

카예스의 직접통치 그리고 이후의 막후통치가 가능했던 것은 다양한 사회계층과의 관계 속에서 관찰되어야 한다. 카예스는 오브레곤의 대중주의를 이어받았고 그의 국가재건에 동의하고 있었지만 정치적 카리스마가 부족했고 대중과의 접촉도 미약했다. 그러나 카예스의 포퓰리즘은 오브레곤에 비해 더 효율적이었고 또 그래야만 했다. 그는 노동세력과 연합하는데 개인적인 능력을 보였고 특히 모로네스를 노동경제장관으로 정부에 참여시켜 CROM의 지지를 획득하는 수완을 보였다. 이를 통해 자본-노동간의 협조정책을 노동자들로부터 이끌어낼 수 있었다. 카예스 정부의 국가재건은 CROM의 백만 노동자의 지지로 진행되었다. 대통령 후보 카예스는 오브레곤이 맺었던 노동운동과의 연대를 강화하였고 이를 통해 그는 노동자들의 지지와 통제를 얻을 수 있었다. 반면에 카예스는 노동계에서의 CROM의 패권을 지원하였고 노동지도부에 경제적 특혜와 공직을 제공하였다. 또 CROM 소속 노동자들은 복종과 지지의 대가로 임금인상을 받기도 하였다.

카예스 체제는 이후에 나타날 멕시코 노동운동과 국가간의 관계를 기초한 정권이었다는 측면에서 중요한 의미를 갖는다. CROM으로 대표되는 노동계 지도부는 노동자들을 (거의) 완전하게 장악하였고 이를 바탕으로 노동운동과 카예스 정부의 연대가 성립되었다. 이 연대는 카예스 정부의 안정의 기초가 되었을 뿐 아니라 대통령제의 정착에도 기여하였다. 대통령에 대한 복종과 그에 따른 신임의 획득은 노조지도자들에게 조직 내에서 자신의 영향을 확대-유지하는데 필수적이었고 이로 인해 정부와 대립적인 입장을 가진 노동조직의 형성과 발전을 막을 수 있었다. 그러나 이는 동시에 친정부 노동운동의 부정과 부패를 가속화시키는 결과를 낳았다.

마지막으로 막시마토는 단순히 카예스의 '또 한번 더 집권'이상의 의미를 갖는데 특히 카예스 이후의 멕시코 정치, 특히 멕시코식 정당체제의 확립이라는 측면에서는 더욱 그렇다. 대통령에 당선된 직후 오브레곤이 암살되자 카예스가 제시한 처방은 우선 카예스와 협력관계에 있었던 모로네스를 포함한 반오브레곤파들과 거리를 유지하는 것과 오브레곤파와 협상하여 중립적인 임시대통령을 선출하는 것이었다. 따라서 이 와중에 진행된 PNR의 창당은 이러한 권력교체를 평화적으로 제도와 기구 내에서 만들어내기 위한 것이었다. 이러한 방법으로 카예스는 오브레곤식이 아닌 다른 방법으로 실질적인 통치자가 될 수 있었던 것이다. 오브레곤의 욕망과 암살은 어떤 의미에서 카예스에게 통치자가 되는 '방법'에 대한 하나의 교훈이 되었을지도 모른다. 다른 한편으로 PNR의 출현은 문민(civilista)정치의 시작을 예고하는 것이기도 했다.(Arredondo Ramírez:116) 이전까지 정권의 변동은 군사적 또는 무력적인 방법으로 이루어졌으나 이제 PNR이 등장하여 비군사적이고 비무력적이고 제도적인 방식이 도입되었다. 즉 정치적 안정이 위협받지 않으면서 대립과 협상의 틀 안에서 권력의 이동이 이루어지게 되었던 것이다. 또 카예스가 막후에서 막강한 영향력을 행사했던 막시마토 동안이라곤 해도 아직도 일부 혁명세력이 카예스의 초헌법적 통치에 동의하지 않았기 때문에 정부, 더 정확히 말해 카예스는 어느 정도의 물리력을 가지고 있어야 했다. 따라서 PNR은 매우 중요한 의미를 갖게 되었는데 그것은 PNR이 정당이긴 하지만 동시에 카예스 체제에 동조하지 않는 혁명가들의 힘을 제어하고 약화시키는 공간이 되어버렸기 때문이었다. 당연히 이러한 정당은 민주적인 정치의 실행을 왜곡시키게 되었다. 즉 선거과정의 중요성이나 대표성 실행의 문제 등은 간과되고 단지 총수의 의지에 좌우되게 되었다. PNR은 이후 이름을 바꾸면서 장기집권을 하게 되는데 이 기간동안 나타나는 정당내의 비민주성의 많은 부분들이 바로 카예스의 PNR을 통한 장기집권에서 비롯되었다고 할 수 있을 것이다.

참고문헌

Arredondo Ramírez, Estela, "El presidencialismo ante el dilema de estabilidad o democracia", Rodríguez Aruajo, Oatavio, et. al., *Mexico: Estabilidad y Luchas por la Democracia: 1900-1982*, CIDE, 1988

Córdova, Arnaldo, *en una época de crisis(1928-1934)*, Siglo XXI, 1980(La clase obrera en la historia de México 9)

Delgado de Cantú, Gloria M., *Historia de México*, Alhambra Mexicana, 1988.

Krauze, Enrique, *Biografía del poder Plutarco E. Calles*, Fondo de Cultura Económica, 1987.

Leal, Juan Felipe, "La crisis política de 1928 y el movimiento sindical", Garciadiego, Javier, et. al, *Evolución del Estado Mexicano(II)*, El Caballito, 1994.

Matute, Alvaro, "El último caudillo y el proceso de institucionalización", Garciadiego, Javier, et. al, *Evolución del Estado Mexicano(II)*, El Caballito, 1994.

Meyer, Lorenzo, "El primer tramo del camino", *Historia General de México*(2), El Colegio de México, 1988.

Nieto Lopez, J. de Jesús, *DICCIONARIO HISTORICO DEL MEXICO CONTEMPORANEO 1900-1982*, Alhambra Mexicana, 1986.

Peschard, Jacqueline, "El Maximato", Garciadiego, Javier, et. al, *Evolución del Estado Mexicano(II)*, El Caballito, 1994.

Rivera Castro, José, *en la presidencia de plutarco elías calles(1924-1928)*, Siglo XXI, 1980(La clase obrera en la

historia de México 8)

Secretaría de Educación Pública, Calles, *ENCICLOPEDIA DE MEXICDO(2)*. 1987