이베로아메리카 제3집(2001년)

멕시코 정치개혁과 정치변동

박 병 수*

Ⅰ. 서 론

2000년 7월 2일 멕시코에서는 '정치적 대지진'이 있었다. 세계 최장기인 71년 동안 멕시코를 통치했던 제도혁명당(PRI)체제가 선거패배로 붕괴된 것이었다. 이 선거를 통해 멕시코의 일당체제는 붕괴되었고 민주적 제도들이 정착되게 되었다. 선거 직후 '변화를 위한 연대'(AC)의 폭스(Vicente Fox Quesada) 후보의 승리가 확실시되자 멕시코시티에서는 폭스 소속정당인 국민행동당(PAN)의 지지자들이 거리로 몰려나와 자신들의 승리를 자축했다. 이들은 제도혁명당 깃발로 덮인 관을 들고 장례행진을 하며 제도혁명당 몰락을 선언했다. 2000년 7월 멕시코의 '정치 대지진'은 예고된 것이었다. 1990년 이후 지속된 정치개혁과 제도혁명당 지지도의 경향적 저하, 국민행동당(PAN)과 민주혁명당(PRD) 등 우파와 좌파 야당의 경쟁력 강화 등이 그것이다. 2000년 7월 선거를 통한 정권교체는 '3시간의 정치드라마'라고 표현되듯이 선거종료 후 3시간 동안의 급박함을 통해 이루어 졌지만, 그 근저에는 10여 년 동안 지속되어 왔던 멕시코 정치변동 과정이 있었다. 그동안 제도적 차원에서는 선거개혁을 중심으로 지속적으로 정치개혁이 진행되어 경쟁의 공정성이 크게 개선되어 왔다.

정치변동론은 특정 정치체제가 더 이상 유지되지 못하고 붕괴되는 요

* 경희대학교 강사

인으로 경제위기, 정당성 상실, 지배블록 내부분열, 아래로부터의 요구, 대안세력의 등장 등을 지적한다. 구조중심적 관점은 경제위기를 강조하면서 이것으로 인해 체제의 지지기반이 약화되고, 경제위기로 어려움을 겪게 되는 계층들의 아래로부터의 요구에 직면하면서 위기를 맞는다는 입장을 피력한다. 반대로 행위자 중심적 관점에서는 체제의 붕괴와 지배블록 내부의 분열간의 관계를 강조한다. 이 관점에 따르면 경제적 위기 하에서도 주요 정치행위자인 지배블록 내부 분열이 약하거나 존재하지 않을 경우 체제위기는 가시화되지 않을 수도 있다고 한다.

1980년대와 90년대 중반까지의 멕시코 사례는 극심한 경제위기 하에서도 체제의 높은 통제능력이 유지되면 체제붕괴가 지연될 수 있다는 점을 잘 보여주었다고 할 수 있다. 그런데, 1997년 선거부터는 상황이 달라졌다. 1982년 이후 지속된 경제위기 하에서 비록 선거에서 지지율이 하락되는 추세에 있었지만, 헤게모니를 유지해왔던 제도혁명당체제는 1997년 7월 선거에서 하원의 과반수 의석 획득에 실패하면서 붕괴조짐을 보였다. 제도혁명당 체제가 왜 1997년부터 본격적으로 붕괴되기 시작했는가? 물론, 이에 대한 답변으로 지배블록 내부 분열과 경제위기, 정치적 지지기반 약화 등이 제시된다. 이들 요인은 제도혁명당이 정권을 상실하는 중요한 배경임에 틀림없다. 그런데, 이들 두 요인은 1980년대 이후 경제위기와 그에 대한 국가의 대응으로 추진된 신자유주의 정책으로 인한 발전모델 전환 하에서 지속된 문제들이었다는 점을 고려할 필요가 있다. 따라서 제도혁명당 헤게모니체제의 붕괴가 1997년 시점에 본격화되었는가를 이들 요인으로만 설명하는 것은 한계가 있다고 할 수 있다. 이를 보완하기 위해서는 세디요(Ernesto Zedillo Ponce de León) 정부 하에서 1996년 채택된 정치개혁법으로 인해 경쟁의 공정성이 크게 개선되었다는 점과 1994년 경제위기 재발로 인한 제도혁명당체제의 통치능력에 대한 불신과 야당의 세력신장과 멕시코 유권자들의 대안 모색 등의 요인들이 검토되어야 할 것이다.

본 논문은 2000년 7월 멕시코 대통령 선거에서 여야 간의 정권교체가

가능했던 요인에 대한 배경에 대해 정리할 것이다. 이를 위해 본 논문은 크게 4부분으로 구성될 것이다. 첫째는 1990년대 이후 멕시코 정치지형의 변화에 대해 1996년 정치개혁법을 중심으로 정리할 것이다. 둘째는 정치개혁법 하에서 시행되었던 1997년 선거와 2000년 선거 결과에 대해 정리할 것이다. 여기서는 집권여당의 지지도가 점차 하락하는 추세에서도 1997년에는 민주혁명당(PRD)이 급부상했다가 2000년에는 국민행동당(PAN)이 정권을 장악하는 결과가 정리될 것이다. 셋째는 제도혁명당이 1990년대 들어와 약세를 보이게 되었던 요인들을 정리하고, 야당세력의 경쟁력 강화요인에 대해서도 살펴볼 것이다. 특히 1994-95년 멕시코 경제위기 하에서 제도혁명당 이탈표가 1997년에 민주혁명당에, 2000년에는 국민행동당으로 집결되었던 요인에 대해서도 분석할 것이다. 이와 더불어, 제도혁명당의 패배와 민주혁명당의 지지하락 요인도 분석할 것이다. 마지막으로 민주주의 정착, 부패문제, 싸빠띠스따 반군 문제 해결 등 Fox 정부의 과제와 한계에 대해 간단히 언급할 것이다.

Ⅱ. 정치개혁과 경쟁의 공정성 향상

1980년대 후반까지 멕시코는 대표적인 선거부정 국가로 인식되어 왔다. 당시까지 멕시코에서 선거경쟁은 선거관리기구에 대한 국가의 통제, 언론매체 보도의 불공정성, 주요 사회부문 통제를 통한 정치동원화 등으로 대단히 불공정했다.[1] 대통령이 선거관리 기구 위원장을 임명하고 내무부 장관이 기구에 참여하면서 국가가 선거관리 기구를 통제해왔다. 그

1) 대표적인 사례는 1988년 대통령 선거였다. 투표과정에서 심각한 불공정성을 보였던 1988년 선거는 개표과정의 돌연 중단으로 많은 의혹을 불러일으켰었다. 당시 멕시코 인들은 개표과정에서 집권여당 후보인 카를로스 살리나스(Carlos Salınas de Gortari)보다 좌파연합 야당 후보인 꽈우떼목 까르데나스가 유리하자 멕시코 정부가 개표를 중단시켰다고 하면서 선거승리를 도둑질했다고 했다.

리고 주요 언론들은 선거관련 배정시간과 보도태도에서 집권여당 후보들에게 압도적으로 유리하게 배려했다. 또한 대중, 노동자, 농민 등 주요 사회부분을 포괄하고 있던 제도혁명당은 그들 세력과의 코포라티즘적 관계에 입각해 중요한 정치경쟁에 광범위한 사회세력을 동원하였다.

그러나 1982년 불거진 경제위기와 그것에 대한 처방이었던 1980년대 중반 이후 급격한 경제정책 재편은 정치영역에 중요한 영향을 미쳤다. 살리나스 정부는 신자유주의적 경제정책으로 초래되는 사회적 비용으로 인한 사회적 불만을 완화시키고, 개혁주의적 이미지를 강화시키려는 목적으로 1990년, 1993년, 1994년 세 차례에 걸쳐 경쟁의 공정성을 진전시키는 방향으로 선거법을 개정시켰다. 또한 제도혁명당을 통한 주요 사회부문들에 대한 동원과 통제도 경제위기와 사회적 비용을 축소하는 경제정책 추진으로 여의치 않게 되었다. 살리나스 정부의 정치개혁 기도는 그의 후임자인 세디요 정부에 와서 보다 근본적으로 진행되었다. 따라서 여기서는 세디요 정부의 정치개혁을 중심으로 그동안 진행된 멕시코 정치개혁을 정리하겠다. 세디요 정부는 1997년 중간선거를 앞두고 국민행동당과 민주혁명당을 비롯한 주요 야당과의 수개월간 협상을 통해 1996년 11월 '정치개혁법'을 의회에서 통과시켰다. 비교적 야당의 입장이 많이 반영된 1996년 정치개혁법은 살리나스 정부부터 진행되어 왔던 개혁조치들의 미비점들을 크게 보완했다.[2)]

먼저, 멕시코 선거관리기구(IFE)의 민간화를 지적할 수 있다. 이는 IFE의 선거관리 업무를 지휘하는 총괄위원회(Consejo General)의 구성원에서 행정부 대표가 배제되면서 명확해졌다. 살리나스 정부는 정치개혁을 통해 연방선거관리기구의 자율성을 강화시키기 위해 그 위원들을 정당과 관련 없는 인물로 임명했다. 그러나 위원에 대한 대통령의 임명과 운영과정에서 내무부장관의 주도로 제도혁명당과 정부의 통제를 극

2) 세디요 정부하에서 시행되었던 1996년 정치개혁법안의 중요 내용은 Dominguez 1999, 8; Becerra, 1998, 23; Balinski & González 1997, 331; Eisenstadt 1998, 51; Bruhn 1999, 105; 김기현 2000; Becerra 1998, 23-27 참조.

복하는 데는 한계를 보였다. 그러나 1996년 정치개혁법에 의해 연방선거기구의 총괄위원회 위원들이 의회에서 공동으로 추천된 인물들로 구성됨으로서 연방선거기구의 자율성이 크게 향상되었다. 총괄위원회의 위원장은 전 시민위원 중 한 명인 올덴베르그(José Woldenberg)가 임명되었고 하원에서 선출된 8명의 시민위원들 대부분은 학자, 언론인 중에서 정당과 연계가 없는 인사들로 구성되었다.[3] 이처럼 선거관리기구의 핵심 요직에서 행정부 대표가 배제되었다는 것은 연방선거기구가 정부와 제도혁명당의 통제로부터 벗어나 독립성을 배가시키는 중요한 계기가 되었다 (Becerra 1998, 15).

둘째, 정치개혁으로 하원과 상원에서 야당의석 점유율이 확대되어 야당의 대표성 증대를 가능하게 했다. 1990년 '선거제도와 절차에 관한 연방규약'(COFIPE)은 어떠한 정당도 단독으로 상원의석 전체의 70%인 350석 이상을 점할 수 없게 규정했다. 이 규정은 다시 1993년 63%인 315석으로 강화되었다가 1996년 정치개혁법에 의해 60%인 300석으로 한정되었다. 예외적으로 일당이 전국 차원의 선거에서 총 투표의 60% 이상의 득표율을 기록하면 315석까지 점할 수 있다는 점을 인정했다. 그러나 1996년 당시 3당 구조가 구축된 상황에서 일당이 60% 이상을 득표하는 것은 불가능한 것이었다. 그리고 1996년 정치개혁법은 상원에도 부분적 비례대표제를 도입했다. 총 128 상원의석 중 64석은 31개 주와 D. F에서 다수득표정당의 몫으로 되었고, 32석은 각 주의 2위 정당의 몫으로, 나머지 32석은 비례대표 원칙에 따라 자격있는 각 정당에 할당되었다.[4]

셋째, 1990년대 이후 진행된 정치개혁은 방송매체의 공정성을 크게 증

3) 총괄위원회 위원으로 선출된 8명은 위원장인 올덴베르그를 포함하여 몰리나르(Juan Molinar), 루함비오(Alonso Lujambio), 뻬스차르드(Jacquline Peschard), 세바두아(Emilio Zebadúa), 까르데나스(Jaime Cárdenas Gracia), 바라간(José Barragán), 깐뚜(Jesús Cantú) 등이었다.

4) 정치개혁법에 의해 특정 정당이 상원에서 비례대표 의석을 할당받을 권리를 획득하기 위해서는 전국적 득표율이 2% 이상 되어야 했다.

진시켰다. 멕시코 인구 중 10% 정도만이 신문을 구독하고 인구의 75% 정도가 TV와 라디오 뉴스에서 정보를 취득하는 상황에서 선거에 대한 주요 TV와 라디오의 영향력은 상당했었다. 따라서 방송매체의 공정성 확보는 선거개혁에서 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 1990년대 중요한 선거개혁 과정에서 방송매체에의 접근 공평성과 공정보도 문제가 단골메뉴로 등장했었다. 이처럼 매체보도의 공정성문제가 주요 정치개혁의 중요사안으로 거론되었다는 점은 그 중요성을 입증하는 것임과 동시에 획기적인 개선이 미흡했다는 점을 보여주었다고 할 수 있다. 그러나 1996년 정치개혁법은 방송매체의 공정성을 대폭 확대시켰다. 1996년 정치개혁법에 의해 각 정당은 매달 TV 15분, 라디오 15분을 사용할 수 있게 되었다. 또한 대통령 선거 캠페인 기간동안에는 라디오 250시간, TV 200시간이 정당들에 제공되었고, 의원선거를 위해서는 그 절반 정도의 시간이 배당되었다. 책정된 시간의 70%가 비례적으로 분배되었고 나머지 30%는 모든 정당에 공평하게 분배되었다. 이러한 과정을 통해 대중매체에 대한 야당의 접근이 크게 확대되었다. 또한 연방선거기구의 방송위원회로 하여금 주요 방송의 각 정당 선거운동에 대한 보도양태를 감독하고 그 결과를 총괄위원회에 보고하도록 했다.

넷째, 정치개혁으로 여야 정당간의 선거자금과 관련된 불공정성이 해소되었다. 특히 1996년 정치개혁법은 각 정당에 대한 민간인의 사적 기부금이 정당에 허용된 총 선거비용의 10%를 넘을 수 없도록 제한시켰다. 이러한 기부금 상한선 제한은 그동안 제도혁명당이 주요 기업을 비롯한 막대한 양의 사적 기부금을 토대로 선거운동에서 풍부한 자금력을 과시해왔다는 점을 고려할 때 제도혁명당의 기득권을 대폭 축소시켰다고 평가할 수 있다. 정당에 대한 사적 기부금이 하향 제한된 반면에 각 정당에 지원되는 공적 자금은 대폭 인상되었다.

1996년 정치개혁법은 정당의 등록유지 조건의 강화, 비례대표 할당 자격의 조건 강화로 군소정당의 의회진출의 진입장벽이 높아졌다는 점에서 일정한 한계를 지녔다고 할 수 있다. 그러나 선거개혁을 통해 선거관

리기구의 중립성, 대중매체의 공정성, 상·하원에서의 야당대표성 강화 등은 중요한 성과라고 할 수 있다.

Ⅲ. 일당헤게모니체제 붕괴와 정권교체

1997년 7월 선거에서 제도혁명당은 창당 이후 처음으로 하원에서 과반수의석 확보에 실패했다. 비교적 공정하고 투명하게 치러진 선거에서 집권여당의 의회주도권 상실은 제도혁명당에 기반한 일당헤게모니체제의 붕괴를 의미하는 것이었다. 1997년 선거결과에 대해 간단히 언급하자. 먼저, 1997년 7월 D. F 시장 선거의 결과이다. 멕시코 정치에서 D. F가 점하는 상징성으로 인해 제도혁명당, 민주혁명당, 국민행동당 등 주요 3당은 D. F 시장선거에 총력을 기울였다. 그 결과 민주혁명당의 후보로 출마한 꽈우떼목 까르데나스가 총 유효투표의 48.0%의 지지를 얻어 25.6% 지지율에 그친 제도혁명당의 알프레도 델 마소(Alfredo del Mazo)와 15.5%를 획득한 국민행동당의 까스띠요 뻬라싸(Carlos Castillo Peraza)를 누르고 승리했다. D. F에서 높은 까르데나스 지지는 그가 속한 민주혁명당이 멕시코 주요 언론들의 주목을 받는 계기가 되었고, 그 결과 전국적으로 민주혁명당 후보자들의 지지도가 상승하는 요인으로 작용했다(박병수 2001, 185-189; Lawson 1997, 16-17; Dresser 1998, 57; Bruhn 1999, 100). 하원에서는 제도혁명당이 36.9%의 지지율로 총 500개의 의석중 238석을 확보하는데 그쳐 과반수 의석 획득에 실패했다. 반대로 주요 야당인 민주혁명당과 국민행동당은 그 의석수를 급격히 증대, 또는 기존의 상당했던 지위를 유지했다. 민주혁명당은 25.71%의 지지로 기존 의석에서 50석 이상이 더 많은 총 125석을 확보하여 제1야당이 되었다. 국민행동당도 총 획득 의석 수에서는 지역구에서 선전한 민주혁명당에 비해 3석 부족한 122석으로 제2야당이 되었지만 그 차이가 작았고

전국 지지율은 오히려 26.61%로 민주혁명당에 근소한 차이로 앞서는 성과를 거두었다. 이들 주요 3당 이외에 멕시코녹색당(PVEM)이 3.81% 지지율로 8석, 노동자당(PT)이 2.51% 지지율로 7석, 기타 정당들이 2.13%를 획득하는데 그쳤다(Becerra 1998, 24; Klesner 1998, 481). 한편 전체 128 상원의석의 1/4석인 32석을 선출했던 상원선거에서는 제도혁명당이 38.5%로 13석, 국민행동당이 26.9%로 9석, 민주혁명당이 25.83%로 8석을 획득했다. 나머지 2석은 멕시코녹색당과 노동자당의 몫이었다.

또한 2000년 7월 선거는 앞에서 지적했듯이 71년만의 여야 간 정권교체로 멕시코의 '정치적 대지진'이라고 할만한 사건이었다. 2000년 7월 대통령 선거의 공식 결과는 폭스(Vicente Fox Quesada) 42.5%, 라바스띠다(Francisco Labastida Ochoa) 36.1%, 까르데나스(Cuauhtémoc Cárdenas) 16.6% 지지를 각각 획득했다. 선거 마감시간인 저녁 8시를 기해 텔레비사를 비롯한 주요 언론들이 출구조사 결과를 일제히 발표하면서 제도혁명당 체제의 붕괴 드라마가 시작되었다. 선거운동 과정에서 폭스에 야당후보의 대표주자의 지위를 빼앗겨 고전했던 까르데나스는 10시 30분경 자신의 패배를 공식 인정했다. 그리고 11시에 연방선거기구의 대표인 올덴베르그(José Woldenberg)는 신속한 개표결과 집계와 공표를 목적으로 채택한 '선거결과예보프로그램'(PREP) 결과를 발표하면서 "폭스가 라바스띠다에 유효오차 범위를 넘게 승리했다"고 선언했다. 이어서 세디요 대통령이 생방송에 출연하여 폭스의 승리를 공식 인정했고, 라바스띠다는 자신의 선거패배를 시인하였다. 이로써 1929년 이후 세계 최장기인 71년 간 일당체제를 구축해왔던 제도혁명당은 국민행동당의 폭스에 정권을 이양하고 야당이 되었다. 이처럼 71년 간 지속되었던 제도혁명당 체제 종식과 역사적 정권교체는 2000년 7월 2일 오후 8시부터 11시까지 3시간동안 진행되었다. 한편, 하원선거에서는 '변화를 위한 연대(AC) 38.2%, 제도혁명당 36.9%, 멕시코를 위한 연대(AM) 18.7%의 지지를 받았다. 각 주요 정당의 하원의석 확보 수를 보면 AC가 223석, 제도혁명당이 209석, AM이 68석을 획득하였다. 이 중 선거연합을 구성했던

AC와 AM을 세분해서 보면 AC의 국민행동당이 208석을, 멕시코녹색당이 15석을 획득했고, AM의 민주혁명당이 53석, 기타 연합정당들이 15석을 획득했다. 따라서 주요 개별정당별로 확보한 하원의석 수는 제도혁명당 209석, 국민행동당 208석, 민주혁명당 53석으로 제도혁명당이 1석 차이로 제1당이 되었다. 상원선거에서도 AC는 38.11%의 지지율을 획득하여 제도혁명당(36.74), AM(18.85)를 누르고 승리했다. 그러나 상원에서 각 정당이 확보한 의석 수는 의석 수 배분 원칙에 따라 제도혁명당 46.9%, AC 38.11, AM 13.3%를 확보하여 제도혁명당이 제1당의 지위를 유지했다. 이러한 상원과 하원선거 결과는 폭스가 대통령에 당선되었음에도 불구하고 상원과 하원 모두에서 절대 다수당의 지위를 확보하지 못했다는 점을 보여주는 것으로 이후 폭스정부의 정책수행이 쉽지 않음을 예고했던 대목이다(IFE 2000, Schedler 2000, 14-15).

Ⅳ. 2000년 7월 정권교체의 주요 요인

일반적으로 2000년 7월 선거에서 정권교체가 이루어진 중요한 배경으로 체제의 경제위기와 사회적 어려움 가중, 지배블록 내부분열, 신자유주의적 경제재편 속에서 기존의 멕시코 조합주의체제의 약화, 제도혁명당 지지도의 하락, 주요 야당의 효과적인 선거전술 등이 지적된다. 그런데, 좀더 고려해야 할 점은 앞에서 열거한 이들 요인들이 1980년대 중반 이후 지속되었던 것들로 왜 15년 넘게 위기 속에서도 통제력을 보이며 지속되었던 제도혁명당 체제가 2000년 7월에 붕괴되는 점을 잘 설명해 주지 못한다고 할 수 있다. 또한 주요 야당의 효과적인 선거전술이라는 관점에서는 제도혁명당의 경향적 지지도 하락의 수혜가 1997년 선거와 2000년 선거에서 좌·우파 두 야당을 왕복했다는 점은 잘 설명해주지 못한다. 따라서 본 논문에서는 이러한 항상적 요소들과 더불어 1995년의

경제위기와 그로 인한 제도혁명당 체제의 통치능력 불신확산, 공정선거를 위한 제도마련, 유권자들의 선거를 통한 정권교체 가능성 인식, 제도혁명당에 대한 대안모색을 통한 야당지지표의 결집현상 등을 중심으로 살펴볼 것이다.

1. 공정한 경쟁을 위한 제도 정비

1980년대 이후 제도혁명당이 정치적 지지도가 경향적으로 저하했음에도 불구하고 통제력을 유지해 올 수 있었던 배경에는 극심했던 선거경쟁의 불공정성과 주요야당의 분열을 들 수 있다. 제도혁명당은 선거운동자금과 방송매체 이용에서 압도적 우위를 점해왔고, 투표과정에서도 매수, 협박, 대리투표 등의 부정을 자행해 왔다. 그러나 1996년 정치개혁법을 통해 선거경쟁의 공정성이 크게 개선되면서 제도혁명당은 과거의 특혜와 수법을 활용하기 어렵게 되었다. 그리고 야당의 시민 동원능력 향상과 그로 인한 선거부정에 대한 압력의 증대도 집권여당인 제도혁명당의 선거부정을 차단시키는 효과로 작용하여 결과적으로 야당이 지지도를 증대시키는데 중요하게 기여했다. 국민행동당과 민주혁명당 등 주요야당은 보다 활성화된 시민사회의 정치활동을 기반으로 집권여당이 부정선거를 획책하면 강력히 대응하겠다고 압박했다. 그 결과 1997년 선거와 2000년 선거는 일부 지방차원의 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. 외국인의 선거참관 허용은 선거공정성 증대라는 의미도 있지만, 다른 차원에서 보면 각 정당의 선거 승리 자신감의 반영이기도 했다. 예를 들어 2000년 7월 선거에서 제도혁명당과 국민행동당은 카터 센터에 선거참관을 공식적으로 요청했다. 제도혁명당은

선거승리 이후 선거결과에 대한 야당의 수용거부 사태를 염려해 정당성 확보차원에서 외국인 참관을 요청했다. 반면에, 국민행동당은 박빙의 여론조사 결과에 고무되어 제도혁명당의 선거부정만 차단한다면 승리할 수 있다는 기대에서 집권여당의 부정선거 기도 차단을 위해 외국인 참관을 희망했다(Pastor 2000, 21-22). 1994년 선거부터 본격적으로 도입된 선거 여론조사와 투표 당일 출구조사도 이후 선거의 공정성을 개선시키는데 크게 기여했다고 할 수 있다. 선거 과정의 지속적인 여론조사 내용은 주요 정치세력들의 지지도 변화를 보여주어 집권여당의 지지율 신장을 위한 불법적 시도를 어렵게 했다. 또한 투표 당일 출구조사는 제도혁명당이 개표과정에서 부정을 할 가능성을 일축시켰다. 2000년 선거를 앞두고 멕시코인들에 대한 선거신뢰도 여론조사에서 응답자의 77%가 선거관리와 유권자 명부에 대한 신뢰한다고 응답했다. 이는 1988년 대통령 선거 직전 응답자 87%가 선거결과에 대해 불신을 표명했던 결과와 비교해 볼 때 의미가 크다(Pastor 2000, 21). 물론, 이러한 유권자들의 선거에 대한 높은 신뢰도는 1990년대 들어와 지속된 정치개혁의 결과였다고 할 수 있다. 선거관리 기구의 독립성과 공정성 증대, 언론의 개선된 선거보도, 선거관리의 엄격화, 선거감시 기능의 확대 등 일련의 선거관련 개혁조치로 멕시코의 정치경쟁 신뢰도가 높아진 것이다.

2. 제도혁명당 내부분열과 통치능력에 대한 불신

이미 델 라 마드리드 정부(1982-88)가 신자유주의적 경제정책을 시행하면서 멕시코 혁명적 유산을 주장하던 전통적 정치인 그룹과 급격한 경제재편을 강조하던 신자유주의적 테크노크라트들간의 갈등이 존재해 왔다. 이러한 갈등은 1987년 제도혁명당 내부 민주화와 공정한 선출을 통한 대통령 후보 선출을 요구하다가 그 뜻이 관철되지 않자 제도혁명당을 탈당한 '민주경향'(CD)파의 이탈로 구체화되었다(박병수 2001, 118-123). 멕시코 지배블록 내부분열은 1994년 1월 1일 발생된 '싸빠띠스

따민족해방군'(EZLN)에 대한 정부의 대응방식 문제로 분출되었다. 노동부문을 비롯한 강경파는 무력진압을 통한 정면돌파를 주장한 반면에 까마쵸로 대변되는 협상파는 정치적 타협을 통한 해결책을 모색하면서 양자간 갈등이 심화되었다. 1994년 대통령 후보를 둘러싸고 다시 고조되었다. 1994년 3월 대통령 선거 운동 과정에서 암살된 제도혁명당 대통령 후보 루이스 뽈로시오의 암살은 제도혁명당 내부의 갈등의 산물이라는 관점이 유력하다. 그리고 대통령 후보 재선정 과정에서 제도혁명당 내분이 재연되었다(박병수 2001, 197-202). 세디요 당선으로 봉합되는 듯 했던 지배블록 내부분열 양상은 1994년 경제위기를 둘러싸고 고조되었다. 1980년대 후반부터 급격하게 추진되어 왔던 신자유주의적 경제재편에 별다른 대응을 취하지 못했던 전통적 정치인그룹은 1994-95년 경제위기를 맞아 그들의 입장을 강화시켰다. 이들은 1996년 3월 대통령에 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 예비선거 선정을 둘러싸고 당내 주요 세력간의 갈등이 노정되었다. 세디요 대통령의 개혁조치의 하나로 시행되었던 집권여당 후보의 선출은 정당 내부 민주주의를 크게 신장한 것임에도 불구하고 후보자선출과정에서 야기된 당내 갈등과 분열은 쉽게 치유되지 못했다. 1997년 7월 24일 세디요는 데다소 포기와 예비선거를 통한 차기 대통령 선거 후보자 선출을 선언했다. 소위 '데다소'(dedazo)라고 불리는 지명방식은 멕시코에서 초헌법적 지위를 누리던 대통령의 권위를 상징하는 것으로 전통적 제도혁명당 일당 헤게모니체제하에서 전임 대통령의 다음 선거 후보자 지명은 곧 자신의 후임 대통령을 임명을 의미하는 것이었다. 그것이 스스로의 대통령 권한의 약화와 집권여당에 대한 통제 포기를 의미하는 것이었다(Blum 1997, 35). 따라서 살리나스가 그랬듯이 세디요도

데다소 포기 약속을 지키지 않을 것이라는 예상도 있었다.[5] 그러나 세간의 불신에도 불구하고 세디요는 스스로의 약속을 지켜 2000년 대통령 선거를 위한 제도혁명당 후보선택을 위한 대대적인 예비선거를 진행했다. 대통령 후보 선출을 위한 제도혁명당 예비선거에서는 세디요 정부하에서 내무부장관을 역임했던 라바스띠다(Francisco Labastida)와 따바스꼬(Tabasco) 주지사인 마드라소(Rooberto Madrazo)가 경쟁했다. 예비선거 결과 55%의 지지를 받은 라바스띠다가 상대적으로 폭넓은 정당내 지지기반과 세디요 대통령의 비공식적 지원에 힘입어 28% 지지를 얻은 마드라소에 승리했다. 문제는 예비선출 과정을 통과한 라바스띠다가 경쟁과정에서 후보자 상호간의 비방과 격렬했던 공방으로 크게 상처를 받았다는 점이다. 이러한 제도혁명당 후보의 내부경선 과정에서의 상처는 '경선을 통한 후보선정'이라는 개혁적 성과를 상회하는 것이었다 (Schedler 2000, 10).

한편, 1990년대 중반 이후 제도혁명당 통치능력에 대한 멕시코 유권자들의 불신이 크게 고조되었다. 1980년대 이후 경제위기와 경기침체 상황에서도 멕시코 유권자들은 제도혁명당에 대한 불만을 곧바로 야당 지지로 표출하지 않았다. 그 배경에는 유권자들이 야당의 통치능력을 불신하는 것과 위험에 대한 기피심리가 작동했다고 할 수 있다. 이러한 점이 제도혁명당 체제가 1980년대 중반 이후 집권여당의 정치적 지지도가 경향적으로 하락했음에도 불구하고, 그리고 1982년 경제위기와 1980년 중반 이후 신자유주의적 경제재편하에서 사회적 어려움이 가중되었음에도 불구하고 비교적 정치과정에 대한 통제력을 유지해 왔었던 기반이었다.

---

5) 살리나스는 재임시절인 1993년 11월 28일 제도혁명당 차기 대통령 후보선택은 예비선거로 하겠다고 공언했음에도 불구하고 전통적인 후임자 임명방식인 데다소(dedazo)에 따라 꼴로시오(Luis Donaldo Colosio)를 1994년 집권여당 후보로 지명했다. 꼴로시오는 미국과 유럽 유학파로 하원에 진출하여 1980년대 후반 이후 새롭게 부상한 멕시코의 테크노크라트 중 선출직을 경험한 몇 안 되는 인물로 살리나스 정부에서 제도혁명당 당수를 역임했고, 1992년 이후 사회개발장관으로 국민대단결사업을 관리했던 인물이다(Handelman 1997, 56).

그러나 1997년 중간선거에서 제도혁명당은 하원에서 과반수 의석 확보에 실패하였고, 2000년 7월 대통령선거에서 패배하기에 이르렀다. 제도혁명당 체제의 지지율 저하를 가속화시킨 주 요인은 1995년 경제위기로 이를 계기로 제도혁명당 체제의 통치능력에 대한 멕시코 유권자들의 불신이 고조되었다고 할 수 있다. 1990년대 초반 서방 언론들로부터 제3세계의 경제위기 극복의 모범적 사례로까지 칭송받던 멕시코 경제가 1994년 말을 기점으로 파탄지경에 처하자 제도혁명당 체제의 정책수행과 위기관리 능력에 대한 유권자들의 불신과 불만이 고조되었다. 이러한 점들이 1997년과 2000년 선거에 반영되었다고 할 수 있다. 1997년 선거를 앞두고 세디요 대통령이 멕시코 경제가 안정되었다고 선언했음에도 불구하고 대부분의 멕시코인들은 그들의 경제상황이 좋아지지 않고 오히려 악화되었다고 인식하고 있었다. 일례로 1995년 경제위기 하에서 멕시코 유권자의 2/3는 그 당시 직면해 있던 사회경제적 문제들을 제도혁명당이 해결할 수 없다는 반응을 보였다. 이러한 점에서 1995년 이후 멕시코 선거는 일종의 '징계투표'로 재발된 경제위기에 대한 책임을 제도혁명당에 추궁했다고 할 수 있다(Wallis 1998, 166).

3. 야당세력의 신장과 멕시코 유권자들의 대안 모색

국민행동당과 민주혁명당 등 주요 야당들은 의회 내에서의 비중 확대, 지방정부 차원에서의 영향력 확대 등으로 그 세력을 확대시켰고 이는 야당에 대한 멕시코 유권자들의 전통적인 불안감을 해소시켰다. 두 야당도 국민들의 통치불안감을 약화시키려고 노력했다. 먼저, 1997년 선거에서 민주혁명당은 제도혁명당에 의해 조성된 과격한 이미지를 부드러운 이미지로 개선시키는데 성공하여 지지도를 급상승시킬 수 있었다. 이러한 노력의 일환으로 까르데나스는 싸빠띠스따와 일정한 거리를 유지했다.[6] 또

6) 1994년 대통령 선거운동 당시 까르데나스는 자신들의 정치적 입장을 명확히 보여준다는 차원에서 치아빠스의 싸빠띠스따를 방문하였다. 그러나 1997년 선거에서

한 까르데나스는 민주혁명당이 선거에서 승리해도 보수주의자들에게 불이익을 주지 않을 것이라는 메시지를 보냈고, 그 일환으로 자본부문 지도자들과 10회 이상의 모임을 갖기도 했다(Bruhn 1999, 103). 또한 2000년 선거 당시 국민행동당은 그동안 통치해온 주정부 치적을 강조하면서 멕시코 유권자들에게 제도혁명당이 아닌 야당도 통치능력을 지니고 있다고 강조했다. 특히 국민행동당은 과나후아또 주지사 시절 획득했던 폭스의 높은 행정능력 평가를 십분 활용했다. 폭스는 1980년대 초반 제도혁명당의 경제정책 실패 하에서 국민행동당에 입당한 자본가들 중 한사람으로 1991년 과나후아또 주지사 선거에 출마했으나 당시 극심했던 부정선거로 낙선했었다. 그러나 과나후아또 주 차원에서 정치개혁을 단행한 이후 1995년 재 출마하여 주지사에 당선되었다. 주지사 시절 폭스는 기업가적 역량을 발휘하여 무역확대와 수출산업 육성 등으로 상당한 경제적 성과를 거두었다(Shirk 2000, 29).

앞에서 열거한 경쟁의 공정성 향상, 제도혁명당의 통치능력 불신, 야당세력의 성장 등으로 멕시코 유권자들은 선거를 통한 유의미한 변화 가능성을 인식했다. 따라서 1997년 선거를 기점으로 멕시코 유권자들의 지지후보자 선정에서 중요한 판단기준은 누가 제도혁명당을 패배시킬 것인가에 두어져 왔었다. 그동안 우파적 성격의 국민행동당과 좌파적 색채가 강했던 민주혁명당에 대한 야당지지표의 분산으로 제도혁명당이 과반수에 못 미치는 지지율에서도 대권과 의회에서의 지배권을 장악해 왔었다. 그런데, 1990년대 후반에 오면 멕시코 유권자들의 투표행위가 이념성에 기반했다기보다 반 제도혁명당적 태도에 결정되었다. 이 과정에서 두 야당 중 누가 명확한 반 제도혁명당 입장을 표명하면서 선거운동 과정에서 주도권을 장악했느냐에 따라 야당 지지표가 결집되는 경향을 보였다.[7] 물론, 유권자들의 이러한 탈 정책적, 탈 이념적 투표행위는

까르데나스는 부드러운 이미지 정립이라는 차원에서 싸빠띠스따를 방문하지 않았다.

7) 1997년 선거를 앞두고 국민행동당과 민주혁명당의 지지도 변화에 대한 대표적 사

1990년대 이후 우파야당인 국민행동당과 중도좌파야당인 민주혁명당의 정책수정으로 양당간의 정책적 유사성이 크게 확대된 것에서도 기인한다고 할 수 있다. 그렇지만 두 야당간에는 신자유주의 경제정책 추진정도, 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 재편할 것을 주장했다. 이런 점을 고려해볼 때 유권자들의 투표행위는 선거에서 주도권을 잡은 야당에 표를 집결시켜 제도혁명당을 징계하려고 했다고 보여진다.

V. 결론에 대신하여 : Fox 정부의 과제와 전망

71년만의 정권교체를 통해 집권한 폭스 정부는 여러 면에서 국민들의 기대를 받고 출범했다. 멕시코 국민들은 2000년 7월 선거에서 장기간 미해결된 과제인 부정부패와 범죄 척결, 싸빠띠스따 반군문제 해결을 통한 사회·정치적 안정확보, 경제적 토대의 건실화, 심각한 빈곤문제[8] 등의 해결자로 폭스를 선택한 것이다. 따라서 폭스 정부는 취임 이후 이러한 문제해결에 적극성을 보였다.

그러나 폭스 정부가 이러한 문제해결을 추진하기에는 치명적인 두 가

례로 멕시코 주를 들 수 있다. 멕시코 주에서는 1996년 지역선거에서 국민행동당과 민주혁명당이 각각 30%와 21.6%를 획득했다. 그러나 1년 후인 1997년 선거에서 국민행동당은 20%, 민주혁명당은 34.2%를 얻었다(Bruhn 1999, 100).

8) 2000년 인구조사에 의하면 인구의 75%가 빈곤상태이고 이중 1/3이 극빈층에 속한다고 한다. 이는 1981년 인구의 49%가 빈곤층으로 분류되었던 것과 비교할 때 빈곤화 정도가 심화되었다고 할 수 있다.

지 결함이 있었다. 그 하나는 국민행동당이 의회에서의 절대 다수 의석을 확보하지 못했다는 점이다. 1990년대 후반 이후 의회의 역할이 강화되어온 상황에서 집권여당인 국민행동당이 의회에서 절대의석을 확보하지 못했다는 점은 폭스정부가 추진할 여러 정책들의 완만한 이행에 방해가 되었다. 폭스정부의 다른 결함은 국민행동당과의 느슨한 관계이다. 특히 선거운동 과정에서 중요하게 기능했던 '폭스 친구들' 사조직과 국민행동당간의 원만하지 못했던 관계는 폭스 정부 출범 후에도 지속되었다. 이러한 상황에서 폭스 정부에 추진된 정책들에 대해서 여당인 국민행동당 의원들이 공개적으로 반대입장을 표명하기도 했다.[9] 대표적 사례가 폭스정부가 추진했던 치아빠스 반군과의 평화협정 체결에 대한 국민행동당 후보들의 노골적인 반대였다.

마지막으로 폭스 정부 하에서 민주주의 제도는 심화될 것으로 보인다. 그동안 점차적으로 증대되어 왔던 의회의 역할이 폭스정부에서 더욱더 확대될 것이다. 그리고 지방정부의 자율성이 크게 신장될 전망이다. 정책의 지속성 확보 차원에서 지방의 단체장과 의원들의 재선이 허용도 검토될 것이다. 또한 폭스정부는 신자유주의 경제정책을 지속할 것으로 보인다. 이 과정에서 민족기업의 상징인 뻬멕스(PEMEX) 석유회사에 대한 개혁조치가 고려될 것이다. 물론, 뻬멕스가 점하고 있는 여러 의미로 인해 전면적인 민영화 추진은 어려울 것이다. 대신, 뻬멕스의 효율성 제고하는 명분 하에 정제, 판매 등 일부 사업이 민영화의 대상이 될 수도 있을 것이다.

---

9) 대표적 사례가 폭스정부가 추진했던 치아빠스 반군과의 평화협정 체결에 대한 국민행동당 후보들의 노골적인 반대였다. 폭스 정부는 문제해결 차원에서 치아빠스 반군이 요구한 인디오 권리법안을 추진하였다. 그런데 국민행동당 의원들도 폭스의 싸빠띠스따 요구 수용에 대해 비판하면서 의회에서 이 법안을 수정했다. 이에 싸빠띠스따 반군도 정부와의 협상을 거부하면서 폭스 정부의 치아빠스 문제 해결모색은 실패로 끝났다.

참고문헌

김기현(2000), 페소화 위기 이후 멕시코의 정치경제 변동: 권위적 근대화로부터 "민주적 근대화"로의 이전, 한국라틴아메리카학회논총, Vol. 13.

이성형(1998), 『IMF 시대의 멕시코 : 신자유주의 개혁의 명암』, 서울대 출판부.

박병수(2001), 멕시코 경제재편과 정치변동(1982-1997), 한국외국어대학교 대학원 박사학위논문.

Becerra Chávez, Pablo Javier(1998), La reforma electoral de 1996, en Cansino, César(coordinador), *Después del PRI: Las elecciones de 1997 y los escenarios de la transición en México*, México : Centro de estudios de política comparada, A.C.Béjar Navarro, Raúl & Moctezuma, David(1989), *Crisis Economica y Transición politica*, Mexico: UNAM.

Blum, Roberto E.(1997), The weight of the past, *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4.

Bruhn, Kathleen(1999), The Resurrection of the Mexican left in the 1997 elections : Implications for the party system, in Domingues, Jorge & Poiré, Alejandro, *Mexico's Democratization : Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, New York: Routledge.

Domingues, Jorge & Poiré, Alejandro(eds)(1999), *Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, New York: Routledge.

Dominguez, Jorge(1999), The Transformation of Mexico's electoral and party system, 1988-1997, in Domingues, Jorge & Poiré,

Alejandro(eds)(1999), *Mexico's Democratization: Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, New York: Routledge.

Dresser, Denise(1998), Mexico after the July 6 Election : Neither Heaven nor Hell, Current History, February 1998.

Handelman, Howard(1997), *Mexican politics: The dynamics of change*, New York : St, Matrin's Press, 1997, PP. 122-123.

Klesner, Joseph L.(1997), Political change in Mexico: Institutions and Identity, *Latin American Research Review*, Vol. 32, No.2.

Lawson, Chappell(1997), The Elections of 1997, *Journal of Democracy*, Vol. 8, No. 4.

_____(1999), Why Cárdenas won: The 1997 elections in Mexico City, in Domingues, Jorge & Poiré, Alejandro, *Mexico's Democratization : Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, New York: Routledge.

Magaloni, Beatriz(1999), Is the PRI fading?, in Domingues, Jorge & Poiré, Alejandro (eds), *Mexico's Democratization : Parties, Campaigns, Elections, and Public Opinion*, New York: Routledge.

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.

Wallis, Darren(1998), The end of the PRI in Mexico?, *Politics*, Vol. 18, No. 3.

_____(1999), Why Cárdenas won: The 1997 elections in

Mexico City, in Domingues, Jorge & Poiré, Alejandro *Mexico's Democratization : Parties, Campaigns, Elections and Public Opinion*, New York: Routledge, 1999.