

경제 구조조정 시대의 있어서의 정치 변동: 멕시코 반부패 정책 사례

Political Reconfiguration in Economic Restructuring

김 성 수 (Kim, Sung Soo)*

ABSTRACT

The purpose of this paper is to examine the impact of globalization and economic restructuring on social structures and on the relative power of different groups and sectors within the national context, and to examine the ways in which these changes may limit (or enhance) the possibilities for effective democratic participant at the national level. Base on the definition of democracy as government by the governed, the specific concern here is the ability of citizens to influence, either directly or through representatives that are accountable to them, decisions that have a significant effect on their lives. The process of economic restructuring has not only resulted in the strengthening and cohesion of the more powerful internationally oriented groups in Mexico, it has also considerably weakened what has traditionally been the major organized representative of less advantaged groups in liberal democracies. If the consolidation of a stable participatory democracy requires a balance of power among different social groups, then democratic prospects for Mexico appear to have been undermined.

Key words: learning bureaucracy, Policy-oriented, learning, anti-corruption policies

* 한양대학교 정치외교학과

세계화 과정은 자국내 경제활동 전반에 대한 국가의 통제 능력을 점차적으로 감소시켜왔을 뿐만 아니라, 정부의 정책 선택권 범위를 축소시켜왔다는 것이 일반적인 학자들의 견해이다 (Held, 1995: 127-134). 그러나 세계 경제 변화의 가속화와 국제간 경제통합의 증가에도 불구하고 국가 영역이라는 것은 정치 활동의 주요 무대, 특히 민주주의 제도가 제 기능을 발휘하기 위한 토대로써의 역할을 지속하고 있으며 국가는 여전히 정치적 행위의 주요 대상으로써 작용하고 있다. 동시에 민족국가 범주 내에서 이루어지고 있는 경제 구조조정은 국가 자체뿐만 아니라 사회의 서로 다른 계층 및 집단들과 국가와의 관계의 재구성을 요구하고 있다.

이러한 구조적인 변화들은 역으로 민주화 혹은 재민주화의 과정에 상당한 영향을 미치고 있다. 본래 경제 구조조정 과정이란 그 속성상 민주주의 혹은 민주화의 과정과 상충할 수 있는 여러 요소들을 포함하고 있다. 첫째, 앞에서 언급했듯이 경제활동이 세계화되고 국제적인 경제통합이 가속화되는 것은 활동 영역의 심장부가 국가 또는 국내 범위에서 벗어나 국제적 영역으로 이동하고 있음을 의미한다. 이는 국제무대에서 활동할 수 있는 행위자들이 활동 영역이 국내로 한정된 행위자들에 비해 명백한 이점을 가질 수 있음을 의미한다.

둘째, 경제 자유화를 효율적으로 실행하기 위해서는 국가, 또는 관련된 경제 관료들을 정치적 영향력으로부터 격리시키는 것이 필요한데 이는 몇 가지 다른 종류의 형태로 등장해왔다. 첫째, 정부 자체에 의한 간섭으로부터의 일정 활동을 격리시키는 것, 예컨대 중앙은행의 자율성 부여를 통한 격리 등; 둘째, 국가의 자율성, 즉 민간 부문으로부터의 부당한 영향력 행사에 좌우되지 않고 독자적으로 정책 결정을 할 수 있는 국가의 능력; 셋째, 민중의 압력으로부터 경제 정책 결정을 고립시키는 것 등의 양태로 나타난다. 어떠한 종류든 일관된 장기적 경제 정책을 실행해 나가기 위해서는 (내부적이건 외부적이건) 정치적 압력으로부터 경제 활동을 격리시키는 것이 필요한 반면, 많은 경우에 있어서 경제 구조조정에 따르는 엄청난 비용과 대가는 정책 결정 과정에 참여하지 못한 부문들에 의해 불균등하게 발생한다는 사실이 민주주의에 대한 중요한 문제점을 야기하고 있다.

셋째, 경제 자유화와 민주화의 적절한 시기적 순서에 관련된 논쟁은 아직 해결되지 못하고 있고 아마 해결을 볼 수 없는 성격의 것이기는 하겠지만, 개혁에 의해 불리한 영향을 받게 되는 다양한 이익집단으로부터의 정치적 압력을 저지하면서 제도 개혁을 추진해 나가기 위해서는 독재 정부는 아니더라도 강력하고 중앙 집권적인 행정부가 필요조건이라는 것이 일반적인 가정이다 (Haggard and Kaufman, 1995: 163-5).

Schamis, 1995: 169, 173).

이 논문의 목적은 1) 세계화와 그에 따른 경제 구조조정이 사회 구조 및 국내의 다양한 집단 및 부문 간 권력관계에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하고, 2) 이러한 변화들이 어떠한 방식으로 국내적 차원에서 효과적인 민주적 참여의 가능성을 제한 (또는 강화)하는지를 고찰하는데 있다. 민주주의는 피통치자에 의한 통치라는 정의를 토대로, 이 논문은 직접적이든 아니면 그들의 대표를 통해서든 간에, 자신의 삶에 중대한 영향을 미치는 정책결정에 대해 영향력을 행사할 수 있는 시민들의 능력에 중점을 두고 논의를 전개할 것이다.

구체적으로 본 글은 1990년대 후반의 멕시코 사례에 초점을 맞추어 다음과 같은 세 가지 문제를 다루고자 한다.

첫째, 멕시코 내에서 해외 유학과 출신 기술 관료들이 점차 권력의 핵심으로 부상하는 현상의 중요성은 무엇인가? 이러한 현상이 민중 부문의 압력으로부터 국가를 “격리”시키는데 어느 정도 기여하고 있는가?

둘째, 경제 구조조정은 민간 부문 내 권력관계 및 민간 부문과 국가사이의 힘의 재분배에 있어 어떠한 영향을 미쳐왔는가?

셋째, 이러한 국가 및 민간부문 내, 그리고 양자간 권력 관계의 변화들이 기타 사회 부문들에 미치는 영향은 무엇이었나?

I. 기술 관료의 상승

과거 20년동안 몇몇 개발도상국가에서 나타난 두드러진 현상 중의 하나는 일군의 해외 유학과 출신 경제학자 및 기타 전문가들이 주요 요직으로 급부상한 것을 들 수 있다. 미국에서 교육받은 기술 관료들이 한 국가의 경제정책결정을 지배했던 대표적인 사례는 칠레의 ‘시카고 보이즈’ - 카톨릭 대학을 졸업하고 1950년대, 60년대에 미국 시카고 대학에서 학위를 받은 경제학자들-에서 찾아볼 수 있다.

미국을 위시한 여러 국가들에서 통화주의와 신고전주의 경제학이 부활하고 세계은행 및 국제통화기금과 같은 국제기구의 활동을 통해서 신자유주의 사상이 확산되면서 이는 광범위한 국가들의 정책입안자들과 경제학자들의 경제 노선을 새롭게 형성하는데 상당한 영향력을 발휘하였다. 이러한 과정으로 인해 국내와 국제무대사이에는 일

종의 연결고리¹⁾가 형성되었는데, 이는 해외에서의 교육 및 훈련, 합작투자, 무역관계 및 다양한 형태의 국제적 접촉을 통해서 국내 행위자들과 국제적 행위자들 사이에 공통분모가 생겼음을 의미한다. (Haggard and Kaufman, 1992: 12-13; Stallings, 1992: 52-55)

멕시코의 경우, 기술관료 역할 및 지위의 부상은 점진적으로 이루어졌다. 1980년대 이전에 소위 “tecnicos”들은 멕시코 국가기구 내에서 “políticos”와 권력을 공유하고 있었다. 즉, “tecnicos”는 일반적으로 재무부, 중앙은행(Banco de Mexico) 및 기타 다양한 금융기관들과 연계되어 있었던 반면, “políticos”는 정부집권여당 (PRI or Institutional Revolutionary Party) 내 서열을 따라 경력을 쌓아왔거나 내무부, 노동부, 농업부 및 대통령직 등을 포함한 보다 정치적인 국가 부처에서 활동하고 있는 전문 정치인들로 구성되어 있었다. 기술관료들의 역할이 증대하기 시작한 것은 1970년대부터였다; 재무부 출신으로 대통령에 당선된 첫 번째 인물이었던 Jose Lopez Portillo (1976-82)를 시작으로 1982년에는 Miguel de la Madrid, 1988년에는 Carlos Salinas de Gortari가 대통령에 당선됨으로써 국가 관료 조직 내 “tecnicos”의 권력은 한층 더 공고화되기에 이르렀다. (Centeno, 1994).

멕시코가 GATT에 가입했던 1986년 이후에 경제 자유화 과정에 가속도가 붙었던 것은 분명 기술 관료들의 이러한 권력 강화 현상과 무관하지 않다. 즉, 1986년 이후로 멕시코 정부는 무역 자유화를 가속화시켰고, 외국인 투자에 대한 기존의 제한들을 상당 부분 삭감하였으며, 주요 국유기업들을 사유화시켰다. 이 과정에서 멕시코 정부는 성공적으로 주요한 정책 이슈들을 공공 토론의 대상으로부터 격리시켰다. 그 대표적인 예는 멕시코 국민들에게 대단히 중요한 영향을 미치는 사안이었던 북미자유무역 협정(NAFTA)의 체결에서 찾아볼 수 있다. 즉, 멕시코 정부는 NAFTA 협상을 국가 안보 차원의 사안으로 격상시켜 그 과정에 대한 정보는 거의 국가기밀로 취급함으로써 사안에 대한 공공 토론이라든지 반대파의 공격 자체를 사전에 방지하였던 것이다. (Aguilar Zinser, 1993:207)

또한 Salinas 정부는 경제 구조조정에 반대 입장을 취해오던 전통적인 “정치적” 분파들을 약화시키고 대통령의 역할을 강화시키는 일련의 당내 개혁 조치들을 착수하였다. 여기에는 당원의 총원과정에 대한 개혁 조치도 포함되어 있는데, 이는 정치 그룹

1) 이러한 연결고리(linkage)는 외부의 영향력이 국내 행위자에게 전달되는 세 가지 형태 중의 하나라고 파악된다. 나머지 두 가지 형태는 시장(market)과 레버리지(leverage)이다. (Stallings, 1992: 52-55)

들의 통제 하에 있는 조합주의적 선거조직 가입 여부에 따라 입당시켰던 기존의 방식을 탈피, 지역적 근거를 토대로 정당 가입을 할 수 있는 절차를 마련한 것이었다. 경제구조조정에 따르는 사회적 비용에 대한 일부 보상으로써 가난한 지역 주민들에게 음료수, 전력, 학교 및 의료 시설을 제공하고자 마련된 PRONASOL(The National Solidarity Program)은 제도혁명당(PRI)의 조합주의 조직(노동자, 농민, 인민의 세 부문을 제도적으로 당내 조직으로 흡수)을 거치지 않고 대통령이 지방 단체 및 공동체 집단들과 직접적으로 연결될 수 있도록 고안되었다.

이러한 변화의 시도는 제한된 성공을 거둘 수밖에 없었는데 이는 멕시코 사회 전체에 대한 제도혁명당의 정치 조직의 침투 정도가 워낙 뿌리 깊었던 이유도 있었고, 멕시코 정부 자체도 선거에서의 승리를 위해서는 이러한 제도혁명당의 정치 조직을 필요로 할 수 밖에 없었던 이유도 있었다. 그럼에도 불구하고 구조조정 과정 자체는 노동 운동이나 기타 민중 부문 내에 전통적으로 가지고 있었던 제도혁명당의 지지 기반을 상당 부문 허물어뜨리는 데 효과적이었다. 많은 정부 기구들이 통폐합, 축소되었고 이로 인해 전통적으로 제도혁명당 정치인들의 중요한 지지 기반이었던 공무원들 중 수십만에 이르는 사람들이 직장을 잃게 되었다. 더불어 국유 기업의 구조조정 및 민영화, 사기업의 축소 및 폐쇄 역시 수많은 실업을 야기했고 이로 인해 제도혁명당 노동 부문과 긴밀하게 연결되어 있었던 노동조합의 세력에도 큰 영향을 미쳤다. 경제구조조정 역시 제도혁명당의 정치가들이 자신들의 지지기반 부문에서의 요구들에 응하기 위해 필요한 자원을 상당부분 제한시켰다.

국가에 대한 기술 관료의 통제력이 증가하고 대중 압력으로부터 정책결정과정을 격리시키는 이러한 현상은 민주화 과정에 대한 중요한 문제를 야기한다. 즉, 전문기술 관료 출신 정책결정자들의 지배적 역할, 정책결정과정의 격리, 그리고 중요한 정책 결정에 있어서 실질적인 정치적 기준을 배제하고 기술적 기준만을 최우선시하는 관행들은 세계 시장에서의 무한 경쟁을 하기 위해서는 필수불가결한 것으로 정당화 되었다. 그러나 이러한 논리적 근거는 사실상 사회주의뿐만 아니라 기타 일반 정치적 영향력조차도 숙청하려 했던 칠레 군사정권의 그것과 상당한 유사성을 가지고 있다. 즉, 1970년대 초반에 정도가 아니라고 여겨졌던 관행들이 최근에는 점차 보편화 되어가는 기현상을 낳고 있는 것이다.

II. 민간 부문의 재구성

민간부문에서의 경제 자유화의 영향에 대한 여러 분석들에 따르면, 경제 자유화의 과정이 일반적으로 은행, 보험, 수출과 같은 유동 자산을 기반으로 하는 기업들이나 수출 지향적 생산 활동을 하는 기업들에게는 유리한 영향을 미치는 것으로 나타난 반면, 국내 시장 지향적 생산 활동을 하는 기업들 중 국제적 경쟁력을 갖추지 못한 기업들은 자유화 과정에 의해서 부정적인 영향을 받은 것으로 나타났다. (Frieden, 1991; Silva, 1993). 동시에 많은 국가들의 민간 부문에서 나타난 가장 기본적인 구분 중의 하나는 필요에 따라 자산 이동이 가능한 대규모 다각화된 기업집단과 그러한 자산 유동성이 부족한 중소기업들 간의 구분이다. (Silva, 1996)

칠레의 경우와 마찬가지로 1970년대 말까지 멕시코에서의 지배적인 경제그룹들 역시 단일 가족 또는 소수 투자자에 의해 통제되고 있었고, 국가의 주요 은행 및 금융 기관, 제조회사, 부동산 회사, 보험 대리점, 광산 및 기타 형태의 기업들을 거느리고 있었다. 이들 경제그룹들의 대부분은 1970년대를 거치면서 합작 투자 (내국인 지분의 한도를 51%로 낮춘 1970년대 멕시코 법률에 의해 촉진) 및 기술 협정을 통해서 국제 자본과 연계되기 시작하였고 더불어 해외 차관에 대한 의존도 역시 급상승하였다. 이러한 추세에 발맞추어 멕시코의 재계는 멕시코시티에 밀집, 멕시코 국가와 긴밀한 관계를 유지하고 있는 대기업들과 몬테레이 북부 도시에 거점을 두고 국가의 경제 개입에 반대하는 독립적인 기업군들로 양분화 되는 양상을 보이기 시작하였다.

중소기업들 역시 국가와의 관계에 따라 어느 정도 분류가 가능하다. 1930년, 40년대에 정부의 제조업 진흥책에 발맞추어 등장한 멕시코의 중소기업들은 그동안 정부의 보호 아래서 성장해왔다. 제2차 세계대전 직후 멕시코는 급속한 경제성장을 이루면서 나타난 지방에서의 중소기업의 수적 팽창과 1960년대 중반 북부 지역에서 실행된 마킬라도라 (maquiladora) 수출산업단지 조성 프로그램으로 인해 멕시코의 민간부문은 점차 분화되고 경제활동의 지방분권화가 이루어지기 시작하였다. 멕시코시티에 기반을 둔 몇몇 산업들도 역시 다른 지역에 지사를 설립하면서 분권화 과정을 밟았고, 이들 중에는 미국 회사들과 거래 관계를 구축, 미국 상표의 상품들(예를 들어 의류)을 제조하여 미국 시장에 판매하는 기업들도 생겨났다. 국가의 보호를 받는 내수 지향의 기업 부문들과는 달리 다른 지역들의 기업 소유주들은 일반적으로 자유주의적 경제 정책에 더 많은 관심을 보였다; 그들은 지역 기업 단체를 조직화하였고 그 중 일부는

그 당시 멕시코의 주요 야당이었던 국민행동당(PAN: National Action Party)에서 활동하기도 하였다.(Heredia, 1992)

칠레에서와 마찬가지로 멕시코의 민간부문 역시 CONCAMIN (Confederation of Chambers of Industry), CONCANACO (National Confederation of Chambers of Commerce), AMB (Mexican Bankers Association) 등과 같은 공식적 부문별 경영단체들로 조직화 되었다. 중소기업체들의 대표는 공식적 경영단체 중에서 가장 보호주의적이고 친국가간섭주의의 성향을 보이는 CANACINTRA (the National Chamber of Manufacturing Industries)인데, 이 조직은 상위의 산업 그룹인 CONCAMIN의 회원이다. COPARMEX (Confederation of Mexican Business-owners) 산하에는 독립적이고 반국가적인 경영단체들이 포진해 있는데, 이는 자유주의적 경제 정책을 지향하면서 국가의 경제 간섭에 대해 강력한 반대 입장을 견지하고 있는 한층 이데올로기 지향적 조직이다. 1962년에는 주요 경제 그룹의 총수들로 구성된 Council of Mexican Businessmen (CMHN)이 탄생하였고, 1975년에는 산하에 다양한 이들 경영단체들을 연계시키는 최고 연합으로써 CCE (Business Coordination Council)가 조직되었다. 이들 COPARMEX, CMHN, CCE는 모두 정치적인 목적에서 설립된 조직들이다; COPARMEX는 1929년의 새로운 노동규약에 대한 반대를 이유로, CMHN은 Lopez Mateos 정부의 인민주의적 성향에 대한 대응책으로, CCE는 Echeverria 정부의 “국가주의적” 성향의 개혁에 대한 반발, 특히 주요 법률 개정에서 민간 부문 지도자들의 자문을 받아온 관행을 따르지 않은 것에 대한 반발로 조직되었다(Luna, 1995; Alba Vega, 1997).

1982년의 경제위기 및 은행국유화 이후 멕시코 국가와 민간부문 간의 관계는 중대한 변화를 경험하였다. 은행 국유화는 1970년대 초반 인민주의적, 국가주의적 성향을 띠었던 Echeverria 정부 이후 약 10년에 걸쳐 확대되어왔던 민간부문의 국가개입주의에 대한 적대감을 한층 강화시켰다. 이러한 민간부문의 적대감은 COPARMEX와 주요 야당인 PAN의 정치적 활동 증가의 양상으로 표출되었는데, 이들은 경제에 대한 국가 간섭의 반대를 확대시켜 PRI의 정치 과정 독점 통제에 대한 반대로 연계시켰다.(Maxfield, 1989; Heredia, 1992). 일부 경영인들은 Chihuahua나 Baja California와 같은 북부 및 북서부 주에 정치 활동을 위한 사무실을 마련하여 활동하기도 하였다.

하지만 점진적으로 활동하는 독립 그룹 사이에 민간 부문에서는 부류가 있는데, 국가의 간섭에 반대하는 급진적인 입장을 취했다. 이러한 그룹들은 국가와 연계되고 의존하였고, 은행 국유화에 의해 직접적인 영향을 받은 그룹이 많았는데 정부와의 관계

를 협상하는 것을 유지하기를 원했다. 이 부류는 CONACNACO와 특히 좀더 급진적인 입장을 고집하는 COPARMEX, 좀더 조정적인 입장을 취하는 제조업체들, 그리고 Mexican Confederation of Businessmen (CMHN)과 어딘가 중간쯤인 우산 조직 CCE 등을 포함한 기타 다른 조직들과 함께 공식적인 비즈니스 조직에서 명백하게 나타났다.

경제위기 측면에서 볼 때, 경기위기는 대규모 자본 도피가 동반되었고 또 그에 의해 위기가 심해졌는데, de la Madrid 정부는 민간부문과의 관계를 해결하는 것과 외국인 자본 및 도피성 자본을 멕시코로 유인하는 것을 우선시하였다. 이것은 은행과 FICORA 지분의 3분의 1을 다시 사유화하는 것이 포함되었다. 이것은 대출을 조정하기 위해서 외국은행에 막대한 부채를 차입할 수 있도록 하였을 뿐만 아니라 경제 자유화를 가속시켰고 1986년에 GATT에 가입을 추진하였는데, 이것은 좀더 급진적인 비즈니스 그룹의 수많은 요구에 반응한 것이다(Luna, 1995).

1980내 초반의 경제위기와 1980년대 중반부터 시작된 경제자유화 과정은 민간부문의 본질적인 재구성을 가져왔다. 첫째, 멕시코의 국제적 경제통합의 심화, 특히 미국과의 경제통합을 들 수 있는데, 이는 NAFTA 협정에 의해 제도적으로 표면화, 정착되기는 하였지만 사실 멕시코 경제 위기 이전부터 진행되어 왔었던 과정이었다. 외국기업과 멕시코 민간부문 간에 합작 투자 및 기타 다양한 형태의 협력형태가 (마케팅, 합외, 프랜차이즈, 기술 협정 등) 급증하여 1990년대 중반에는 실질적으로 거의 모든 경제 분야로 (농업,²⁾ 제조업,³⁾ 건설업,⁴⁾ 은행업 및 금융업⁵⁾) 확장되기에 이르렀다. 이러한 연계는 무역 급성장에서 그 증거가 나타났다. 1996년에 수출은 960억 달러 그리고 수입은 895억 달러로 증가하였는데, 이것은 내수산업 및 국내기업간 거래에 상당하는 금액이다.

2) 멕시코 재배자들은 미국 슈퍼마켓에 공급을 맡고 있는 농업 관련 미국 기업들과 이미 계약을 맺어오고 있었다.

3) 멕시코의 제조업자들은 외국의 자본과 발전된 기술이 필요한 반면 외국의 기업들은 멕시코의 저렴한 인력을 이용하여 생산합리화를 이루려 했기 때문에 서로 이익이 부합되었다. 멕시코 기업과 미국 기업이 공동 마케팅을 했던 좋은 예는 Modelo가 멕시코에서 버드와이저 맥주를 배급하고 Busch 회사가 미국 내 코로나 맥주를 배급하기로 한 것을 들 수 있다.

4) Fluor, WMAX Technologies, Betchel과 같은 회사들이 멕시코의 토목, 건설 회사들과 합작 회사를 만들었다.

5) 과거 외국인 투자자에게는 접근이 허용되지 않았던 멕시코 은행도 1990년을 기점으로 일련의 법률안 개정을 통해서 외국인 투자가 허용되기 시작하였다. (Maxfield, 1993) 1994년 폐소화 평가조치 이후로 외국인 투자는 급격하게 확대되었다.

둘째, 내국 민간부문 내에서는 수출지향 또는 경쟁력을 갖춘 기업, 그리고 내수시장 지향 및 해외시장과 거래할 능력이 없는 기업 간에 성장하는 부류가 있었다. 전자의 경우 중에 자동차산업 및 Maquiladora sector는 특히 중요하였다. 자동차 산업은 외국기업이 지배하였다: 하지만 선행 작업의 필요성 때문에 부품을 제공하는 내국 공급자의 수에 관한 하도급 제도가 발전하였다. 입력 요구조건은 점차 정교하게 되었다. 새로운 기술 수입뿐만 아니라 관련된 여러 국가에서 제공하는 본질적인 기술 훈련 프로그램은 유도하였다. 자동차 및 자동차 부품 등 모두의 수출은 1980 동안 기하급수적으로 성장하였다. Maquiladora는 취업뿐만 아니라 수출의 주요 원천이 되었는데, maquiladoras의 수는 1983년 600에서 1995년에 2,200으로 증가하였고 일자리는 190,000개에서 700,000개로 늘어났다(Adams, 1997).

위에서 주장했듯이, 대규모 기업, 특히 경제그룹들은 그들의 생산을 수출로 되돌릴 수 있는 능력이 있었다. 이것은 외국 자본과 제휴 및 투자자금, 기술, 이러한 접촉을 통한 시장 확보능력에 의해 촉진되었다. 일부는 미국을 비롯해서 유럽 및 라틴 아메리카의 다른 나라에 자신들의 투자를 확대할 수 있었다.

이와는 대조적으로 내수시장을 겨냥하여 가구, 텍스타일, 신발, 장난감을 제조하는 수많은 기업들을 값싼 수입품과 어떤 경우는 덤핑 때문에 문을 닫게 되었다. 공산품 수입은 1983년 총 14.5%를 차지하던 것이 1991년에는 34%를 차지하였다 (EI Financiero, International edition. Feb, 1 1993; August 10, 1993; GEA Economics, 1993: 4). 이러한 기업들은 멕시코시티와 기타 대도시에서 중점적으로 위치하고 있었기 때문에, 이것은 Maquila sector 및 국경 주변과 중소도시의 다른 산업이 성장에 따른 산업 분산화를 촉진 하는 추가 요인이 되었다. 일부기업은 살아남았지만 제조업에서 수입업으로 전환하였고 그 결과 취업률이 낮아졌다(Hellman, 1994).

셋째, 경제 자유화는 지배적인 경제그룹의 구조를 개편하는 결과를 가져왔는데, 외국자본과 훨씬 더 밀접하게 되고, 그들 사이의 네트워크를 강화하여 자신들의 경제력을 강화 하는 후속 요인이 되었다. 이 구조개편은 1982년 은행 국유화와 더불어 시작되었는데, 상당수의 그룹 중에 중앙 기관이 되었고, 일부는 그들의 다른 기업들을 위한 회사를 소유하기도 하였다. Miguel de la Madrid 정부는 중개업과 보험대리업 등과 같은 비은행권 금융회사 뿐 만 아니라 은행 자산의 3분의 1을 다시 사유화하였다. 이러한 민간 중개업은 국영은행을 희생시켜(의 비용으로) 빠르게 성장하였고 후에 정부의 채권자가 되었다 (Garrido and Puga, 1992: 144-5; Maxfield, 1989: 224-5).

많은 경제그룹은 정부가 설립한 FICORA, 즉 대부(차관) 프로그램의 혜택을 받았다. 규모가 큰 두 경제 그룹인 Monterrey와 Alfa & Visa의 부채는 각각 27억 달러와 32억 달러나 되었고, 그들의 일부 계열사들은 파산에 직면하였었다(King, 1992: Pozas, 1993: 14).

주요 은행, Telmex, 캐나다 광산회사, Azteca Television과 같은 규모가 큰 국영 회사의 민영화에서 볼 수 있듯이 정부의 자유화 정책은 사실 규모가 큰 경제그룹에게 유리하였다. 근본적인 이유는 세계 경제에 성공적으로 참여하려면 효과적으로 경제하기 위해 규모가 크고, 능력이 있는 경제그룹이 필요하다는 것이었다(Maxfield, 1993).기업의 사유화는 관련된 기업에 대한 지배 주식과 함께 지분을 대규모 단위로 제공하는 것을 통해 이루어졌다. 이러한 단위의 크기가 정해졌기 때문에, 가장 부유한 가문과 그룹만이 입찰에 참여할 수 있었다. 많은 경우에 있어서 기업을 인수하려면 충분한 자금을 확보하기 위해서 그룹 간에 그리고 외국기업과의 제휴가 필요하였다. Telmex (Telefonos de Mexico)의 지분을 예로 들어 보면, (LARR, 1/17/91). 규모가 가장 큰 3개 은행을 포함하여 재 사유화가 된 일부 은행들은 (B무채 Nacional de Mexico를 인수한 Roberto Hernandez of Inverlat와 같은) 새로운 금융 중개업이나, Adrian Sada of the Vitro 그룹과 Serfin을 인수한 Banpais의 전 소유자, 현재 Bancomer를 지배하고 있는 Serfin의 전 소유자 등과 같은 경제그룹과 연계된 구매자가 되었다.

이러한 그룹의 경제력 증가는 1990년 초반 동안 멕시코의 억만장자 숫자가 증가한 것을 보면 알 수 있는데, 1990년대 시작 시점에서 2~3명에 불과하던 것이 1994년에는 24명이 되었다. 경제위기로 인해 이 숫자가 감소되었다고는 하지만 포브스지가 발표한 최근자료에 의하면 그 숫자가 그룹에서 아직도 15명이나 되는데 이들은 사유화 과정에서 혜택을 받은 사람들이 대부분이다(Forbes, July 115, 1996).

구조개편은 또한 멕시코 전역에서 그룹 간 (정부자산을 인수하는 식의) 상호투자, 다른 이사회의 이사자격 취득, 일부의 경우 멕시코 그룹 또는 외국계 기업의 투자 등으로 다른 경제그룹과의 네트워크와 이들의 외국기업과의 네트워크를 증가시켰다(Sala Porras and Vidal Bonifaz, 1992).

경제 자유화의 순 성과는 한편으로는 민간부문의 복잡성과 다양성을 증가시켰고, 다른 한편으로는 재구성된 경제그룹에서의 자산 집중화에 따라 나타나는 양극화 현상을 증가시켰다. 경제그룹에서의 변화는 그들의 증가된 경제력의 관계에서 볼 때, 사회에서의 정치력 균형에 대해 몇 가지 시사점을 내포하고 있다. 첫째, 그룹간 상호 투

자, 다른 이사회의 이사자격 취득, 사유화된 산업과 재사유화된 은행의 지배주식을 인수하기 위한 그룹 간 제휴 등을 포함하여 네트워크 수의 증가를 통한 이들 그룹의 연계는 이들 그룹 사이의 협력 조정 수준이 증가하였다는 것을 암시해 준다(Pozas, 1993). 이것은 경제 정책의 일관성을 달성하고, 정책의 목표를 위해 사용하려는 경제 그룹의 능력을 강화해 준다.

둘째, 해외의 일부 주요 그룹의 증가된 투자뿐만 아니라 국제적인 기업과의 공동 투자 및 기타 형태의 제휴는 국제 자원에 접근하는 것을 한층 더 강화시켜 주고 국내 자원에 대한 의존성을 줄여 준다. 이것은 그들의 독립성이 증가하는 것이고, 따라서 국가 및 기타 국내 관계자들의 영향력에 대항하는 능력을 증가시켜 준다. 대규모 그룹의 증가된 응집력과 효율성은 NAFTA 협정에 그들의 참가한 것에서 분명히 나타났다. 1990년에 COECE (Coordinator of Business Organization of Foreign Trade)는 무역과 관련된 이슈에 대해 정부와 회의를 하면서 민간부문의 통일된 입장을 나타내려는 의도에서 만들어진 것이다. 이것이 주요 비즈니스 조직을 모두 통합한 것이라 해도 해외무역(특히 수출) 및 금융과 연계된 그룹들에 의해 주도 되었는데, 자신들의 경제력과 부문간 이해관계를 추구함으로써 CCE 내에서 두각을 나타내었다. COECE는 NAFTA 협상에서 적극적으로 역할을 수행하였다. 하지만 기술적으로는 모든 비즈니스 부문이 관여될 수 있었고, (NAFTA로부터 혜택을 받게 될) 대그룹은 (다른 비즈니스 조직에 중복하여 소속되었기 때문에 일부는) 지나치게 자신의 입장을 대변하는 경향이 있었다. 한편 중소기업들의 입장은 축소되었고 효과적으로 경제활동에 참여하기 위한 자원이 부족하였다(Alba Vega, 1997).

따라서 대다수의 멕시코인들이 NAFTA를 둘러싼 토론에 참여할 기회가 거의 없었던 반면에, 대그룹 특히 금융 및 무역에 종사하는 대그룹들은 협상에 집중적으로 관여하였다. 비즈니스 대표들은 모든 비즈니스 이해관계 그리고 고도의 응집력이 나타난 비즈니스 부문을 대표하기 위해서 노력하였다. 그럼에도 불구하고 자유화의 열광을 공유하지 못했던 수많은 소기업들은 그들의 이해가 고려되지 않았다고 느꼈다.

민간부문의 구조조정은 그것을 대표하는 조직의 거울이 되어 왔다. (CONCAMIN과 CMHN과 같은) 온건한 “전문기술관료 자유주의자”와 (COPARMEX와 CONCANACO가 포함된) “보수 자유주의자”는 경제 자유화의 기본 정책에 관해 동의하고 있다. 훨씬 더 보호주의자인 CANACINTRA는 점차 사회적으로 뒤쳐지고 있고, 다른 부류들은 규모와 어느 정도까지는 정치적 제휴에 따라서 재통합되고 있다. 제도혁명당(PRI) 선거운동에 쏟아 부은 거액의 기부금에서 볼 수 있듯이 대기업 그룹들은 1988년,

1994년 모두 제도혁명당을 지원했던 반면⁶⁾, 덜 중앙집권화된 그룹들은 PAN을 지원하는 경향을 보였다.

그리고 그들의 이데올로기 차이에도 불구하고, 동맹관계는 대규모 복합기업체(conglomerates)와 은행에 의해 행사된 경제 통제에 관한 공통 관심사를 바탕으로 하여 후자의 그룹과 CANACINTRA에서의 제조그룹 간에 형성되어 왔다. 1994년에 이러한 조직들은 한편으로는 그 이상의 규제를 요구하는 Zedillo 행정부(1994-2000)에 대해 제안을 제출하기 위해, 다른 한편으로는 중소형 플랜트의 현대화를 지원하기 위한 광범위한 개입뿐만 아니라 정책결정위원회에서 중소기업에 대한 좀더 포괄적인 역할을 위해 힘을 결집시켰다(Luna, 1995). 훨씬 더 최근에 PAN은 사유화 과정을 재조사하고, 해외 부채 상환의 개정을 포함하여 자유화의 실행에 있어서 좀더 많은 융통성을 요구하는 제안과 함께 정부 관료의 감원, 세금 감축 및 정수의 분산화 등을 포함한 관세 요구를 결합한 개정안을 제출하였다(EFI, March 3-9, 1997).

III. 결 론

가장 강력한 경제 그룹의 응집력은 분명히 증가해 왔다. 예를 들면 멕시코의 경우 그룹간 상호 투자의 역할을 보면 알 수 있다. 이러한 그룹들은 외국법인과의 합동투자, 마케팅 협정, 그들 자신의 해외투자 등을 통해 점차적으로 국제화되었다.

응집력과 국제적 통합의 증가는 이들 그룹이 같은 사회 속에 있는 다른 그룹 (일부의 경우 중소기업 그룹을 포함)에 비해 상대적으로 힘이 강하다는 것은 분명하다. 외국의 자본과 시장에 대한 강화된 접근은 국내 자원에 대한 의존도, 영향력을 행사하는 국내 다른 부문의 능력을 감소시킨다. (Evans, 1994:208,231)

국가의 구조조정은 대중 부문을 지향하는 기관과 좀더 지향적인 국가 관료들을 회생시키고 기술 관료와 외국에서 교육을 받은 전문 관료의 영향을 지지하고 강화해 온 범위 내에서, 공공관료들 속에서 '국가 대 국가'의 전쟁으로 표현되어온 과정이 약화되었지만, 이것이 함축하고 있는 의미는 약한 국가는 필요 없고 강한 행정력이 필요하다는 것이다(Schamis, 1995: 174). 페루나 아르헨티나와 같은 다른 나라에서는

6) 1993년 살리나스는 주요 경제 그룹의 총수들과의 회담 자리에서 다가올 PRI 대선 선거운동 자금으로 각각 2,500만 달러의 기부금을 해달라고 요청한 바 있다.

국가 대 국가의 전쟁은 의회를 회피하기 위한 범령에 의해 통치하거나 의회와 함께 문제를 해결하지 않는 강한 형태의 행정부를 지니어 왔다.

그렇지만, 정치적 압력으로부터 의사결정을 격리시키기 위한 노력은 단지 부분적으로 이루어졌다. 공공 부문 및 수많은 비즈니스 그룹은 배제되었을 지라도 대그룹은 자문 및 컨설팅 위원회의 직접적인 협력뿐만 아니라 구체적인 기관 및 정치적인 리더들과 비공식적으로 연계되어 혜택을 받았다.

멕시코에서, 기업가들은 모든 수준에서의 선거 정치활동에 참여하기 시작했지만 가장 중요한 동맹은 주요 장관 및 대통령과 최고 경제 그룹간의 비공식적인 연계뿐만 아니라 PRI를 위한 지원을 연계이다.

국가 및 민간부문의 신중한 노력뿐만 아니라 경제 구조조정 과정은 전통적으로 자유 민주주의에서 비즈니스 그룹의 힘에 대항하는 가장 중요한 부문으로 구성되어 온 조직화된 노동의 약화를 가져 왔다. 이것은 downsizing; 시간제 근로나 임시적으로 의 이동; 근로자를 채용, 해고, 승진을 초월하는 거래한 경영관리 통제권의 도입; 근로시간과 고용 보장의 변화뿐만 아니라 기업 (그리고 일부의 경우, 개인적인) 협상을 위한 산업전반의 협상 제거의 도입 등을 통해 노동 “유연화”의 전 세계적인 과정의 일부가 되었다.

독립적인 노동조합이나 단체의 노동운동 리더들은 모두 국가 및 민간부문에 의한 공격에 대항하는 효과적인 방어를 갖추 능력이 없었다. 독립적인 노동조합들은 변화에 저항하기 위해서 시도한 곳이 있었지만 그들은 패배하였고 결국 파괴되었다. 일부 자동차 제조업체는 북부 지역으로 생산기지를 이전하였다; 이들은 독립적인 노동조합과의 노동투쟁에 직면하였을 때 전체 노동자를 해고하였고, 근로자를 선별적으로 재고용하였고, 노동조합의 영향을 상당히 축소시킨 새로운 노동계약을 재정하였다. 고용주들은 국가의 노동 권한과 이러한 노력에 따른 기업 노동부문의 지원에 의지할 수 있다. PRI의 단체 노동운동 지도자들은 차례로 그들 스스로 어려운 입장에 처하게 되었다; 계급을 초월하는 그들의 통제 그리고 국가로부터 특권을 획득하는 그들의 능력 대부분이 중단되었고; 국가는 특권을 인정해줄 수 없게 되었다 (Middlebrook, 1995; 227-286, 293-)

위기관리 및 구조조정 기간동안 임금은 엄청나게 삭감되었다; 1993년에 실제 최저 임금은 1982년의 가치의 40%보다 낮았다. 1982년과 1993년 사이에 국가 부문에서 40만개의 일자리가 없어졌다; 민간 기업의 규모축소(다운사이징)과 수많은 내수시장 기업들의 도산으로 인해 같은 기간동안 더 많은 일자리가 없어졌다. 1994-95년에

있었던 폐소화 위기 때에는, 그 이후에 일부 회복되기는 하였지만, 100만개의 일자리가 없어진 것으로 집계되었다.

요컨대, 경제 구조조정 과정은 좀더 강력한 국제화 지향의 그룹들이 강화되고 결합되었을 뿐만 아니라 자유 민주주의 속에서 좀더 불리했던 그룹들 중에서 조직화된 주요 전통적인 대표 그룹들이 상당히 약화되었다. 안정적인 참여 민주주의의 통합이 서로 다른 사회 그룹 사이의 힘의 균형이 필요하다면, 멕시코의 민주주의의 전망은 손상된 것으로 나타난다.

그렇지만, 이것은 전체 이야기 중의 일부에 지나지 않는다는 것을 명심해야 할 것이다. 첫째, 멕시코에서 다른 정치적인 성과가 암시하듯이 제도가 문제이다. 둘째, 전통적인 노동부문은 약화되었고, 다른 정치인들은 통합되거나 여성운동, 토착지역 집단, 임차인 조직(tenant organizations), 환경운동의 형태 등으로 재결집 되었다. 일부의 경우, 노동조직은 환경문제(예: 미국-멕시코 국경지대) 또는 근로여성을 위한 탁아제도와 가은 보다 광범위한 기업 이슈에 초점을 맞추어 재결집 되었다. 멕시코에서 게릴라운동은 변화에 의해 소외되었던 수많은 불만 집단을 흡수하였다.

구체적인 운동으로 이합집산하려는 노력뿐만 아니라 (멕시코의 PRONASOL과 같은) 사회의 가장 빈곤한 부문을 지향하려는 개선 프로그램은 목표 집단 및 운동을 neutralizing하는데 부분적으로만 성공하였다. 이러한 그룹의 조치, 그리고 국가와 국제간 통합 및 제휴를 맺는 능력은 국가와 국제뿐만 아니라 하위국가 수준에서 궁극적으로 통합 될 정치구조의 형태에 대해 중요한 시사점을 제공해 줄 것이다.

참고문헌

- Adams, John A., Jr. 1997. "Mexico in 1997: A View from Laredo," *El Financiero International Edition*, March 3-9.
- Alba Vega, Carlos. 1997. "La COECE: un caso de cooperacion entre los sectores publico y privado en Mexico," *Comercio Exterior*, 47, 2 (February)
- Aguilar Zinser, Adolfo. 1993. "Authoritarianism and North American Free Trade: The Debate in Mexico," in Richard Grinspun and Maxwell A.

- Cameron, ed. *The Political Economy of North American Free Trade*. New York: St. Martin's Press.
- Centeno, Miguel Angel. 1994. *Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*. University Park, Pennsylvania: Penn State Press.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.
- Frieden, Jeffrey A. 1991. *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufmann. 1992. *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan and Robert R. Kaufmann. 1995. *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Held, David. 1995. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford: Stanford University Press.
- Hellman, Judith Adler. 1994. *Mexican Lives*. New York: The New Press.
- Heredia, Blanca. 1992. "Profits, Politics and Size: The Political Transformation of Mexican Business," in *The Right and Democracy in Latin America*, ed. Douglas Chalmers et al. New York: Praeger.
- Luna, Matilde. 1995. "Entrepreneurial Interests and Political Action in Mexico: Facing the Demands fo Economic Modernization, in Riodan Roett, ed., *The Challenge of Institutional Reform in Mexico*. Boulder: Lynne Rienner.
- Maxfield, Sylvia. 1989. "International Economic Opening and Government-Business Relations," in Wayne A. Cornelius, Judith Gentleman, and Peter H. Smith, ed., *Mexico's Alternative Political Futures*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.
- Middlebrook, Kevin. 1995. *The Paradox of Revolution: Labor, the State and Authoritarianism in Mexico*. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- Pozas, Maria de los Angeles. 1993. *Industrial Restructuring in Mexico*:

Corporate Adaptation, *Technological Innovation, and Changing Patterns of Industrial Relations in Monterrey*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California.

Stallings, Barbara. 1992. "International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization and Structural Reform," in *The Politics of Economic Adjustment: International Constraints, Distributive Conflicts, and the State*, ed. Stephan Haggard and Robert R. Kaufman. Princeton: Princeton University Press.

저자약력

김성수 : 현재 한양대학교 정외과 교수

미 University of Southern California 정치학 박사

관심분야는 민주주의와 시민사회, 비교정치 경제와 정치철학, 정치과정에서의 정당과 선거의 역할.