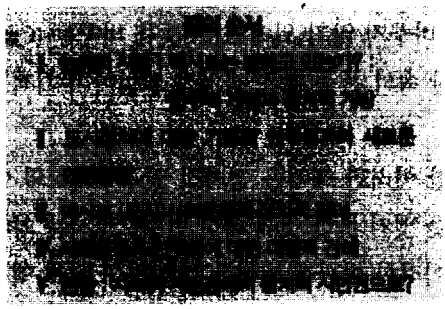
멕시코 도시지역의 정치적 참여 연구 :
(도시)사회운동을 중심으로*

강명구(아주대학교 사회과학부)



I. 논의의 시작 : 멕시코는 변하고 있는가? : 민주적 개방과 정치적 개방

지난 약 30여 년 간의 멕시코 정치를 돌아보면 많은 사건의 와중에서도 변화보다는 연속성이 돋보인다. 1968년 대학살 사건에서부터 시작하여 1980년대의 경제위기, 1985년의 대지진, 1988년 대통령선거 부정 시비, 1994년 치아빠스(Chiapas)주의 농민반란과 유력한 정치지도자(Colosio와

* 이 연구는 1996년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)의 지원에 의해 연구되었음을 밝힙니다.

Ruiz Massieu)의 암살, 그리고 1994년 12월 멕시코의 외환위기 등 멕시코에서 정치적 대격변이 일어날 수 있었던 사건은 매우 다양하였다. 그럼에도 불구하고 1988년 대통령선거 때의 높았던 정권교체 가능성을 제외하고는 남미의 여타 대국(브라질, 아르헨티나, 칠레 등)이 민주화의 격동적 정치경험을 한 것에 비교하면 멕시코는 안정적으로 정권을 유지하여 왔다. PRI(Partido Revolucionario Institucional : 제도혁명당)의 장기집권이 이러한 정치적 연속의 중심에 놓여 있음은 두말할 나위 없다. 물론 정권 내부의 정치이념 지평이 보수와 진보를 시계추처럼 오가는 반복 현상이 있었지만 (Skidmore and Smith, 1989 : 243) 멕시코의 정치체제를 근본적으로 뒤바꾼 적은 한 번도 없었다. 멕시코 내에서 냉소적으로 인구에 회자되는 표현처럼 '아무것도 바꾸지 않기 위해 모든 것을 바꾸는' (Cambiar todo para que nada cambie) 찻잔 속의 폭풍 같은 정치적 실험이 주기적으로 반복되고 있는 듯이 보인다.

멕시코에 대한 이러한 해석은 정치적 민주주의로의 이행에 대한 뜨거운 열망이 결실을 맺지 못한 것에 대한 반향으로서는 의미가 충분히 있다. 그러나 동시에 이러한 비관적 해석은 1980년대 이래 멕시코가 경험해 온 각종 정치적 실험과 그러한 실험의 여파가 창출해 낸 정치적 기회구조(political opportunity structure)를 통한 민주화 가능성을 과소 평가할 위험성이 있다. 멕시코의 정치 엘리트들이 PRI를 중심으로 한 조합주의적 정치구조를 온존시키려는 각종 정치기술적 노력은 상당 부분 성공적이었지만 결코 멕시코 정치 엘리트들이 의도하였던 바를 완벽하게 반영하지는 못하였다. 정치권력의 온존이라는 목표로 의도된 수많은 정치적 실험들은 (예를 들면, 멕시코시티의 시장 직접선거문제, 각종 선거 법령의 민주적 개정문제, 살리니스 행정부의 PRONASOL정책, 그리고 지방분권화정책 등) 이곳 저곳에서 의도되지 않았던 정치적 기회구조를 창출해 내었고 이는 기존의 멕시코 집권층이 권력유지를 위하여 구축해 놓았던 PRI를 중심으로 하는 조합주의적 구도에 보이는 또는 보이지 않는 균열구조를 만들어 냈다. 이

른바 요사(Mario Vargas Llosa)가 칭하였던 '완벽한 독재체제'적 해석과 푸엔떼스(Carlos Fuentes)가 칭한 '불완전한 민주주의'적 해석의 대립적 견해에서 1980년대 이래의 누적적인 정치, 경제, 사회적 변화는 요사의 해석에서 푸엔떼스의 해석 쪽으로 진행되어 나가는 듯이 보인다.[1]

1980년대 이래 멕시코의 정치적 변화는 경제적 위기상황으로부터 출발하였다. 1981~1982년 사이의 석유 값 하락이 촉발시킨 경제적 어려움은 국제통화기금(IMF)의 타의적 구조조정작업을 통하여 무역자유화, 탈규제정책, 민영화 및 노동시장의 유연화정책으로 이어졌다. 브래디 안(Brady Plan)을 통한 외화의 유입과 NAFTA의 가입 등을 통하여 1990년대 초반 회생의 기미를 보이던 멕시코 경제는 단기 외채의 차입이 치아빠스 반란과 암살사건을 계기로 일시에 빠져 나가자 1994년 12월 또다시 걷잡을 수 없는 위기상황으로 치달았다. 그러나 많은 우여곡절 속에서도 멕시코의 경제가 취하여 나갔던 방향은 확실하여졌다. 이른바 신자유주의(neo-liberalism)적 기조하에서 개방과 민영화의 물결이 멕시코 경제의 탈국가화를 촉진시켜 나갔던 것이다. 한마디로 말하여 경제적 측면에 있어 멕시코 국가가 그 기능의 상당 부분을 시장으로 넘겨주어야 하는 수평적 재구조화(horizontal state restructuring)가 외부적 충격파로 강제되었던 것이다.

경제의 어려움에서 강제된 신자유주의라는 국가의 수평적 재구조화는 그것으로 그치지 않고 동시에 멕시코 국가가 권한을 중앙과 지방 사이에 나누어 갖는 수직적 재구조화(vertical state restructuring) 요구로 이어졌다. 한편으로는 과도한 중앙집권으로부터 유래되는 국가의 비경제성을 치유하기 위한 조처로서 또 다른 한편으로는 어려워져 가는 경제적 상황으로부터 정권의 정치적 정당성을 보호받기 위한 방편으로서 데 라 마드리드

1) 이러한 해석이 바로 멕시코의 민주화를 의미함은 물론 아니다. 이성형(1996)의 주장대로 이러한 가능성을 과대 포장하는 것은 혁명 이래 모든 권력을 자신의 손아귀로 집결시켜 온 멕시코 국가의 권능을 과소 평가하는 위험성이 있다. 그런 연유로 '불완전한' 민주화로의 이행이 진행되고 있다는 표현을 쓴 것이다.

(De la Madrid) 행정부의 지방분권정책이 '정치적 개방' (apertura politica)이라는 민주적 시늉의 일환으로서 시도되었다(강명구, 1996). 1980년대 이래 시도된 멕시코 국가의 재구조화는 수평적 재구조화의 경우 지속적이며 급속하게 이루어져 왔으나 이러한 경제적 변화를 내부적으로 담지하는 정치적 구조의 변화인 수직적 재구조화는 많은 우여곡절과 부침을 거듭하며 그 방향성이 아직도 모호한 채로 진행되고 있다.

그러나 '민주적 개방' (apertura democrática)이 아닌 '정치적 개방' (apertura política)이라는 멕시코 정부의 용어 선택에서 잘 드러나듯이 멕시코의 민주화로의 이행은 아직도 많은 난관이 있다. 그렇지만 지난 십여 년 간 멕시코에서 진행되어 온 중요한 정치적 변화의 누적적 효과를 고려하건대 우리는 정치적 개방을 통한 민주적 개방으로의 전이를 완전히 부정할 수는 없다. 이 논문은 이러한 양 개념의 간극을 도시적 수준에서 가늠해 보고자 한다. 왜냐하면 멕시코시티를 위주로 하는 도시지역에서 극대화되고 있는 시민의 도시정치적 저항과 북부 멕시코에서 진행되고 있는 야당 지방정부의 등장은 경제적 어려움으로부터 유발되기는 하였지만 종국에 있어서는 민주적 개방으로의 이행에 매우 중요한 '매개 변수적 역할'을 할 수 있는 가능성을 가지고 있기 때문이다. 이는 바로 멕시코 국가의 정치적 개방정책으로부터 유래하는 정치적 기회구조를 멕시코의 도시적 시민사회가 어떻게 수용해 나가는가를 검증하는 작업에 다름 아닐 것이다.

이러한 목적을 위하여 이 논문에서는 도시 사회운동(Urban Social Movement)의 형태로 나타난 시민적 참여를 위주로 논의를 진행시켜 나갈 것이다. 도시 사회운동의 경우는 긴축적 경제정책이 집합적 소비와 복지적 도시정책 측면에 매우 부정적 효과를 끼칠 것이며 이로 인하여 촉발될 수 있는 도시적 시민사회의 정치적 저항의 형태를 살피는 데 매우 유효하기 때문이다. 한마디로 말하여 도시적 수준의 시민사회가 운동의 형태로 정치적으로 활성화되는 경향을 연구하는 것은 기존 멕시코 국가가 취하여 왔던 일련의 개방정책의 진위를 가늠하는 바로미터로서 그리고 민주

화로의 이행과정에 있어 대안적 방향성을 제시하는 것으로서 매우 의미 있는 작업이라 할 것이다.

II. 도시정치에 대한 기존의 연구성과와 새로운 연구경향

1. 중남미 도시정치 전반의 연구경향

구미 각국에 있어서(특히 미국을 중심으로 하여) 중남미의 도시정치적 측면을 연구한 성과물은 상당한 수준에 이른다. 장기간의 도시문화의 전통과 종속이론 등 독자적 이론개발은 이 지역에 있어서 도시문제의 연구를 피치 못하게 발전론의 분야와 연결시켜 놓았다. 즉, 근대화론적 도시이론의 맹점들이 드러나기 시작하면서 이에 대한 비판으로 제기된 종속이론 및 세계체제론이 갖는 역사구조적 성향은 서구의 도시문제 이론가인 가스텔 등의 영향을 받으면서(Castell, 1977 : 1983) 1960년대 이래 대체로 세 가지의 연구 주제를 중심으로 도시문제에 대한 연구가 진행되어 나가기 시작하였다(강명구, 1992).

먼저 60년대 및 70년대 초반까지 대부분의 연구는 도시 빈민에 대한 것들로서 실증적 연구를 통하여 도시 빈민의 정치적 급진성향, 빈곤의 문화 (culture of poverty), 도시 빈민의 주변성(marginality)이라는 3대 신화를 깨뜨리는 데 연구 노력을 집중시켰다. 즉, 1959년 쿠바 혁명이 도시지역에서 노동자 및 지식인의 도움으로 성공하자 근대화론적 입장의 도시 연구가들은 도시 빈민의 상대적 박탈감에 근거한 도시 빈민의 급진적 정치성향을 경계하여 여러 가지 정책적 처방을 내놓았다. 또한 오스카 루이스(Oscar Lewis)가 멕시코의 빈민촌을 대상으로 연구하여 제기한 '빈곤의 문화' 개념은 근대화론적 도시이론을 정반대로 반박하는 것이었다.

그러나 이러한 주장들은 멕시코시티의 도시 빈민이 정부에 대하여 요

구하는 도시 서비스 공급 요구행태를 분석한 결과 기존의 연구와 상이하게 나타났으며(Cornelius, 1974), 또한 리우데자네이루 빈민가(favela)를 직접 관찰한 펄만(Jenice Perlman)의 역저인 『주변성의 신화』(*Myth of Marginality*, 1978)에서도 통렬하게 반박을 당하고 있다. 펄만에 의하면 리우의 도시 빈민은 주변부이론에서 상정한 것과는 달리 잘 조직되어 있으며 빈곤의 문화도 찾아보기 힘들며 심지어는 친정부 관제데모에 앞장서기까지 하였다.

70년대의 주된 연구는 국제 노동기구(ILO)의 지원하에 도시 비공식 부문의 생성, 발전 및 기능에 대한 연구가 주류를 이루었다. 이들 연구들은 근대화론에 입각한 전통 경제학이 상정한 이중 경제구조를 실증적으로 비판하는 것이었다. 즉, 남미의 도시 비공식 부문은 거시경제 전반에 역기능뿐 아니라 오히려 순기능적인 역할을 하므로 도시 비공식 부문을 제거하기보다는 양성화하는 쪽으로 나아가야 한다는 주장을 제기하였다. 이러한 연구의 대체적 결론은 도시 비공식 부문의 자체적 역동성은 인정하면서도 비공식 부문의 자생적 역할보다는 거대한 자본의 역할 내에서 연계관계를 가지는 소상품 생산(petty commodity production)으로 진행되어 나타났다(Bromley, 1979).

70년대 후반 들어 나타나기 시작한 중남미 도시문제의 연구는 원론적 종속이론과 맥을 같이하면서도 국가기구 및 국가의 공공정책이 도시화 및 도시형태에 끼치는 영향 쪽으로 방향이 모아졌다. 즉, 국제적 수준의 자본주의체제가 도시문제에 끼치는 영향은 인정하면서도 각국이 처한 대내적인 정치구조가 세계 자본주의체제의 침투와 접맥되는 상황으로서 도시문제의 이해를 넓혀 나가기 시작하였다. 그중 대표적 연구가인 로버츠(Roberts, 1978)에 의하면 남미 도시문제의 핵심은 국가, 민족적 산업자본, 그리고 조직화된 노동조합의 3자가 포퓰리즘(polulism)적 정치구도하에서 수입 대체 산업화를 추구하는 결과의 도시공간적 표현으로서 이해되었다.

2. 멕시코 도시정치의 연구

멕시코 연구 중 근대화론의 연장선상에서 집중적으로 도시정치를 연구한 저작의 효시는 파겐과 투호이(Fagen and Tuhoy, 1972)의 연구에서 찾을 수 있다. Almond 와 Verba의 시민문화론(Civic Culture)에 근거하여 베라끄루스(Veracruz) 시민의 정치적 성향을 정밀한 서베이 기법을 동원하여 실지 조사를 행한 이들의 연구는 멕시코인의 멕시코 국가에 대한 전반적 지지성향과 동시에 정치적 무관심 내지는 비참여적 성향을 발견하였다. 그 후 멕시코 정치문화를 연구한 저작들은 이들의 발견과 유사한 결론에 도달하고 있다. 예를 들면 코르넬리우스(Cornelius, 1974)의 연구가 대표적이다. 농촌으로부터 멕시코시티로 이주해 온 도시 빈민의 정치적 성향을 연구한 이 논문에 따르면 도시 빈민들은 도시 공공서비스 등 주로 생활정치와 관련된 사항들을 기존의 관료기구를 통하여 해결하고자 노력하였다. 또한 정치적 투입보다는 산출 부문에 더욱 많은 관심을 기울였으며 이러한 생활정치적 요소가 여타 커다란 사회, 경제, 정치적 이슈로 확산되는 경향은 보이지 않고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 현상은 1970년대 초반 아옌데 정권이 들어서는 와중에서 정치적으로 활발하게 동원되었던 칠레의 경우와도 좋은 대비를 이루는 것이었다. 이상과 같은 도시민 개개인의 정치적 태도(attitude)에 근거를 둔 행태주의적 도시정치 연구는 그 후로도 캠프(Roderic Ai Camp, 1996)와 도밍게즈와 매칸(Dominguez and McCann, 1996) 등의 연구로 이어졌다.

이상과 같은 주류적 입장의 도시정치 연구에 대비하여 보다 진보적 성향의 학자들에 의한 도시정치 연구는 도시민들의 정치적 태도나 신념체계에 대한 연구보다는 왜 정치적으로나 경제적으로도 절박한 상황의 도시민(특히 도시 빈민)들이 정치적으로 동원되지 못하는가를 연구하는 데 초점이 맞추어졌다. 따라서 이들 연구자의 주된 분석의 대상은 제도혁명당을 중심으로 하는 국가기구가 어떻게 근린 시민조직들에 침투하여 정

치적 조작을 행하는가에 맞추어졌다. 이러한 연구경향의 선두주자격인 엑스타인(Eckstein, 1977)의 연구에 의하면 멕시코 정부와 제도혁명당은 희소한 경제적 자원의 배분 조작을 통하여 도시민의 정치적 요구를 규제하는 동시에 정치적 정당성을 유지하는 갖가지 메커니즘을 사용하였다. 이러한 방법에는 도시민의 동원을 통한 정치적 참여를 서서히 왜곡시켜 가는 방법과 더불어 지역의 지도자들을 정부-여당의 후원-수혜자 관계망으로 끌어들이는 전통적인 방법이 이용되었다.

3. 새로운 경향성 : 신(도시)사회운동의 성과와 한계

근대화론과 종속이론의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이 60년대와 70년대의 중남미에 있어 도시정치 연구가 세계체제, 국가기구 그리고 도시민 개인의 정치문화적 수준에서 제기된 것이라면 80년대에 들어서 도시정치 연구는 그 초점이 시민사회의 역동성에 관한 쪽으로 방향을 선회하였다. 물론 이러한 연구경향성의 전환이 기존의 국가기구의 정치적 성격, 그리고 개인적 수준의 정치적 신념에 근거를 둔 정치문화를 도외시한 것은 아니었다. 그렇지만 80년대의 도시정치 연구는 도시사회의 공공서비스 공급을 통한 개인주의적 혹은 소규모 집단적 정치행위가 아니고 집합적 의미의 도시민이 거대 규모의 조직을 통하여 정치적으로 동원되는 시민사회의 발흥에 관심을 기울이게 되었다. 물론 그 기폭제는 80년대 들어 시작된 탈권위주의 정치과정과 민주화로의 이행에 있어 시민사회의 역할이 고조되는 것과 궤를 같이하였다.

민주화로의 이행과정에 있어서 사회운동은 권위주의 정권에 대항하는 중요한 무기였을 뿐만 아니라 중남미의 여러 나라에 민주적인 정치문화와 참여적인 시민사회의 활성화를 촉진시킬 것으로 기대되었다. 특히, 게릴라 운동의 패퇴, 기존 정당의 무능력과 내부 모순, 노동조합의 위약성 등으로 정치적 민주화의 동인이 소멸되어 갈 때 등장한 사회운동은 실천

적으로나 학문적으로나 신선한 활력소였음에 틀림없었다(Roberts, 1997 : Harber, 1996). 민주화과정에 있어서 시민사회의 활성화는 근대화론자들에게는 정치문화가 시민사회에 근거하여 서구형 민주주의로 이행하는 징표로 해석되었으며 반대로 진보적 연구가들에게는 실패한 진보운동에 대한 실망감을 보충시켜 주는 새로운 정치적 집단으로 희망을 심어 주는 듯싶었다.

그러나 민주주의로의 이행과정에서 사회운동이 보여 주었던 정치적 역동성은 민주화 이후에는 많은 어려움에 직면하였다. 새로운 정부의 구성에 있어서나, 선거의 결과를 보거나 또는 새로운 민선정부의 정책결정과정에 있어서 매우 실망스러운 결과를 초래하였다. 정부의 중요한 결정들은 점점 어려워져 가는 경제상황하에서 신자유주의적 색채를 띠어 가기 시작하였으며 남미의 여러 나라에 있어 사회운동권은 정파적 이해관계로 나뉘어 응집된 정치세력을 형성하는 데 실패하였다. 참여적 민주주의보다는 기술관료적 민주주의가 그리고 시민정신에 근거한 공동체적 경제해결능력보다는 시장에 근거한 개인주의적 소비성향이 우선하는 것이 현실이 되었다.

그렇다면 남미의 사회운동 결과물들이 80년대 민주화과정에서 보여준 역동성이 민주화 이후 힘을 잃어 가고 있는 것에 대하여 어떠한 해석이 가능한가? 90년대 들어 계속되고 있는 남미 사회운동에 관한 연구물들은 이러한 질문에 대하여 두 가지 방향성으로 답하고 있다. 그 하나는 운동의 정체성(正體性 : identity)이 시민사회의 문화와 담론으로 체재내화되는 과정의 중요성을 인식하는 것이었고 다른 하나는 사회운동이 제도정치권과의 연계를 통하여 어떻게 하면 운동의 차원보다는 구체적 공공정책의 양태로 나타날 수 있을 것인가를 연구하는 것이었다. 전자의 경우 그람씨의 전통을 이어 받아서 후원-수혜자 관계(patronage system)의 비민주적 도시권력구조를 정치적 의식화와 새로운 도덕성 창출로 연계시키는 작업 및 인종, 계층, 성별에 따른 운동의 차별적 성격을 밝히는 작업이었

다. 후자의 경우 남미에 있어 지방분권의 새로운 정치 실험을 매개물로 삼아 도시 공공서비스문제 등과 같은 생활정치적 요소에 있어 시민권을 강화시키는 전략(empowerment strategy)으로 나타나고 있다.

80년대 이후 중남미 (도시)사회운동을 진보적 관점에서 연구해 온 슬레이터(Slater, 1994 : 6~7)가 회고적 관점에서 제시하는 몇 가지 새로운 경향성은 이러한 점에 있어서 매우 시사적이다. 그에 의하면 첫째, 사회운동이 가질 수 있는 현실적 한계를 인정함으로써 초기의 낭만주의적 관점을 벗어나는 것이다. 둘째, 정당, 정부기구 및 비정부조직(NGO) 등과 같은 정치사회 내의 조직에 대한 관점을 제고시키는 것이 중요하다. 셋째, 각국이 처한 문화적 특수성을 수용하는 것이 중요하다. 예를 들면 멕시코의 경우 후원자적 문화(patronage system) 및 특정 개인의 카리스마적 정치 지도력에 대한 과도한 의존 전통 등이 이에 해당한다. 넷째, 페루의 Sendero Luminoso나 멕시코의 치아빠스 반란의 경우에서 보는 바와 같은 정치적 폭력의 경우가 사회운동에 미치는 경우를 고려해야 한다. 마지막으로 사회운동은 장기적 관점에서 사회정의나 윤리의 문제를 고려해야 한다.

이상의 중남미의 도시정치 연구경향은 멕시코의 경우에 비추어 보건대 많은 시사성을 던져 준다. 그러나 동시에 멕시코가 지닌 여타 남미 대국들(브라질, 아르헨티나, 칠레)과 틀린 정치적, 문화적 특성들을 고려한다면 오히려 사회운동이 도시민들의 정치적 참여에 끼친 영향은 과대 평가되어서 안된다는 주장도 만만치 않다. 헬만(Hellman, 1994)의 주장처럼 멕시코의 경우는 중남미에서도 매우 예외적인 것으로서 위에서 논의한 사회운동의 문제점을 대변한 새로운 연구경향의 관점에서 평가받아야 할 것이다. 그녀에 의하면 멕시코는 민주화로의 이행속도나 국가의 시민사회 통제능력에 있어서 민주화로 이행한 여타 남미 제국과 비교해 볼 때 매우 심각한 차별성을 가지고 있다. 이하에서 먼저 멕시코 사회운동의 전반적 구도와 이에 대응하는 멕시코 국가의 전략을 살펴보고 몇 가지 케이스를 중심으로 멕시코 사회운동의 정치적 맥락을 논하기로 한다.

III. 멕시코(도시)사회운동과 정치적 참여

1. 전반적 구도

멕시코는 20세기 들어 가장 먼저 대규모의 혁명을 경험한 나라이다. 미완의 혁명을 제도화시키는 과정에서 익히 알려진 바와 같이 멕시코의 시민사회는 커다랗게 보아 세 묶음으로 체제내화되었다. 하나는 CTM (Confederación de Trabajadores de México)으로 대변되는 노동조직이고, 두번째는 CNC(Confederación Nacional Campesina)로 대변되는 농민조직이고 마지막은 잔여 범주를 총괄하는 CNOP(Confederación Nacional Organizaciones de Populares)이다. 1930년대 이래 근 50여 년 동안 제도혁명당을 정점으로 하여 이 세 가지 조직은 시민사회의 동원을 통한 정치적 변화를 억제해 온 주요한 기능을 담당하여 왔다. 물론 전술한 바와 같이 제도혁명당의 정권 내에서 정치적 이념 지평의 변화에 따라 이들 세 조직은 제도혁명당의 통제로부터 벗어나 다소간 탄력성을 얻기도 하고 또는 반대로 집권층의 의도된 조작정책에 따라 새로운 조직이 민의를 대변하여 태어나기도 하였다.

예를 들면 1968년 대학살 사건을 경험한 이후 진보적 색채를 띠며 취임한 에체베리아(Echeverría) 정권하에서 상당한 정치적 개방이 있었다. 이 당시 국가 통제하의 노동조직이 개방적이 되었으며, 기존 3대 조직과는 별개의 독자적 조직이 활동하고 상당한 영향을 끼쳤다. 또한 1977년 선거법 개정을 통하여 군소 정당이 활동할 수 있는 정치적 영역을 넓혀 주었다. 그 결과 1980년대 PAN(국민행동당)이 제1야당으로서 확고한 지위를 차지할 수 있는 계기를 만들어 주기도 하였다. 그러나 실상에서 이러한 과거의 정치적 개방화도 결국은 제도혁명당의 주도적 지위가 위협받지 않는 상황에서만 가능하였다. 야당으로부터의 실질적 위협이 있게 되면 여당은 위의 3개 조직을 동원하여 갖은 선거부정을 저질러 나갔던 것이다.

결국 이들 세 조직은 국가의 범주에 대항하는 의미의 시민사회를 통제하여 제도혁명당에 복속시키는 중요 메커니즘이었음을 부인하기 어렵다.

그러나 1980년대 이래 이러한 국가 통제하의 시민사회조직은 동원의 형태에 있어서 새로운 전기를 맞게 되었다. 특히 데 라 마드리드 정권(1982~1988)이 취임 초부터 맞기 시작한 경제적 위기상황은 이전과는 사뭇 다른 사회운동의 정치적 환경을 창출하였다. 경제적 위기를 타개하기 위한 정치전략적 측면에서 제기된 지방분권화정책, 이의 연장선상에서 제기된 멕시코시티의 민선시장 선출문제, 그리고 1985년 멕시코시티를 강타한 대지진의 여파 등은 1980년대 들어 멕시코의 사회운동이 활성화되는 데 매우 유리한 환경을 구성하였다.

무엇보다도 문제되었던 것은 급속한 경제의 악화 현상이었다. 멕시코 정부는 악화되는 경제상황에 있어서 정치적 반대세력을 분할-지배전략으로써 매수할 물질적 기반이 취약하여졌다. 따라서 멕시코 정부의 정치전략적인 운신의 폭이 매우 협소해질 수밖에 없었다. 둘째, 70년대 정치적 개방화의 여파로 힘을 얻기 시작한 야당의 등장도 사회운동이 80년대 이후 더욱 활성화될 수 있는 정치의 장을 마련하는 계기가 되었다. 때로는 선거부정에 대항하여 또 때로는 정부의 정책에 대항하여 야당과 사회운동은 상황에 따라 편의적 연합관계를 형성할 수 있었다. 셋째, 80년대 군부 정권이 민선정부로 바뀌는 민주화로의 이행과정에 있어서 브라질, 아르헨티나 등 여타 남미 국가의 시민사회운동은 멕시코에도 무시 못할 여파를 끼쳤다.

이러한 상황하에서 사회운동의 물결은 대도시부터 퍼져 나가기 시작하였다. 익히 알려진 바와 같이 멕시코의 대도시(특히 멕시코시티) 인구집중은 매우 심각한 것이며 이로 인한 환경, 교통, 주택 등 이른바 집합적 소비(collective consumption)의 문제는 80년대 들어 악화되는 경제상황에서 더욱 첨예화되기 시작하였다. 이하에서 먼저 멕시코 국가가 도시정치적 갈등을 '해결' 해 나갔던 전통적인 방법들을 살펴보고 이어서 1980년대 멕

시코시티의 시장 직선제 도입을 통한 도시정치의 민주화운동이 어떠한 양상으로 진행되어 나갔는가를 추적함으로써 도시사회운동의 정치적 참여 양상을 살필 것이다. 마지막으로 여타 도시지역에서 발생한 몇 가지 시민운동의 사례를 들어 멕시코 도시사회운동이 민주화과정에서 가지는 정치 참여적 해석을 시도할 것이다.

2. 전통적 도시정치 참여억제의 구체적 방법들

근대화론이 상정했던 도시 빈민의 급진성향은 이미 신화로 판명이 났다. 멕시코 도시 빈민지역의 열악한 생활환경을 상정하건대 던져야 할 질문은 길버트가 적절히 표현한 바와 같이 "도시 빈민이 급진적인가 아닌가?"가 아니라 "도대체 어떤 연유로 도시 빈민은 저항하지 않는가?"일 것이다(Gilbert, 1994 : 128). 이에 대한 길버트의 대답은 네 가지로 요약된다(Gilbert, 1994 : 128~135). 첫째는 도시 빈민의 보수주의성향이다. 단적으로 이야기하여 도시 빈민은 정치적으로 동원되기에는 먹고 살기가 너무나도 바쁜 사람들이다. 그들은 되도록 투쟁적 사건에 말려들기를 원하지 않는다. 둘째는 후원-수혜자 관계망으로 얽어진 후원체계(clientelism)로 인하여 도시 빈민은 시혜적인 물질적 보상을 선거시 투표로 답하는 것이다. 셋째는 정부가 물질적 보상 혹은 직업약속 등으로 도시 빈민 지도자들을 회유(co-optation)하는 것이다. 넷째는, 지역운동 지도자의 암살까지 초래하는 무자비한 탄압이다.

멕시코시티의 도시정치를 연구한 워드(Ward)에 의하면 멕시코 정부의 도시 빈민을 포함한 도시사회운동을 무력화시키는 방법은 위에서 열거한 것보다도 더욱 다양하다(Ward, 1990 : 167~173). 우선 국가와 지역사회의 관계에 있어서는 길버트가 지적한 바와 같은 후원-수혜자 관계 및 회유방법이 제도혁명당과 그 하부조직이 지역사회와 연계됨으로써 가능하게 된다. 전체적으로 보면 해당지역에 돌아가는 혜택이 적어짐에도 불구하

고 제도혁명당과 그 방계조직이 선택적 혜택을 제공함으로 인하여 지역의 전체 시민조직이 파편화되는 '조직의 아이러니' (Eckstein, 1977)가 발생하게 된다.

그러나 어떤 시민조직이 힘이 강성하여져서 회유, 후원-수혜자 관계 설정, 그리고 탄압의 모든 방법이 잘 적용이 되지 않을 때 멕시코 정부가 택하는 방법은 분할-지배(divide and rule)전략이다. 특히 이 방법은 몇 개의 시민조직이 연합전선을 형성하여 정부에 대항할 때 자주 쓰인다. 분할-지배방법의 몇 가지 예를 들면 다음과 같다. 먼저 연합한 지역 시민단체를 각기 상이하게 대처하는 것이다. 즉, 특정지역에만 차별적으로 공공서비스를 제공함으로써 시민연합운동 내부의 갈등을 유발시키는 전략이다. 또 다른 방법은 도시 공공 서비스의 성격상 도로, 교통, 교육시설 등과 같이 집합적으로 소비하는 것과 전기, 전화, 의료서비스 등과 같이 개별적 부담에 근거한 개인적 소비가 있는 바 개인적 소비에 근거한 편익을 제공함으로써 집합적 소비를 둘러싼 집단행동을 저지시키는 방법이다.

마지막 방법은 시민운동단체가 제기하였지만 아직 집단행동으로 이어지기에는 응집력이 약한 이슈를 미리 정부가 문제제기를 함으로써 시민운동의 이슈를 '공중납치' (hijacking)하여 일종의 '김빼기 작전' 을 시행하는 것이다. 예를 들면 시민운동단체가 제기한 환경문제 등을 정부가 미리 제기하여 불충분하나마 조치를 취하는 것이다. 이 방법은 보다 커다란 맥락에서 정부의 사회복지 제공 능력을 과시함으로써 지역시민운동을 순화시키는 이데올로기적인 역할을 행한다. 이 경우 물론 완전한 해결책을 제공할 물질적 기반이 약한 정부는 문제를 사전에 미리 이슈화시키는 것만으로도 상당한 정치적 정당성을 확보하는 반사이익을 누리게 된다.

그러나 이와 같은 전통적인 도시정치 참여 무력화방법도 매우 극심한 경제적 곤궁상황하에서는 좋은 해결책이 되지 못하는 경우가 있다. 1980년대 멕시코시티의 정치적 민주화를 둘러싼 시장 직선제문제는, 그리고 이의 연장선상에서 제기되는 시민참여의 문제는 경제적 어려움이 어떻게

집권층 내부의 갈등과 제도적 변화로 이어지는가를 보여 주는 극명한 예이다. 즉, 도시정치의 민주화문제가 도시 사회운동의 활성화 및 시민의 정치적 참여 증대와 연계되면서 전국적 정치구조의 민주화문제와 어떠한 연계를 가지며 그 한계점은 무엇인지를 잘 보여 주는 예일 것이다.

3. 멕시코시티의 도시정치 민주화과정과 도시 사회운동

(1) 성격과 시작

멕시코는 비록 연방제도를 법적으로 유지하고 있으나 실제로는 단일제국가 못지않게 중앙집권화되어 있는 나라이다. 그렇지만 각 주와 시(municipio)는 자체적으로 시장과 주지사를 선출하는 분권적 제도를 지니고 있다. 이러한 일반적 경향에 예외적인 경우는 아이러니컬하게도 멕시코의 수도이자 인구로만 본다면 세계 최대 도시인 멕시코시티(Distrito Federal)였다. 1997년 7월 까르데나스(Cuauhtémoc Cárdenas)가 초대 직선 시장으로 당선되기 전까지는 멕시코시티는 민선 시장이 아닌 대통령이 임명하는 시장과 1987년 설립된 입법권이 없는 의회(Asemblea de Representantes del Distrito Federal)에 의하여 통치되었다. 이중에서도 멕시코시티의 시장은 정치적으로 제2인자라고 불릴 정도로 막강한 국내 정치적 중요 직책이었다. 따라서 실제적 의미에 있어서 인구 수로 보나 엄청난 예산으로 보나 그리고 정치적 지위로 보나 멕시코시티의 통치문제는 곧바로 멕시코 국내 정치와 직접적인 연계관계에 있다고 해도 과언이 아니었다(Ward, 1990, chp3).

1982년에 데 라 마드리드가 대통령에 취임하면서 멕시코시티의 도시정치는 한 차례 격랑 속에 휘말리게 된다. 문제의 시작은 80년대 초반 멕시코가 처하였던 경제적 위기상황이었지만 문제의 전개는 멕시코 통치의 핵심인 조합주의적 권력구조에 큰 균열을 가져오는 방향으로 전개되어 나갔다(Davis, 1994a, chp. 8). 1980년대의 경제적 위기상황 속에서 전개된

멕시코시티의 정치적 민주화를 둘러싼 정치적 게임은 기존의 주요 도시 정치 행위자군인 대통령, 제도혁명당과 그 하부조직(특히 CNOP), 그리고 시장을 정점으로 하는 관료조직 및 기타 민간부분 행위자들(건설업자, 도시계획가 및 지역사회 내의 권력세력)에 CONAMUP(Coorrdinador Nacional de Movimientos Urbanos Populares : 전국 도시운동협의회)라는 도시사회운동 협의체세력이 첨가됨으로써 매우 다이내믹하고 복잡한 양상으로 전개되어 나갔다. 그리고 이러한 운동의 결과는 까르데나스를 중심으로 하는 야당 세력과 사회운동단체가 암묵적 결합을 함으로써 익히 알려진 바와 같이 부정선거 시비로 얼룩진 1988년의 치열한 대통령선거로 연결되었다. 도시사회운동이 바로 멕시코 정치체제의 민주화문제와 연계되었던 것이다.

1982년 대통령에 취임한 데 라 마드리드는 정부의 개혁 없이는 경제위기를 극복할 수 없다는 판단하에 그의 선거운동 기간 중 공약으로 내걸었던 지방분권정책을 실시하였다. 데 라 마드리드의 이러한 정책은 그간 중앙정부가 쥐고 있던 권한과 동시에 재정적 책임의 상당 부분을 지방정부로 이양함으로써 경제위기로 더욱 악화되는 중앙정부의 재정적자를 상당 부분 해결하는 동시에 정치적 민주화의 의미를 부여함으로써 정치적 정당성을 획득하기 위한 고도의 정치적 선택이었다(강명구, 1996). 그러나 이러한 지방분권화정책이 성공하기 위하여는 다른 여러 조건도 필요하였지만 무엇보다도 자치단체 중 가장 크고 거대한 권한을 지닌 멕시코시티의 문제를 도외시할 수 없었다. 이는 곧바로 멕시코시티의 시장을 종래와 같이 대통령이 임명하지 않고 시민에 의한 직선의 문제와 연결되어 있었다.

이러한 정책이 잘만 성사되면 몇 가지의 난제를 동시에 해결할 수 있는 매우 유용한 방안이었다. 우선 경직되고 낭비적인 행정구조를 개편함으로써 멕시코시티에서 생겨날 수 있는 재정적 여유 분을 여타 지역에 투자할 수 있는 기회를 만들 수 있었다. 둘째, 직선을 통하여 시장을 선출함으로써 멕시코에 있어 가장 크고 중요한 중앙지역에서 정치적 정당성을 획

득할 수 있게 된다. 셋째, 제도혁명당과 CNOP로 대변되는 도시정치 분야 하부조직의 공고화된 개혁저항적 정치세력(politico)의 기득권을 순치시켜 대통령의 정책수행을 용이하게 만들 수 있다.

(2) 진행

그러나 이러한 데 라 마드리드의 의도는 오랫동안 멕시코시티를 중심으로 형성되어 온 기득권층과 그 자신이 직접 임명한 시장인 아기레(Ramón Aguirre)로부터도 저항에 직면하게 되었다(Davis, 1994a : 263~270). 시장의 경우 대통령의 정책이 시행되면 멕시코시티의 통치에 있어서 필수 불가결인 기존의 기득권 세력의 저항에 직면케 되어 시장으로서의 권한 행사가 어려워질 뿐 아니라 차기 대통령을 꿈꾸는 자신의 정치적 야망과도 상반되는 것이었다. 게다가 그간 도시정부의 관료들에게 줄을 대어 공생관계를 형성해 오던 개인 사업자들의 반대 로비, 멕시코시티 도시정부의 집행부격인 junta의 위원들(delegados)로부터의 반대 등도 만만치 않았다. 이들 도시정부의 행정 책임자와 그 연합세력들은 오랫동안 공고히 다져 온 네트워크를 바탕으로 새로이 임명된 시장을 앞세워 데 라 미드리드의 정책에 맞섰다.

이러한 대립의 와중에서 제도혁명당이 민선시장 대신 민선의회를 조직하자는 중재안을 내놓았다. 대통령과 그 대립세력들 사이에서 제도혁명당의 위치는 그 어느 한쪽도 손들어 줄 수 없는 묘한 상황에 처해 있었다(Davis, 1994a : 270~274). 전반적인 정치 구도를 보건대 제도혁명당은 대통령의 정책에 반대할 수밖에 없는 입장이었다. 먼저 멕시코시티의 시장 임명 권한을 대통령이 자발적으로 내놓아 선거 기제에 맡긴다면 이는 전통적으로 매우 강력하였던 대통령의 권한 축소를 의미하는 것이 되고 이의 연장선상에서 강력한 대통령의 존재와 불가분의 관계에 있는 제도혁명당의 존재를 약화시키는 것이 되어 버린다. 둘째로, 멕시코시티의 시장을 직선에 맡길 경우 야당이 당선된다면 정치적 반대세력에게 엄청난 힘을

실어 주는 결과를 초래하게 된다. 셋째, 데 라 마드리드의 제안은 결국 제도혁명당과 같은 정치세력(políticos) 대신 대통령의 심복들인 기술관료 집단(tecnócratas)에 힘을 실어 주게 되어 힘의 균형상태를 전복시킬 위험성이 있으며 아울러 이는 외국에서 수학한 젊은 개혁지향적 경제학자 출신 관료와 국내파인 장년세대의 정치세력과의 세대간 대결 양상을 띠게 되었다.

그러나 이와 같은 반대 이유에도 불구하고 제도혁명당이 데 라 마드리드의 제안을 쉽사리 반대만 하지 못할 이유도 많았다. 그중에서도 가장 우선적인 고려 사항은 장기적인 전망에서 바라본 제도혁명당의 정권유지였다. 제도혁명당이 장기적으로 집권하기 위하여는 기존의 조합주의적 정치구도가 온존되어야 하는데 노동조직인 CTM과 농민조직인 CNC는 현상유지가 가능하였으나 잔여 범주를 모두 묶는 CNOP의 경우 그 기능이 취약하였고 특히 가장 많은 활동이 기대되는 도시지역(그중에서도 수도인 멕시코시티)에서의 활동은 매우 불만족스러운 것이었다. 이는 멕시코시티에서 선거시 여당의 득표율이 70년대 70%까지 올라갔던 것이 80년대 중반 들어 43%까지 하락하는 데서도 여실히 드러났다. 더 나아가 과거에는 여당의 교묘한 선거전술로 많은 투표 기권이 있었고 이는 곧바로 선거부정으로 이어지는 구도를 형성해 왔으나 80년대 들어 기권 대신 점점 더 야당에 표를 주는 현상이 도래하였다. 이는 곧 제도혁명당의 방계조직인 CNOP가 도시 공공서비스 제공을 위시한 각종 도시정책에 있어서 제대로 그 기능을 발휘하지 못한 결과로 해석되었다. 어떠한 형태로든지 멕시코시티에 있어서 제도혁명당의 정치적 정당성을 회복하기 위한 조처가 불가피하게 되었던 것이다. 이런 차제에 멕시코시티의 시장을 직선하는 정치개혁을 정면으로 반대하는 것은 정치전략적으로 커다란 손해를 감수해야만 하는 것이었다.

(3) 사회운동의 격화

제도혁명당의 입장에서 보아 문제를 더욱 어렵게 만든 결정적인 계기는 도시 사회운동의 발흥이었다. 1982년 데 라 마드리드 집권 이전에도 물론 왕성한 사회운동의 조짐이 있었다. 그러나 80년대 이전의 운동은 결집되지 못하고 주로 파편화된 형태로 전개되어 온 관계로 위에서 논의한 바와 같은 제도혁명당에 의한 전통적인 무력화방법들이 효과가 있었다. 1981년 말과 1982년 들어 이러한 도시 사회운동세력들이 CONAMUP를 형성하며 결집된 힘을 발휘하기 시작하였을 때는 상황이 사뭇 달라지게 되었다. 도시 저소득층과 도시 빈민들은 그들이 직면한 생활 정치적 문제들을 해결하기 위하여 과거와 같이 CNOP를 매개로 한 전통적인 방법에 더 이상 매달리지 않고 대신 결집된 힘을 발휘하기 시작한 CONAMUP를 찾기 시작하였다. 어떤 통계에 따르자면 1982년에 이르러 대략 18만 명의 멕시코 시민들이 도시 사회운동에 적극적으로 참여한 것으로 드러났다 (Ramirez, 1986).

이와 같은 멕시코 도시정치 민주화를 둘러싼 각 행위자간의 갈등양상은 제도혁명당이 1983년 지방선거에서 승리하자 다소 주춤하는 듯했으나 1985년경에 이르러서는 심화되는 경제위기로 인하여 다시 한 번 격렬한 정치적 대립의 장으로 등장하였다. 경제 사정이 악화되자 멕시코시티나 근교에 소재해 있던 많은 기업들이 해외로 빠져 나가거나 도산하였다. 이런 상황은 그렇지 않아도 어려운 멕시코시티의 재정상황에 세원 감소라는 무거운 짐을 안겨 주었고 이는 곧바로 도시 공공서비스의 기본적 사항 공급도 어렵게 만들었다. 경제적 난관의 가장 직접적인 피해자는 CNOP의 중요 구성 그룹인 도시 중산층과 도시 저소득층이었다. IMF가 제시한 긴축재정과 안정화정책은 중산층을 포함하는 대량의 실업자를 양산하였고 도시 비공식 부문은 더욱 늘어났다. 이런 상황에서 1985년 의회 선거 결과, 멕시코시티에서 제도혁명당은 전국 평균 득표율보다 22%나 적은 42.63%의 득표라는 참담한 결과를 맞이하게 되었다. 많은 시민들이

CONAMUP의 기치하에 모여 민주적 도시정치의 변화를 요구하였다.

문제는 여기서 그치지 않았다. 1985년 9월 멕시코시티의 중심부를 강타한 대지진과 1986년 7월 북부 멕시코의 주지사 선거부정 시비의 여파는 도시 사회운동의 불길에 기름을 붙는 결과를 가져오게 되었다. 공교롭게도 도시 중심부의 중산층과 저소득층이 운집해 있던 지역을 강타한 대지진의 피해는 익히 알려진 바와 같이 엄청난 것이었다. 문제를 더욱 어렵게 만든 것은 대재앙의 수습과정에서 보여 준 멕시코시티 정부의 무능력이었다. 정부의 지원보다 시민들의 자발적 봉사대가 더욱 많은 일을 효율적으로 처리해 나갔다. 당연히 비민주적이고 무능력한 도시정부에 대한 성토와 시민적 참여를 통한 민주적 도시정치구조로의 개편에 대한 목소리가 더욱 힘을 얻게 되었다. 대지진이 일어난 후 Asemblea de Barrios(빈민연합)으로 불리는 빈민집단이 강제철거 반대와 주택문제 해결을 위한 투쟁을 계속 벌여 나갔다. 이들의 활동은 사회운동세력은 물론이고 중산층에게까지도 매우 강한 인상을 심어 주었다(Gilbert, 1994 : 140). 이러한 대재앙이 발생한 후 채 1년도 되지 않아 실시된 선거에서 제1야당인 국민행동당(PAN : Partico Accion Nacional)이 전통적으로 강세를 보여 온 치후아후아주를 비롯한 북부 멕시코에서 선거부정에 대한 대대적인 시위가 벌어졌다. 그 핵심은 물론 멕시코시티에서 활동하던 사회운동세력들이었다. 대지진의 여파로 응집력을 과시하던 사회운동세력의 정치적 참여는 이 사건을 계기로 더욱 힘을 얻어 나갔다.

(4) 결과와 이행

위기상황을 느낀 정치권은 멕시코시티 도시정치 개혁의 진행을 더 이상 늦출 수 없었다. 그렇다고 야당이나 사회운동의 요구를 모두 수용하는 것은 정치적으로 커다란 타격이 아닐 수 없는 진퇴양난의 처지에 도달하게 되었다. 멕시코 국가의 선택은 양자간 대결구도의 중간 타협점을 찾는 일이었다. 그 결과로서 직선으로 구성되기는 하지만 입법권이 없는 '멕시

코시티 대표 의회'(Asemblea de Representantes del Distrito Federal)가 구성되었다. 물론 멕시코시티 도시정치의 핵심인 시장선거는 무산되었다. 대표의회는 기존의 delegado나 junta 체제보다 도시 공공서비스의 제공과 재정기획에 있어 자율성이 증가된 진일보한 것이었으나 정치적 자율성에 근거한 민주적 개편에는 매우 미흡한 것이었다. 야당과 사회운동세력이 이러한 결과에 만족하지 못한 것은 자명하였다. 심지어 제도혁명당 내부에서도 비판의 목소리가 끊이지 않았다. 1986년 선거 패배 이후 내부 개혁의 일환으로 형성된 제도혁명당 내부의 '민주전선'(corriente democrática)은 레도(Porfiria Munoz Ledo), 까르데나스(Cuauhtémoc Cárdenas), 마르띠네즈(Ifigenia Martínez) 3인의 원로 정치인을 중심으로 젊은 정치개혁세력이 주도하여 결성한 것이었다. 이들은 1988년 대통령선거에서 까르데나스를 FDN(Frente Democrática Nacional) 후보로 내세워 기존 정치세력에 막강한 파괴력을 과시하였다. 살리나스를 후보로 내세운 제도혁명당의 부정선거가 아니었다면 결과는 예측하기 어려운 것이었다. 1988년 선거에서 까르데나스가 커다란 위력을 발휘한 것은 사회운동세력의 강력한 도움에 힘입은 것이었다. 특히 도시 사회운동의 진원지였던 멕시코시티에서 까르데나스는 여당 후보인 살리나스를 거의 두 배에 가까운 차이로 압도하였다. 부정의 시비가 끊이지 않는 공식 통계만으로 보아도 전국적 수준에서 여당 후보인 살리나스가 50.4%, 까르데나스 32%, 중도 우파 여당인 국민행동당의 끌루띠에르(Clouthier)가 17%를 득표한 반면 멕시코시티에서는 살리나스가 2.25%, 까르데나스가 49.22%, 끌루띠에르가 22%를 각각 득표하였다(Butler & Bustamante, 1990 : 31 Table 2~3).

살리나스는 멕시코 역사상 가장 인기 없는 대통령으로 취임한 후 CNOP를 해체시키고 시민운동연합의 성격을 띤 UNE-Ciudadanos en Movimientos를 창설하였다. 이 조직은 1993년에 가서는 또다시 FNOC (Frente Nacional de Organizaciones y Ciudadanos : 전국 시민조직 전선)으로 바뀌었다(Davis, 1994 : 293). 살리나스는 이 조직에 시민단체와 환경운동가,

노동운동 등을 총괄시켰다. 두 가지 정치적 의도가 담겨 있었다. 첫째는 1988년 선거의 결과 사회운동의 역동성을 피부로 느낀 살리나스는 어떠한 형태로든지 이러한 운동을 제도권 내로 흡수할 필요성을 느끼게 되었다. 둘째로 기존의 CNOP를 중심으로 한 노장층의 구 정치세력권의 거세를 필요로 하였다.

그러나 살리나스가 사회운동에 대하여 행한 정책의 기조는 CNOP의 해체와 다른 조직으로의 개편에 있는 것이 아니었다. 오히려 살리나스 행정부의 사회운동에 대한 기본적 방향은 PRONASOL(Programa Nacional de Solidaridad : 전국 연대 프로그램)에 잘 나타나 있다. 이 프로그램을 자세히 살펴보면 살리나스의 정치적 의도는 시민운동의 체제 내 수용이 아니라 전국적 수준에서 사회운동권을 후원-수혜자의 전통적 방식을 통하여 분할-지배하려는 것이었다. 단적으로 말하여 사회운동의 민주화 요구를 PRONASOL을 통하여 비껴 가고 제도혁명당의 일당적 지배를 온존시키려 함이 곳곳에서 드러난다(강명구, 1996 : Aitken , et al., 1996). 어느 논자의 정확한 표현대로 신자유주의로부터 배태된 문제를 신 조합(민중)주의적 방법으로 풀려는 시도였다(Neo-polulist Solutions to Neo-liberal problems) (Dresser, 1991).

PRONASOL은 전국적으로 저개발된 지역을 대상으로 하는 사회복지 프로그램임에도 불구하고 실제로는 다음과 같은 전략적 차원에서 실시되었다(Gilbert, 1994 : 152~153). 첫째, 이 프로그램은 관료나 행정부의 손을 거치지 않고 별도 조직을 만들어 대통령이 직접 운용하였다(마치 한국 5공 시절의 새마을운동 중앙협의회와 마찬가지로 이 별도 조직은 1994년 제도혁명당의 개혁적 대통령 후보였던 꼴로시오를 암살하는 데 관여하였다는 의심을 받고 있는 살리나스 대통령의 친동생이 맡고 있었다). 둘째, 이 프로그램의 혜택을 가장 많이 받은 지역은 실제 대상지역이었던 가난한 주보다는 Jalisco, Mexico, Puebla 등 부유한 주였다. 특히 1988년 선거 당시 까르데나스의 좌파연합을 지지한 지역에 많은 특혜가 주어졌다. 예를 들면 멕시코시티

의 남동부지역의 빈민촌에 전기, 수도 등을 공급하면서 상징적으로 살리나스 자신이 직접 하룻밤을 지내기도 하였다. 이는 결국 앞 절에서 지적한 전통적인 회유와 분할-지배전략으로의 복귀였다. 셋째, 이 프로그램은 지역적으로 선별적이었을 뿐만 아니라 계층적으로도 선별적으로 행하여졌다. 이는 전통적으로 일반적 보조(general subsidies) 형태를 취해 오던 멕시코 정부의 복지정책 기조와는 다른 것이었다.

IV. 사회운동과 민주화에 대한 대립적 견해

1980년대부터 일기 시작한 남미 사회운동에 관한 연구는 초반기의 희망적 낭만주의에서 벗어나 1990년대 들어서는 보다 현실적이며 조심스러운 해석 쪽으로 방향을 잡아가고 있다(Harber, 1996 : Kenneth, 1997). 민주화 과정에 있어 민중적 동원(popular mobilization)이 발휘하였던 강력한 변화의 동인은 막상 탈권위주의 정권이 들어선 이후에는 그 역동성이 많이 소진된 듯이 보인다. 아마도 이는 정치적 민주화와 경제적 어려움의 갈등적 구조 속에서 나타나는 '민주화' 라는 환상으로부터의 탈피이고 동시에 민주화에 대한 '시민사회적 피곤함' (civic fatigue)(Munck, 1993 : 17)을 나타내는 징표일 수도 있다. 심지어는 1990년대 남미의 상황을 1930년대의 유럽 상황과 비유하면서 1990년대 남미의 경우 자본주의체제의 새로운 재구성과 권위주의의 해체는 이루어졌으나 이에 상응하는 민주적 정치질서가 탄생하지 못하고 있음을 매우 심각하게 지적하고 있다(Munck, 1993 : 9). 이는 사회운동을 토크빌(de Tocquiville)류의 자유주의적 관점에서 해석하여 시민사회의 발흥과 시민적 정치참여로 해석하는 주류의 입장이나 혹은 그람시안(Gramsci)적 입장에서 해석하여 사회변혁의 동인으로 해석하는 진보적 입장이나 매한가지인 것 같다. 이러한 배경을 중심으로 멕시코 사회운동의 경험(이의 연장선상에서 제기되는 시민적 정치참여)과 민주화

의 관계를 살펴보기로 하자.

1. 부정적 견해

멕시코 (도시)사회운동의 결과에 대하여 부정적 견해를 피력하는 논거는 1980년대 이래의 많은 변화가 실제로는 정부의 정책을 변화시킨 것이 별로 없고 또한 설혹 표피적 변화가 보이더라도 이를 내재화시키는 시민사회의 역량이 부족하다는 주장에 근거하고 있다. 그야말로 "아무것도 바꾸지 않기 위해 모든 것을 바꾸는"(Cambiar todo para que cambie nada) 멕시코 국가의 교묘한 정치전략만이 과거의 관행에 비추어 볼 때 이름만 바뀌어 진행되고 있다는 것이다. 이것은 수많은 사회운동에도 불구하고 멕시코 국가가 여전히 '완벽한 독재' 이지 결코 '불완전한 민주주의' 로의 이행은 아니라는 것이다.

이러한 주장의 대표적 주자는 헬만(Hellman, 1994)이다. 그녀가 우선 지적하는 것은 멕시코는 여타 남미 국가(특히, 브라질 및 아르헨티나)와 상황이 틀리다는 것이다. 남미 대국들은 1980년대 들어 매우 빠른 속도로 탈권위주의화한 데 비하여 멕시코는 우선 민주화로의 이행 속도가 매우 느리다. 또한 이행의 방식에서도 일직선이 아닌 지그재그 방식으로 우회와 굴곡이 심하여 여타 남미 국가들의 민주화과정에서 보인 사회운동의 역동성을 과대 포장하여 멕시코에 적용하는 것은 잘못된 주장이라는 것이다. 이는 특히 오도넬(O' Donnell)류의 관료적-권위주의 모델(B-A : Bureaucratic Authoritarian model)을 지나치게 확대 해석하여 멕시코에 적용하려는 지적 지배력에 근거하는 것이라고 주장한다(Hellman, 1994 : 137).

그 근거로서 먼저 멕시코에 있어 도시 사회운동이 국가와 시민사회 간의 관계를 규정해 주던 조합주의적 후원-수혜자 관계(clientelism)를 깨뜨리고 있다는 낙관주의자(예를 들면 Foweraker & Craig, 1990)들의 견해를 반박한다. 이 관계는 깨지거나 깨져 가고 있는 것이 아니라 새로운 양태의

관계로 대체되어가고 있을 뿐이라는 것이다. 이 논문에서 살펴본 멕시코시티 도시 사회운동인 CONAMUP가 살리나스 행정부에서 PRONASOL로 지지부진해지는 과정이라든가 북부 멕시코 두랑고(Durango)주의 도시 사회운동인 CDP(Comite de Defensa Popular)가 살리나스의 전략에 의해 제도권으로 흡수되는 과정 등(Haber, 1990 : Hellman, 1994 : 131에서 재인용)은 부정적 해석을 뒷받침해 주는 좋은 예이다.

멕시코의 도시 사회운동은 국가와의 관계에 있어서 분할-지배 및 회유의 방법으로 활력을 잃어 갈 뿐 아니라 운동 자체 내의 역동성도 불안정하다고 헬만은 지적한다(Hellman, 1994 : 133~135). 즉, 운동 자체 내의 민주적 역량증가로 구성원들이 운동에 적극적으로 참여하고 민주적으로 운동의 방향과 정책을 결정하는 과정에 참여한다면 비록 대 국가와의 관계에 있어서는 반쪽의 실패이지만 자체 내의 역량만 증가한다면 그야말로 시민사회의 전반적 역량증가가 민주화와 연결될 수 있는 반쪽의 성공일 수 있는 바 실제로는 이러한 과정도 찾아보기 힘들다는 것이다. 이른바 그람시가 이야기하는 시민사회의 '참호전'도 기대할 수 없다는 주장이다. 멕시코의 경우 사회운동의 내부를 들여다보면 '민주주의'가 지배적인 이념이 아니다. 그렇기 때문에 국가의 회유(co-optation)가 있을 경우 도시 공공서비스와 같은 빈민들의 요구 조건이 차별적으로 주어지기만 하면 운동이 힘을 잃어 가는 기껏해야 이른바 '수익자형 민주주의'에 머물고 말며 운동 내부조직의 구성도 비민주적 요소가 많으며 조직간 연계도 미흡하다는 것이다.

또한 사회운동의 구성세력 중 상당한 부분을 차지하는 여성의 경우를 자세히 참여 관찰한 크레이스크(Craske, 1994)의 경험도 이러한 주장을 뒷받침한다. 1988년부터 1992년 기간 동안 멕시코의 제2도시인 과달라하라(Guadalajara) 두 곳의 도시 저소득층에서 제도혁명당 주도하의 주민위원회 실상을 관찰한 결과 도시 빈민의 적극적인 정치적 참여는 발견하기 쉽지 않았다. 조사기간 중의 멕시코는 이른바 PRONASOL이 살리나스의 주도

하에 실시되던 시기였다. 이 두 곳의 조사 대상지역에서는 여성 참여비율이 전체의 60~70%에 이르렀음에도 불구하고 여성들이 위원회에 참여하여 보인 도시 공공서비스 공급에 대한 정치적 견해는 '권리로서가 아니라 (정부로부터의) 허가' (concession, not a right)(Craske, 1994 : 69)였다. 또한 여성들은 위원회에 참여하여 적극적으로 의견을 제시하기보다는 참여 그 자체에 만족하는 '수동적' 참여가 고작이었으며 대부분의 의사결정은 위원회의 남성 지도자에게 맡겨졌다. 심지어는 이들 여성들이 가지는 시민권(citizenship)의 견해는 PRONASOL과 같은 정부정책을 잘 뒷받침하여 주는 것이라는 견해가 지배적이었다. 이러한 현지조사 결과 크레이스크가 사회운동의 체제내화과정에 대하여 내린 결론은 단호하다. 1988년 이래 제도혁명당의 변화는 일반적 의미의 시민권 증진이거나 확대(citizen empowerment)가 아니라 동원된 소수(mobilized minority)의 시민권 확대에 머무는 매우 제한적인 것이다.

2. 긍정적 견해

이상에서 본 바와 같이 경험적으로 나타나는 사회운동의 결과는 민주화의 과정에 있어서 결코 낙관적인 해석을 쉽사리 내리지 못하게 하고 있다. 이는 특히 민주화의 이행과정이 매우 느리고 왜곡되어 나타나는 멕시코의 경우를 상정하건대 더욱 타당성을 얻을 것이다. 멕시코를 연구한 대다수의 전문가들에 있어 멕시코 사회운동이 민주화과정에 있어 가지는 입장은 부정적이랄 수는 없어도 기껏해야 '조심스러운 낙관론' 이다. 하지만 이러한 타당성 있는 객관적 결과에도 불구하고 우리가 멕시코의 사회운동이 민주화과정에 있어서 가질 수 있는 긍정적 논거를 (적어도 장기적인 관점에서) 열거하는 것은 그리 어렵지 않다. 문제는 결국 기여를 하느냐 안하느냐의 문제가 아니라 '얼마만큼' 할 수 있느냐의 문제일 것이다. 즉, '결과' 의 문제로서 사회운동을 바라볼 것이 아니라 '가능성' 의 관점에서

사회운동과 민주화의 관계를 살펴본다면 앞에서 논의한 부정적 시각의 상당 부분이 해소될 수 있을 것이라는 것이 긍정론자의 주장이다.

첫째, 멕시코와 같은 상황하에서 신자유주의적 경제상황 전개는 경제적 문제로만 그치지 않고 필연적으로 많은 사회적, 정치적 문제를 유발시킨다. 이는 멕시코시티의 도시정치 민주화를 논의하는 과정에서도 자명하여졌다. 어려워진 경제상황으로부터 가장 많이 어려움을 겪은 계층은 상당 부분 도시에 거주하는 중산층 이하의 계층이다. 깔데론이 조심스럽게 전망하듯이(Calderon, 1995 : Roberts, 1997 : 151에서 재인용) 현재 멕시코에서는 다양한 정치, 사회적 조직이 시민적 참여를 하고 있으며 조직의 자율성을 향한 의지도 높으며, 목하 진행되고 있는 기술 관료적인 문제 해결 방식에 대항하여 미시적 수준에서 집단행동을 벌이고 있다. 물론 경제적 어려움이 곧 바로 정치적 집단행동으로 이어진다는 것은 이미 도시 빈민의 주변성 신화에서 깨진 지 오래다. 그렇지만 어려워진 경제적 상황하에서 보다 많은 생활 정치적 반향이 일어나고 있는 것은 분명한 사실이다.

둘째, 이러한 상황은 그 자체로서는 기존의 멕시코 국가가 행하였던 전통적 대처 방안으로 어느 정도 무마될 수 있을지 몰라도 이러한 사회운동이 유발시킬 수 있는 정치적 기회구조의 확대는 매우 중요한 의미를 지닌다. 즉, 시민 사회적 저항에 굴복하지는 않더라도 이에 반응하기 위하여 실시하는 국가의 자기 모순 해결방법 제시(예를 들면 CNOP의 철폐 및 멕시코시티의 시장 직선제 도입 등)는 정치적 개방의 틈새를 만들어 낸다. 이러한 정치적 틈새가 민주화에 적용되는 것은 물론 중앙으로부터가 아니었다. 비록 중앙은 멕시코 국가의 정권유지를 위한 마지막 보루로서 어떠한 대가를 치르더라도(예를 들면 악명 높은 선거부정) 고수하려 하겠지만 지방의 경우는 다르다. 데 라 마드리드 정권하에서 시작된 지방분권화정책은 1980년대 중엽 이후 북부 멕시코에서 국민행동당(PAN)을 중심으로 하는 야당정부를 탄생시켰고 이러한 야당정부는 기존의 제도혁명당과 상이한 지방적 수준의 통치 행태를 보이고 있음이 현지조사를 통해서 확인되고

있다(Rodriguez and Ward, 1995).

셋째, 멕시코에 있어서의 사회운동은 선거와의 관계에 있어서 중요성이 배가된다. 1988년 대통령선거에서 보듯이 까르데나스의 선전은 도시 사회운동세력으로부터의 암묵적 지원이 상당한 도움이 되었다. 비록 사회운동세력이 정치적 관여로부터 자율성을 지키려는 노력이 있음을 무시할 수는 없지만 그 성향에 있어 반(反) 제도혁명당적인 것은 부인할 수 없다. 또한 선거부정의 가능성이 농후한 선거에 대하여 선거 후 사회운동세력의 부정선거 규탄 시위는 많은 반향을 일으켜 1991년 산 루이스 뽀또시(San Luis Potosi)주의 경우 대통령이 제도혁명당 주지사 당선자를 사임시키는 일까지 벌어졌다(Bezdek, 1995). 물론 멕시코의 지방선거가 지역적 특정정당 충성도와 후보자의 개인적 유명도에 따라 결정되는 경향이 강함을 부인할 수는 없지만(Dominguez,1996 ; Rodriguez, 1996 ; Morris, 1995 외 다수) 사회운동의 활성화는 일당지배의 견고한 아성에 틈새를 내는 중요한 역할을 하였다는 것을 부인할 수는 없을 것이다.

V. 전망 : 사회적 시민권에서 정치적 시민권으로?

이상에서 주로 멕시코 (도시)사회운동을 중심으로 멕시코 민주화의 방향과 가능성에 대한 논의를 전개하였다. 이러한 논의로부터 도출된 잠정적인 결론은 두 가지로 요약될 수 있을 것이다. 멕시코 도시 사회운동은 어려운 경제여건하에서 도시 공공서비스 공급을 중심으로 하는 도시정치 민주화의 요구와 밀접한 연계관계가 있다는 사실이다. 그리고 이러한 도시 사회운동은 1988년 대통령선거나 1980년대 중반 이후의 북부 지방선거에서 볼 수 있듯이 정치적 기회구조를 확대시켜 중앙 정치의 역학구조에도 매개 변수적인 파장을 일으키고 있음을 확인하였다. 이러한 의미에서 멕시코 사회운동은 민주화로의 이행과정에 있어서 상당히 설득력 있

는 동인으로 작동하였던 것이 분명하다. 그러나 동시에 도시 사회운동 자체의 내부 사정과 멕시코 국가의 대응전략을 살펴보면 부정적인 측면도 적지 않았다. 한마디로 말하여 멕시코의 사회운동은 성숙된 시민사회의 내재화된 시민적 권한이 정치적 동원을 통하여 민주화의 욕구로 표현된 것이라기보다는 아직도 집단적 사회적 욕구의 분출이라는 수준에서 머무르고 있다는 증거가 여러 현지조사를 통하여 확인되고 있다. 물론 이러한 정치적 시민권의 미성숙은 시민사회의 자체적 담론 형성 미성숙에서도 찾아볼 수 있지만 결국은 멕시코 국가의 대 시민사회적 통제를 위한 지렛대가 막강함을 반증하는 것이기도 하다. 따라서 멕시코의 민주화로의 이행은 시민사회의 성장을 통한 도시 사회운동의 역량증가 그리고 이러한 사회운동의 역동성이 멕시코 국가에 주는 충격파를 통하여 단선적으로 진행된다고 보는 것은 무리이다. 오히려 외부로부터의 경제적 압력이라는 충격파 그리고 이로부터 유발되는 멕시코 집권층의 내부적인 정치적 균열이 밑으로부터의 저항이라는 도시 사회운동과 접합되었을 때 매우 복합적인 양태로 나타나고 있다는 것이다(Davis, 1994). 그러나 이러한 진행의 방향이 결코 무정형의 것은 아니다. 많은 굴곡과 지체가 있지만 사회운동을 통한 밑으로부터의 압력이 서서히 멕시코 국가를 민주화 방향으로 진전시키고 있다. 이는 마치 나사못의 원리와 유사하다. 나사못을 한 바퀴 돌렸을 때 대상 물체에 박히는 나사못의 깊이와 나사못의 진행거리가 항상 일치하지 않는다. 진행거리가 깊이에 비교될 때 훨씬 길다. 그렇지만 동시에 나사못이 대상 물체에 박히고 있다는 사실은 결코 부인할 수 없을 것이다.

이러한 의미에서 로버츠(Roberts, 1995 : 186)의 견해는 탁월하다. 그에 의하면 남미에 있어서 시민권(citizenship)의 형성은 비록 권위주의 정권의 다양한 제약성하에서도 지속적으로 축적되어 왔으며 이러한 시민권 축적의 양식은 각국의 상이한 역사적 전통하에서 권력 엘리트와 민중의 압력이 어떻게 조합되는가에 따라 규정되어 왔다고 주장한다. 시민권의 발달

에 관한 마샬(Marshall, 1950)의 견해에 근거하여 로버츠는 중남미에 있어서는 교육과 사회보장을 중심으로 하는 사회적 시민권(social citizenship)이 압도적으로 우세하였지만 다음과 같은 거시적 구조의 변화로 인하여 점차 시민사회적인 그리고 정치적인 시민권한(civil and political rights)의 중요성이 증가함을 지적하고 있다(Roberts, 1995 : 194~206). 첫째, 남미의 도시화가 이미 성숙된 상태에 이르렀음으로 도시문제의 해결을 위해서는 과거와 같이 국가가 차별적으로 후원-수혜자 관계를 창출하기보다는 도시사회 전반의 문제에 치중해야 하는 상태에 이르렀다. 둘째, 남미 도시사회의 직업구조가 서비스 부분을 중심으로 매우 다양화되어 가고 있으므로 과거와 같은 획일적인 시민사회 통제가 어렵다. 셋째, 경제적 상황의 변화로 인하여 조합주의적 시민사회 통치구조를 경제적으로 온존시킬 여력이 많지 않다. 넷째, 지역 공동체조직과 비정부조직(NGO)으로 대표되는 시민사회의 조직화가 상당한 수준에 있다. 마지막으로 정보매체의 발달로 인하여 각종 정보가 시민사회에 전달되는 수준이 현격하게 높아졌다.

이러한 로버츠의 견해는 정도의 차이는 있지만 멕시코에도 적용할 수 있을 것이다. 여러 사례를 통하여 본 멕시코 도시 사회운동은 아직도 확실히 사회적 시민권의 획득에 진력하고 있는 것으로 판명나고 있지만 정치적 기회구조의 확대를 통하여 정치적 시민권으로 확대되어 나가고 있음을 목도하였다. 이러한 정치적 시민권으로의 확대는 권력 엘리트 자체 내 분열, 경제적 상황, 그리고 밑으로부터의 압력 등이 점증하는 도시문제를 매개로 하여 전개되어 나갔다. 물론 이러한 운동들이 저항에서 실천적 정책 대안의 제시방향으로 나아가는 능력은 미흡하고 사회의 전반적 민주화를 이루었다고는 보기 힘들지만 적어도 멕시코 정치체제를 조금 더 경쟁적으로 만들어 나아가고 있으며 따라서 멕시코 국민들의 선택 대안을 증가시키고 있음을 부인하기 어려울 것이다. 1974년에 발표된 코르넬리우스가 연구한 멕시코 빈민의 도시정치 참여양태는 논문의 초반부에서 지적하였듯이 적어도 정치적 시민권의 측면에서는 매우 수동적이었다.

그러나 이 논문에서 살펴본 20년 후인 1990년대의 결과는 이와는 사뭇 다른 양상으로 진행되어 나가고 있음을 보았다. 나사못이 조금씩 박히고 있다. 비록 깊지는 않지만.

참고문헌

강명구, "멕시코의 새로운 실험과 공간구조 재편 I : 탈중앙집권화 정책", 『라틴아메리카연구』 9(1), 1996.

, "도시 및 지방정치의 정치 경제학," 『한국 공간 환경의 재인식』, 한국 공간 환경 연구학회(편), 한울, 1992.

이성형, "멕시코 정치체제의 구조적 위기와 현단계의 성격 : 1982~1994", 『라틴아메리카연구』 9(1), 1996.

Aitken, R & Craske,N. & Jones, G. and Stansfield, D.(eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Macmillan, 1996.

Bezdek, Robert, "Democratic Changes in Authoritarian System : Navismo and Opposition Development in San Luis Potosi," in Rodriguez, V. and Ward, P. (eds.), *Opposition Government in Mexico*, University of New Mexico, 1996.

Butler, Edgar W. & Bustamante, Jorge A.(eds.), *Sucesion Presidencial : the 1988 mexican presidential election*, Westview, 1990.

Calderon, Fernando, *Movimientos Sociales y Politica : la decada ochenta en latin america*, Mexico City, Siglo Veintiuno, 1995.

Camp, Roderic Ai, *Politics in Mexico*, Oxford Univ. Press, 1996.

Castells, Manuel, *The Urban Question*, Arnold, 1977.

, *The City and the Grassroots*, Univ. of California Press 1983.

Cornelius, Wayne, "Urbanization and Political Demand Making : Political Participation among the Migrant Poor in Latin American Cities," *American Political Science Review* 68, Sep. 1974.

Craske, Nikki, "Women and Regime Politics in Guadalajara's Low-income Neighbourhoods," *Bulletin of Latin American Research* 13(1), 1994.

Davis, Diane E., *Urban Leviathan : Mexico City in the Twentieth Century*, Temple University Press, 1994a.

, "Failed Democratic Reform in Contemporary Mexico : from social Movements to the State and Back Again," *Journal of Latin American Studies* 26, 1994.

Dominguez, J & McCan, J., *Democratizing Mexico*, Johns Hopkins Univ. Press, 1996.

Dresser, Denis, *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, Center for US-Mexican Studies, San Diego, Uni. of California, 1991.

Eckstein, Susan, *The Poverty of Revolution : the State and the Poor in Mexico*. Princeton Univ. Press, 1977.

Fagen, Richard and Tuhoy, William, *Politics and Priviledge in a Mexican City*, Stanford University Press, 1972.

Foweraker, J. & Craig, A.(eds.), *Popular Movements and Political Change in Mexico*, London and Boulder : Lynn Rienner, 1990.

Gilbert, Alan, *The Latin American City*, London : Latin American Bureau, 1994.

Haber, Paul, "Identity and Political Process : Recent Trends in the Study of Latin American Social Movement," *Latin American Research Review*, 1996.

, "Cardenas, Salinas, and Urban Popular Movement in Mexico : the Case of the Comite de Defensa Popular, General Franciso Villa de Durango," MS, 1990.

Hellman, Judith A., "Mexican Popular Movements, Clientlism, and the Process of Democratization," *Latin American Perspectives* 21(2), 1994.

Marshall, T. H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press,

1950.

Morris, Stephen D., *Political Reformism in Mexico*, Boulder & London : Lynne Rienner, 1995.

Munck, Ronald, "After the Transition : Democratic Disenchantment in Latin America," *European Review of Latin American and Caribbean Studies* 55, 1993.

Perlamn, Jenice, *The Myth of Marginality*, University of Caifornia Press, 1978.

Ramirez, Juan Manuel, *El movimiento urbano popular en Mexico*, Mexico City : Siglo Veintiuno, 1986.

Roberts, Bryan, *Cities of Peasants*, Arnold, 1978.

———, *The Making of Citizens : Cities of Peasants Revisited*, Arnold, 1995.

Roberts, Kenneth, "Review Essay : Social Movements and the Study of political change in Latin America," *Latin American Research Review* 32(2), 1997.

Rodriguez, Victoria & Ward, Peter (eds.), *Opposition Government in Mexico*, Albuquerque : University of New Mexico Press, 1995.

Skidmore, T. and Smith, P., *Modern Latin America*, 2nd ed. Oxford Univ. Press, 1989.

Slater, David, "Introduction," *Latin American Perspectives* 21(2), 1994.

Ward, Peter, *Mexico City*, Boston : G. K. Hall & Co, 1990.