

# 멕시코의 새로운 실험과 공간구조 재편 I : 탈중앙집권화 정책<sup>1)</sup>

## 강명구

〈아주대학교 행정학과〉

### 목 차

1. 들어가는 말
2. 지방분권의 발전론적 측면
3. 멕시코의 중앙-지방 관계 개관
4. 1980년대 멕시코의 중앙-지방 관계 변화
5. 맷음말: 분권의 정치

참고문헌

## I. 들어가는 말

이 글의 목적은 1980년대 이래 진행되어 온 멕시코 지방분권화 정책의 내용과 성격을 살펴보는 것이다. 특히, 1982년부터 1988년까지의 de la Madrid 행정부와 1988~1994년까지의 Salinas 행정부의 지방분권화 정책을 분석하는 것이 이 글의 주요 목적이다. 익히 알려진 바와 같이 멕시코를 위시한 대다수 남미국가의 공통된 특징 중 하나는 “過中央執權(overcentralization)”일 것이

1) 이 논문은 1994년도 교육부 학술 연구 조성비(지역연구)의 지원에 의해 연구되었음을 밝힙니다. 이 논문의 작성을 위한 자료수집과 논문 내용에 관한 토론을 위하여 많은 시간을 할애해 준 Victoria Rodriguez 교수(LBJ School of Public Affairs, the University of Texas at Austin)와 Peter Ward 교수(동 대학 Mexican Studies Center 소장 및 사회학과 겸임 교수)에게 이 자리를 빌어 심심한 감사의 마음을 표합니다.

다. 20세기에 들어 보수주의, 급진주의, 민중주의, 자유주의, 사회주의 등 많은 정치사조가 남미에서 시험적으로 시도되고 또한 사라지는 부침현상을 겪어 왔지만 중앙집권주의만큼 확실하게 살아남은 정치제도적 전통은 없다고 해도 과언은 아니다. 즉, 정치, 경제, 사회, 문화적 전통과 그에 따른 정책결정이 중앙정부에 과도하게 집중되어 있는 현상은 남미 국가의 가장 근본적 특징 중의 하나이다. Veliz가 적절히 지적하듯 남미에 있어서 가장 강력한 이익집단은 다름아닌 중앙정부 그 자체였다(Veliz, 1974: 188). 또한 어느 논자의 냉소적 표현처럼 20세기 들어 남미의 중앙집권화된 국가는 사회 정의(social justice)를 제외한 국민들의 모든 요구를 해결해 주어야 하는 정치 집단이 되었던 것이다(Sloan, 1984: 129).

그러나 이러한 중앙 집권적인 남미의 전통은 1980년대 들어 어느 정도의 균열을 경험하게 된다. 특히, 남미의 대국인 브라질, 아르헨티나, 멕시코 등이 1980년대 들어 재민주화의 과정을 거쳐 군부정권에서 민간 정권으로 정치체제를 달리하면서 커다란 이슈로 떠오른 것이 탈중앙집권 정책의 추진이었다. 물론 이러한 정책의 변화가 1980년대 들어 어느 날 갑자기 정치적 담론으로 부상한 것은 아니었다. 현실적으로는 극도의 首都圈 집중을 억제하며 지역간 균형발전을 이루기 위한 정책적 수단으로서 1970년대 이래 지방분권화 노력은 그 맥을 이어왔다. 그러나 지방분권의 문제가 남미에 있어서 하나의 정치적 담론으로 부상한 것은 1980년대 이래 재민주화의 과정과 떼려야 뗄 수 없는 인파관계를 가지게 되었다. 즉, 지방분권이 행정적이며 제도적 측면을 뛰어넘은 정치적이며 사회적 의미를 담지하게 된 것은 분명 1980년대 이후의 일이다(Borja/Calderon/Grossi & Penalav, 1989).

이러한 커다란 변화의 흐름에 멕시코도 예외는 아니었다. 남미의 여러 국가 중 가장 오랫동안 정치적 안정을 구가하여 온 멕시코는 1980년대 들어 석유값의 하락에 이은 외채위기, 그리고 그에 따르는 “제도 혁명당”(PRI: Partido Revolucionario Institucional)의 정치적 정당성 상실 등이 원인이 되어 1982년 de la Madrid 행정부(1982~1988)의 출범과 더불어 본격적인 지방분권화 정책을 채택하게 되었다. de la Madrid의 뒤를 이은 Salinas 행정부도 전임자의 정책을 이어 받아 더욱 강력한 지방분권화 정책을 수행하였다.

de la Madrid 정부의 지방분권화 정책은 연방정부와 주 정부 및 시 정부의 3층제 행정구조 중 가장 하위의 지방자치 단체인 시 수준의 지방분권화를

강조하는 것이었다. de la Madrid의 정책은 멕시코를 형식적 의미(de jure)의 연방제에서 실질적 의미(de facto)의 연방제로 탈바꿈시켜 중앙의 권한을 분산시켜 전 국토의 균형적 발전을 이루는 동시에 과도한 멕시코 시티의 수도권 문제를 해결하는 것이었다.

반면에 Salinas의 지방분권화 정책은 전임자 정책의 연장선상에서 지방분권을 정치적 수준으로까지 확장하여 국가 권력의 공간적 분산을 통한 민주화의 확립에 보다 커다란 목표를 두었다. PRONASOL(Programa Nacional de la Solidaridad: 전국연대 계획)로 특징 지워지는 Salinas의 지방 분권화 정책은 한국에 있어 제 3 공화국의 새마을 운동에서와 같이 기본적으로 지역 공동체의 참여를 유발시켜 간접적 의미의 지방분권화를 시도하였던 정책이다.

이 두 가지 탈중앙집권적 지방분권화 정책은 지극히 중앙집권적이었던 기존 멕시코 국가의 관행을 보건대 실로 혁명적이랄 수 있는 성질의 정책적 방향 전환이었다. 이러한 정책적 처방은 행정이나 제도적 관점에서만 파악할 수 없는 막강한 영향력을 전 멕시코 정치체계에 안겨 주었다. 특히 멕시코 혁명 이래 멕시코 정치의 근간을 이루어 온 類似一黨獨裁였던 제도 혁명당을 중심으로 하는 멕시코의 권력 구조에 커다란 변혁을 가져올 수 있는 대사건이었다. 즉, 중앙과 지방간 국가 기구의 관계(IGR: Inter-Governmental Relation)를 재조정함으로써 중앙과 지방을 가장 중추적으로 연결시켜 주었던 제도 혁명당의 위상에 변화가 일기 시작하였던 것이다. 이러한 제도적 수준의 변화의 핵심은 지방적 수준에서 PAN(Partido de Accion Nacional: 국가 행동당)을 위시한 야당의 집권을 부분적이나마 용인하는 결과를 냥을 수밖에 없었다는 사실에 있다. 이는 결국 외채 위기를 통한 제도 혁명당의 정치적 와해를 지방분권화를 통하여 보상하려는 거시적인 정치적 전략의 선택이라는 측면이 강하였다. 지방분권화라는 개혁적 처방을 통한 정권의 지속이 전제되지 않고는 이보 전진을 위한 일보 후퇴의 정치적 도박을 감행할 수 없었다. 따라서 1980년대 이래 멕시코에 있어서 집권 여당인 제도 혁명당에 의한 기득권 포기적 지방분권화 정책은 향후 멕시코의 새로운 발전모델에 근거한 경제 재건의 정책 뿐 아니라 이에 수반하는 민주화의 정도를 가늠하는 중요한 가늠자가 될 것이다.

## II. 지방분권의 발전론적 측면

### 1. 지방분권의 의미와 이론적 측면

기실 지방분권(decentralization)이라는 개념은 매우 다의적으로 사용되고 있다(Smith, 1985, chp. 1). 지방분권과 유사하게 사용되는 기념으로는 지방자치(local autonomy), 지방행정, 정부간 관계(Inter-Governmental Relation), 지방국가(local state), 지방정부(local government), 지방분산(deconcentration), 지방위임(devolution), 연방주의(federalism) 등의 여러 개념이 있다. 이 모든 개념을 학문적으로 일목요연하게 정의하기는 매우 힘들다. 각국의 역사적 배경만큼이나 매우 다양하게 이들 개념들이 혼용되어 사용되고 있기 때문이다. 그러나 이러한 개념적 혼란의 와중에서도 보다 분명한 사실은 지방분권의 논의가 단지 행정적이며 제도적인 수준의 분석에만 머무를 수는 없다는 사실이다. 즉, 제도적 수준의 변화를 잉태시킨 보다 근본적인 권력관계의 변화(또는 사회 구조적인 변화)에 대한 이해 없이는 “국가 권력의 공간적 분산”이라는 측면에서 제기되는 지방분권의 논의는 과감한 표현을 쓰자면 무의미한 것이다. 특히 멕시코를 위시한 대다수 3세계 국가의 기본적 속성이 과도한 중앙집권이고 중앙집권이 비민주적인 정치체제와 연계되어 있는 상황을 고려한다면 이러한 주장은 더욱 타당성을 얻게 될 것이다.

이상과 같은 문제의식을 바탕으로 보자면 지방분권의 논의에서 중요한 사안으로 떠오르는 것은 결국 정부간 관계의 변화에서 유추되는 중앙과 지방간의 정치 및 경제적 권리(power)과 기능(function)의 배분 문제일 것이다. 이러한 의미에 있어서 지방분산(deconcentration)과 지방위임(devolution)의 두 가지의 개념을 구분하는 것이 보다 중요한 의미를 지닌다(Morris, 1992, chp. 1). 먼저 지방분산은 중앙에 모여 있던 각종 권한과 기능을 단순히 지방으로 분산시키는 것을 말한다. 따라서 지방은 중앙에서 결정된 사항을 지방적 수준에서 집행하는 수준에 머무르게 된다. 예를 들면 각종 산업에 대한 인허가권을 중앙에서 직접 관리하지 않고 지방적 수준에 개설된 중앙정부의 기관(field office)이 대행하는 것이다. 따라서 중앙의 기능을 대행하는 여러 지방적 수준의 행정기구(regional agency)가 탄생하게 된다. 그러나 이런 경우에도

regional agency가 중앙을 대신한 상당한 자율권을 행사하는 것이 상례이므로 과감하지는 않지만 어느 정도의 지방분권의 역할을 담당하게 되는 것이라고 볼 수도 있다. 이에 반하여 지방위임은 중앙의 권한과 기능을 정책결정의 수준까지 포함하여 지방적 수준의 국가 기구로 이양하는 것이다. 따라서 지방위임의 경우는 지방분산의 경우에 비하여 훨씬 강력한 지방적 수준의 법률적, 재정적 자율성이 증가하는 것으로서 특정분야의 중앙 국가기구의 권한을 (정치적 수준까지 포함하여) 지방적 수준의 국가기구와 공유하는 형태를 띄게 된다.

한국에 있어 지방자치가 현실적으로나 학문적으로나 중요 이슈로 부각한 것은 1990년대 이래 최근 몇 년간의 일이다. 이는 정도의 차이가 있지만은 지방자치의 오랜 역사를 지닌 서구 제국에 있어서도 마찬가지이다. 즉, 1970년대 들어 서구 복지국가의 위기상황이 도래하자 복지 기능의 구체적 수행자로서의 지방정부에 대한 역할과 기능에 보다 많은 관심이 몰리게 되었다.

70년대 이전까지의 풍요로웠던 시기에는 중앙과 지방간의 권한과 재정을 둘러싼 갈등의 관계가 노정되지 못하였으나 70년대 이후 점증하는 경제적 위기상황은 경제위기를 둘러싼 재정 적자의 문제를 야기시켰고 이는 다시 중앙과 지방간의 갈등을 야기시켰다. 보다 정확히 말하여 자본주의 국가 내부의 갈등적 국면이 경제위기를 통하여 중앙-지방간의 권한 대립이라는 자본주의 국가 재구조화(restructuring of the capitalist state)문제로 나타났던 것이다 (Pickvance and Preteceille, 1991).

1970년대 이래 서구에 있어서 “지방의 재발견”에 대한 해석은 이를 바라보는 시각에 있어서 커다란 차이를 나타낸다(강명구, 1994; 1995). 먼저, 자유주의적 시각하에서는 지방정부의 중요성은 무엇보다도 지방적 수준에서의 정치적 민주주의와 이를 통한 지방의 효율적 경영이라는 측면에 초점이 맞추어진다. 물론 이 시각에서도 전자(즉, 정치적 민주주의)에 초점을 맞춘 J. S. Mill과 Alexis de Tocqueville의 후예로서 다원주의적 전통이 있는 반면 후자(즉, 효율적 지방경영)에 초점을 맞춘 Milton Friedman류의 신보수주의적 관점도 있다. 반면에, 막시즘적 관점에서 연유한 여러 갈래의 지방자치 논의는 주로 자본주의 국가 위기상황을 지방적 수준에서 어떻게 해석할 것인가에 그 초점이 맞추어지고 있다. 이 부류에는 국가론의 연장선상에서 지방적 수준의 국가를 자본주의 국가 일반의 도구적 존재로 치부하는 주장이 있는가 하면

보다 정치적 관점에 초점을 맞춘 구조주의적 관점도 있다. 또한 신 베버주의적(neo-Weberian) 관점에서 제기되는 이중 국가론(dual state)도 있다.

## 2. 지방자치의 발전론적 해석: 남미의 지방자치 논의

위의 논의는 주로 지방자치의 역사가 오래된 서구의 이야기다. 남미의 경우에 있어 지방자치의 역사는 매우 판이하다. 이 지역에서는 보수 대 진보의 구도가 아니라 민주화 및 국가발전 전략과의 연계 하에서 지방자치가 논의되는 것이 더욱 의미가 있다(강명구, 1993). 남미의 경우 제도적으로는 연방제를 비롯한 형식적 지방자치가 존재하여 왔지만 실제로는 과도한 중앙집권이 현실이었다. 멕시코, 브라질 및 아르헨티나 등의 대국들이 미국의 연방제도를 본떠서 헌법적 의미의 지방분권 제도를 명문화하고 있지만, 실제에 있어 이 지역 지방자치의 역사는 정치체제가 부과하여 준 제반 조건들에 따라 그 부침을 거듭하여 왔다(Hopkins, 1990; Lewandowski, 1992). 즉, 정권의 재민주화 과정에서 민선정부의 정통성 확보를 위한 하나의 수단으로서 지방자치가 실시되거나, 또는 연방정부가 특정 정책 목표의 달성을 위하여 지방의 지원을 필요로 하거나 중앙정부의 의지를 관철시키고자 하는 제도적 수단으로 이용되어 왔다. 따라서, “밑으로부터의” 전통이 장구한 세월에 걸쳐 서서히 제도화된 서구의 지방자치 전통과는 매우 판이하다. 이 곳에서의 지방자치 전통은 매우 인위적이며 “위로부터의” 성격이 강하다. 따라서 어느 논자의 평대로 “남미의 지방자치는 미국의 그것과 비교할 때, 중요하지 않은 모든 면에 있어서는 매우 유사하고, 중요한 모든 면에 있어서는 매우 다르다”고 할 수 있다(Hopkins, 1990: 403).

남미에 있어 지방자치가 활발하게 논의되기 시작한 것은 1970년대 후반부터의 일이다. 이 당시의 논의는 주로 지방자치와 발전 전략과의 연계하에서 제기되었다. 즉, 1950년대 이후 발전전략의 이론적 토대를 이루어 왔던 근대화론의 반성에서 지방자치가 논의되었던 것이다. 경제성장을 통한 근대화의 가치는 자연스레 국가 통합 및 경제 성장의 효율적 관리를 위하여 강력한 중앙집권을 암묵적으로 상정하였으나 그 결과는 군부독재와 경기침체였다. 따라서 이러한 실패를 시정하기 위한 치유 수단의 하나로서 지방분권이 논의되었다. 이러한 연구 시각이 제기한 중요한 연구 분야는 중앙과 지방의 협력

한 개발 격차를 시정하기 위한 방법 중의 하나가 지방분권을 통한 지방적 수준의 행정개혁과 지방분권을 통한 주민의 자발적 발전 프로젝트 참여였다. 즉, 거시적 중앙집중식 경제 성장에서 지방적 수준의 지역개발과 행정제도 개편으로 연구의 관심이 옮겨졌던 것이다(Bryant & White, 1982).

이러한 변화가 보다 구체적으로 제도화된 양태로 나타난 것은 대략 두 가지로 요약될 수 있다(Harris, 1983). 첫 번째는 간접적 행정권 이전(indirect administration) 방식으로서 전통적 정부관료 조직 이외의 조직을 형성하여 특정분야의 권한을 이양하는 방식으로서 準國家企業(para-statal enterprise) 및 수많은 위원회 조직이 그것이다. 첫 번째 형태의 탈중앙집권 행정체제 개편이 중앙정부 중심적이며 전 국가적 사업을 위주로 제기된 것이었다면 두 번째 형태의 지역화(regionalization)식 지방분권화는 주로 경제사회적 침체지역의 개발을 위한 지역개발적 측면이 강하다. 즉 특정지역의 개발을 통한 균형 개발의 목적을 달성하기 위하여 중앙정부, 주정부, 시정부간의 협력체제구축을 목표로 중앙정부의 일정 권한을 특정지역적 행정기구에 일임하는 형태를 취하는 것으로서 상당부분 진정한 의미의 제도적 지방분권 효과를 나타내기도 하였다. 이러한 분권화의 경향은 염밀히 말하여 앞서 지적한 바와 같이 지방이양이라기보다는 지방분산의 형태를 띤 것이었다.

남미의 여러 국가 중 베네수엘라가 가장 야심적인 지역화 지방분권정책을 시도하고 있는 바 중앙정부의 재정적 지원을 통한 “시정부재단”(fundaciones municipales)과 시정부간 협약을 통한 “참여적 집중”(concentracion participativa) 계획의 설립 등이 좋은 예이다. 브라질의 경우 경제적 침체지역인 북동부지역과 아마존유역 개발을 위하여 미국의 TVA개발계획과 유사한 다목적 지역개발 계획의 권한을 지역개발공사와 협력하여(민간자본을 이끌어 들이기 위하여) 공동 행사하기도 하였다.

그러나 이상과 같은 발전론적 의미에 있어서의 남미 지방 지방자치 논의는 1980년대 후반 들어 새로운 양상을 띠게 되었다. 즉, 군부 권위주의 체제가 재민주화 과정을 겪으면서 지방자치의 문제는 국가 대 시민사회의 관계를 중앙-지방간에 재조정하는 새로운 역할을 할 것으로 기대되었다. 즉, 지방분산 보다는 더욱 강력한 지방위임의 성격이 가미되면서 보다 복잡한 정치적 권한 배분의 문제가 제기되었던 것이다. Boisier(1987)와 de Mattos(1988)에 의하면 남미의 지방분권은 이러한 전이적 상황에서 국가와 시민사회의 관계를 조

율하기 위한 하나의 방편으로 해석될 수 있다는 것이다. 즉, 국제경제적 위기에 따르는 남미 경제의 세계자본주의체제로의 적극적 재편입은 자본축적의 기능과 정권 유지를 위한 정통성 획득간에 극심한 갈등 문제를 야기시켰고 이러한 문제의 임시적 해결방편이 전통적으로 중앙집권화 되었던 국가권력을 지역적으로 분산시키는 지방자치제도의 도입이었다. 국가권력의 지방적 분산은 위기에 처한 정권에게 “통치의 부담”을 지방적 수준의 국가 기구와 경제적으로 “분담”하는 효과를 낼 뿐 아니라(1980년대초 아르헨티나의 군부가 실시한 위로부터의 ‘강요된 지방분권’은 그 좋은 예이다. 또한 1988년 개정된 브라질의 헌법도 기존의 헌법에 비하여 지방의 권한을 입법, 행정 분야에서 뿐만 아니라 지방 재정의 자율성 문제에 있어서도 상당부분 증가시켰다.: Lewandowski, 1992) 위기에 처한 정치 지도자에게 ‘민주화’의 정치적 이미지를 심어 주는 홀륭한 장치였다(그 좋은 예가 1980년대말 위기에 처한 폐루의 가르시아 대통령이 택한 지방 분권 정책이다 : Kim, 1992).

### III. 멕시코의 중앙-지방 관계 개관

#### 1. 중앙-지방 관계의 역사적 전개

멕시코는 여타 남미 국가에 있어서와 같이 지극히 중앙 집권적 정치구조를 지닌 나라이다. 이러한 중앙 집권적 정치구조는 근대 멕시코 국가의 형성과 그 맥을 같이 한다. 보다 정확히 말하여 오늘날 멕시코의 중앙-지방 관계의 현실적 양태는 멕시코 혁명(1910~1917)의 결과가 정치·사회적으로 공고화되고 또한 자체 모순으로 변화되어 가는 과정의 반영이랄 수 있을 것이다. 1980년대 이전 멕시코의 중앙-지방간의 관계를 멕시코 혁명을 기준으로 하여 역사적 관점에서 개략적으로 살펴보면 다음과 같은 시기 구분이 가능할 것이다(Stansfield, 1992).

제1 단계(1821~1911) : 이 시기는 독립 후부터 멕시코 혁명 전까지의 시기이다. 이 시기는 멕시코의 근대 국가가 형성되는 시기로서 Porfirio Diaz 대통령 시기(1876~1911)의 “분권적 중앙집권”的 중앙-지방 관계가 그 축이

된다. 물론 Porfiriato<sup>2)</sup> 시기가 도래하기 이전에 멕시코의 지식인 집단에서는 자유주의자와 보수주의자 사이에 독립된 멕시코 국가의 역할에 관한 심각한 대립이 있었다(Raat, 1973). 마치 미국 독립 초기 Hamilton을 중심으로 한 중앙집권적 연방주의자와 Jefferson을 중심으로 하는 분권주의적 반 연방주의 간에 논쟁을 상기시키는 이들의 논쟁은 결국 멕시코 경제의 세계경제 체제로의 편입을 계기로 자유주의자들의 승리로 일단 귀착되었다. 이러한 논쟁의 구체적 결과는 Porfirio Diaz 시기의 멕시코 중앙-지방 관계에 잘 드러났다. 독재자 Porfirio Diaz는 지방적 수준의 호족 세력에게 일정한 권한을 인정해주면서 이들을 중앙의 권력 구조에 편입시켜 멕시코 역사상 유래를 보기 힘든 강력한 중앙집권의 토대를 마련하였다. 특히 지방적 수준에서 악명 높던 지방 경찰력(jefes politicos)은 중앙의 Diaz와 후원-수혜자 관계(patron-clientle relationship)로 얹매여 있어 강력한 분권적 중앙집권을 가능하게 해 주는 메카니즘으로 작용하였다(강명구, 1990).

제 2 단계(1911~1934) : 이 시기는 멕시코 혁명부터 시작하여 Cardenas(1934~1938) 시기의 도래 전까지의 혼란으로 점철되었다. 멕시코 혁명은 Porfiriato의 분권적 중앙집권 정치구조가 내적 분화과정을 거쳐 나타난 결과였다. 이 기간 중 중앙의 정치적 권위는 Zapata, Villa, Obregon, Madero 등 의 지방 호족 세력(local caudillo)에 의하여 분점되어 극도의 혼란 상태에 빠지게 된다(Knight, 1986; Womack, 1968 외 다수). 각기 다른 이해 관계를 가진 수많은 혁명 주체 세력들간의 갈등은 1917년 멕시코 헌법의 채택으로 자유주의적 부르주아의 주도하에 각 집단의 이해관계를 엮어 넣어 “봉합” 되었다. 그러나 이러한 봉합의 상태가 공고화되기까지는 1934년 Cardenas의 등장 전까지 10여 년 이상의 혼돈 상태를 지속하였다. 연방제의 헌법적 기초 하에서 가장 하위의 지방자치 단체인 “시”的 자율성을 법률상 명시적으로 보호하였으나(이른바 Municipio Libre) 혁명 후 혼돈의 상태 하에서 연방제적 정치 구도 보다는 cacique라 불리우는 지방할거적 호족의 세력이 현실적으로 온존된 사실상의(de facto) 지방분권이었다. 이는 곧 멕시코 혁명의 농민주의적 성격이 당시의 멕시코 권력관계하에서 자리매김을 받아가는 혼돈의 과정이 중앙-지방 관계에 반영된 것이었다.

2) 이 용어는 독재자로 군림하였던 Porfirio Diaz 시기를 통칭하여 일컫는 용어이다.

제 3 단계(1934~1945) : 이러한 혼돈의 상태는 멕시코 역사상 가장 인기 있었던 민중주의적 대통령이었던 Cardenas의 등장과 더불어 정리되기 시작하였다. Cardenas로부터 시작하여 2차대전 종전시까지 멕시코의 정치체제는 혁명의 결과를 공고화하고 제도화하였던 시기이다. 이 기간중 특징적 중앙-지방간의 관계는 혁명작업의 계승을 위한 집권화의 제도적 장치 마련이었다. 혁명 후 cacique에 의한 사실상의 지방할거적 틸중앙집권을 혁명의 기본 정신을 근본부터 흔드는 위험요소로 판단한 일군의 혁명 영웅들은 직업적인 중앙군대의 창설과 대중 정당의 확립을 통하여 이 문제에 접근하였다. 즉, 혁명 작업의 완결을 위한 중앙집권적 국가기구의 필요성이 어느 때보다도 요구되는 시기였다. 이러한 목표하에 멕시코 국가는 사회적 수준 뿐 아니라 경제적 수준까지 그 권위를 침투시켜 나가기 시작하였다. 1930년대 확장된 농지개혁의 시도와 공공시설의 국유화 선언 등이 이에 해당하는 조처였다. 그러나 무엇보다도 중요한 것은 후일 제도혁명당(PRI)으로 이름을 바꾼 멕시코 혁명당(PRM: Partido Revolucionario Mexicano)의 창설이었다.

이러한 모든 과정은 그 집행과정에 있어서 중앙 관료제도의 집권적 경향을 강화시켜 재정 및 행정 그리고 국민의 정치적 동원 등 모든 면에 있어서 오늘날 극도로 중앙집권화된 멕시코 국가를 형성하는 기틀을 마련하게 되었다 (Meyer, 1986). 이러한 현상은 후술한 바와 같이 단기적으로는 중앙집권을 통하여 멕시코 혁명의 주요 주체였던 농민의 이익을 부분적으로나마 제도화시키는데 일익을 담당하였으나, 장기적인 관점에 있어서는 분권화 되고 자치적인 농민주의를 주창하였던 농민혁명의 기본적 속성을 질곡하는 기제로서 작용하는 양면적 성격을 지니게 되었다.

제 4 단계(1945~1970년대) : 1930년대 Cardenas의 시기가 민족주의적인 사회주의 이데올로기와 멕시코 혁명의 중요한 주체 중 하나였던 농민 계층을 위한 농본주의(agrarianism)를 통하여 중앙 집권적 국가 형성의 기초를 마련하였다면 2차 대전 후의 멕시코에 있어 중앙-지방 관계는 국가 주도하의 산업화 정책에 의하여 중앙집권화를 더욱 강화시켜 나가는 쪽으로 가속화되었다. 특히 2차 세계대전 이후 부흥하는 세계 자본주의 경제는 Aleman 행정부 (1946~1952) 이후 멕시코의 수입대체형 산업화( ISI: Import Substitution Industrialization)를 촉발시켜 경제 분야에 있어서 중앙 국가 기구의 역할을

한층 더 강화시키게 되었다. 그 결과는 이른바 “멕시코의 기적”(milagro mexicano)이라 불리우는 엄청난 경제성장이었다. 이 기간 동안 멕시코의 중앙집권화 경향은 공공부문의 엄청난 양적 확대에서 그대로 드러난다. 특히 Echeverria와 Portillo 행정부 시절의 공공부문 확대는 비록 중앙-지방간 共榮 發展(shared development)이라는 캐치 프레이즈 하에 실시되기는 했지만 1982년에 이르러 200만에 이르는 공공부문 고용과 수많은 유사 국가 공공기구(para-statal public organization)의 확장을 통하여 ‘보이지 않는’ 중앙집권화의 길을 재촉하였다(Latell, 1986: 21).

그러나 멕시코의 기적은 잘 사는 멕시코와 못 사는 멕시코(특히 농촌과 도시빈민)의 “두 멕시코”(Two México)를 야기하였을 뿐 아니라(Hansen, 1971) 비대화되어 가는 중앙집권적 국가의 부작용에 대한 반발을 초래하였다. 먼저 비대화되어 비효율적 관리의 극대화 된 표상인 관료기구의 개혁은 북부 멕시코 Nuevo Leon주에 근거지를 둔 야당인 국민행동당(PAN: Partido de Accion National)에 의하여 강력히 제기되었다. 또한 전국적 조직을 통하여 전일적 지배체제를 구축한 PRI의 지방적 부패상을 시정하기 위한 제도 혁명당의 내부개혁에 대한 목소리도 제기되었다(Stansfield, 1992: 115~116).

이러한 경향은 물론 그 자체로서는 탈중앙집권의 요구는 아니었다. 오히려 중앙과 지방의 直結을 통한 중앙집권적 구조의 개혁적 차원에서 제기된 것이라는 것이 보다 타당한 해석일 것이다. 이는 1968년 학생운동의 절정기 때에도 민주화를 요구하였지 분권화를 요구하는 목소리는 거의 없었다는 사실에서도 반증된다. 1970년대 경제 위기의 상황하에서도 문제 해결의 방식은 분권화를 통한 민주화였기보다는 기술관료(tecnico)에 의해 주도된 중앙집권적 계획 경제였다. 즉, 분권화를 통한 민주화와 사회 개혁의 논리는 멕시코에 있어서 1970년대까지는 양자간에 논리적 친화력을 쉽게 발견할 수 없는 상황이었다. 이런 의미에서 1970년대말 의욕적으로 시도된 각종 발전 계획이 지방분권에 대하여는 형식적 언급만 했다는 것이 우연의 결과는 결코 아닐 것이다.

그렇다면 어찌하여 1980년대 들어(특히 de la Madrid 행정부의 출범과 더불어) 갑자기 지방분권화의 정책적 처방이 정치적 슬로건의 전면에 부상하게 되었는가? 이는 멕시코에 국한된 문제는 아니었다. 연방제 국가 형태를 취하는 남미의 대국에 있어서 맥락은 틀릴지라도 1980년대 들어 상당수의 국가가 새

로운 발전모델의 주요 부품으로 지방분권의 정책을 강력히 채택하였다. 이러한 물음에 대한 답변은 다음 절로 미루고 일단 형식적 의미의 지방분권과 실질적 의미의 중앙집권이 커다란 정치적 이슈화되지 않고 멕시코 내에서 오랫동안 상존하여 온 권력관계를 제도적 수준에서 살펴는 것이 우선일 것이다.

## 2. 멕시코의 정부간 관계 개관

### (1) 이상과 현실의 간극: *Presidencialismo, PRI, Camarilla*

멕시코는 미국과 마찬가지로 연방주의(federalism) 정부 형태를 취하고 있다. 1917년 멕시코 헌법의 40조와 115조는 이러한 연방주의적 성격을 법률적으로 명확히 하고 있다(Fitzerald, 1968). 멕시코 헌법 40조는 “멕시코는 국민의 뜻에 따라 연방주의적이고, 민주적이며, 대의제적 공화국을 조직한다. 이 원칙에 근거하여 모든 자치주는 각각의 정부를 구성한다.”라고 되어 있으며 헌법 115조는 헌법 제40조의 근거하여 다음과 같이 지방정부의 구성을 명시하고 있다. “지방정부의 구성에 있어서, 각 州는 인민주의적, 대의적, 그리고 공화적 형태의 정부를 채택하는 바, 이러한 지방정부 조직의 근간은 지역적, 정치적, 행정적 조직의 기초로서의 自由 市(Municipal Libre: free municipality)이다.”

이러한 헌법적 규정만으로 보건대 멕시코는 분명 미국과 같은 연방제적 국가형태를 채택하고 있다. 그러나 어느 논자의 평대로(Hopkins, 1990: 403~405) 멕시코와 미국의 연방제는 중요하지 않은 모든 면에 있어서는 유사하고 중요한 모든 면에 있어서는 서로 상이한 서로 상반된 해석이 가능하다. 이러한 차이는 결국 양 국가의 중앙-지방 관계가 형성된 역사적 배경 하에서 살펴보아야만 그 의미가 보다 분명해질 것이다. 즉, 미국의 경우 연방제는 독립 초기의 13개 주를 근간으로 하는 분권적 경향이 오랜 세월 공고화된 것인 반면 멕시코의 연방제는 위에서 살펴본 바와 같이 혁명 후 상이한 세력 집단 간의 합의의 산물로서 나타난 “인위적” 성격의 연방제인 것이다.

중앙-지방간 관계의 하드웨어인 헌법 규정과 중앙-지방간 관계의 소프트웨어인 연방제의 “人爲性”간의 간극을 설명해 줄 수 있는 기제는 멕시코 특유의 정치 권력 메커니즘을 살펴보면 보다 명확히 드러난다. 즉, “누가, 어떻게 멕시코를 통치하는가?”의 보다 본질적 문제에 대한 설명 없이는 멕시코 중앙-지방 관

계의 실상을 파악하는데 많은 어려움이 뒤따른다. 전자(즉, 누가?)의 문제는 sexenio로 불리는 멕시코의 강력한 6년 임기 단임제 대통령 구조와 멕시코의 최대 장수 집권당인 제도혁명당(PRI : Partido Revolucionario Institucional)의 역할을 살펴봄으로써 그 기본적 맥락이 밝혀질 것이고 후자(어떻게?)의 문제는 대통령/당의 핵심 권력구조가 Camarilla라고 불리는 중앙-지방간 인맥구조로 어떻게 연관되어 있는가를 살펴보도록 가능할 것이다.

위에서 지적한 바와 같이 멕시코의 정치 권력은 극도로 중앙집권화 되어 있다. 특히 대통령 일인에게 많은 권한이 집중되어 있다(Cornelius and Craig, 1991; Rodriguez, 1995 외 다수). 이러한 권력의 중앙집권은 수직적으로 뿐만 아니라 수평적으로도 그러하다. 먼저 수평적 관계에 있어서 대통령은 사법부와 입법부보다 훨씬 더 우월적 지위에 있다. 의회의 양원은 최근 들어 약간의 변화가 엿보이기는 하지만<sup>3)</sup> 대통령이 총재로 있는 제도혁명당과 연계된 의원들로 구성되어 있어 대통령의 권한이 현실적으로 막강하다. 1930년대 이래 대통령이 제안한 법안은 거의 자동적으로 국회에서 비준되었으며 멕시코의 사법부도 또한 이러한 경향에서 예외는 아니다. 정치적으로 민감한 사안에 있어서 사법부의 결정은 대통령의 막강한 영향력하에서 판결이 났으며 대통령에 의해 제안되고 의회에서 통과된 법률이나 대통령령이 위헌으로 판결되는 사례는 극히 드물다. 또한 대통령은 큰 이의 없이 승인되는 의회의 비준을 거쳐 대법원장을 임명하고 퇴임시킬 수 있다. 수직적 권력구조에 있어서도 멕시코 대통령은 차기 대통령을 포함하여 모든 수준의 정부기구에 있어 공직자를 선택하여 임명할 수 있는 권한이 있다. 물론 주지사의 선거제도에 있어 공직자를 선택하여 임명할 수 있는 권한이 있다. 물론 주지사의 선거제도가 있기는 하지만 일당 우위의 체제에서 야당지역을 제외한 주지사, 의회의 장, 군 수뇌부, 국영 기업체의 사장 등 수많은 공무원과 준공무원의 임면이 대통령의 수중에 있다고 하여도 과언이 아니다.

3) 1988년 선거에서 인구 비례로 선출되는 의회 하원에서는 500석 중 240석을 야당이 점유하였다. 야당은 의회에서 대통령의 법안을 강력히 비판하는 기능을 하고는 있지만 대통령과 제도혁명당이 제안한 법률의 근본적 형태를 바꿀 정도로 막강한 영향력을 갖고 있지 못한 것이 현실이다. 대통령의 의회 지배를 단적으로 보여주는 예는 1990년 통과된 멕시코 은행 시스템의 민영화 법안이다. 1982년 의회는 PRI 블록의 주도로 멕시코 은행 시스템을 국유화하는 조치를 택하였으나 불과 8년 후에는 이와 정반대 되는 은행의 전면 민영화 법안을 다시 한 번 PRI 주도로 통과시켰다. (Cornelius and Craig, 1991: 25)

이 밖에도 대통령은 헌법상으로 명문 규정화된 많은 권한이 있다. 그러나 멕시코의 권력구조를 이해하는 데 있어서(특히 대통령의 역할을 중심으로 보건대) 보다 중요한 것은 헌법에 명시되어 있지 않은 불문률적(?) 대통령의 권한이다. 멕시코의 대통령은 이른바 “metaconstitutional power”를 통하여 헌법 조항 수정(amendment)의 권한을 가지고 있으며, 최고의 입법자 역할을 하고, 선거 문제에 대한 최종 심판관이며, 주 정부의 주지사와 시장 임면권을 가지고 있으며 주 정부와 연방정부의 의원을 제명시킬 수 있다(Garrido, 1989). 선거를 통하여 선출된 주지사의 경우도 대통령의 면직을 거부할 경우 대통령은 여러 방법(예를 들면 제도혁명당이 주도하는 의회를 통하여 주 정부를 해산하는 의결을 하는 등의 조처)을 통하여 주지사를 무력화시킬 수 있는 방법이 있다. 심지어는 강력한 노조 지도자들의 존재도 대통령의 권한 앞에서는 때때로 매우 위험한 지경에 이르고 만다.<sup>4)</sup> 이러한 대통령의 초헌법적 권한은 “멕시코 혁명 이데올로기”의 탄력적이며 자의적 해석을 부추기는 것으로 생각된다. 기실 멕시코 혁명의 유산 중 대통령의 권한을 명시적으로 제한하는 것은 6년 단임 조항뿐이라고 해도 과언은 아니다.

이러한 막강한 대통령의 권한을 유지시켜 주는 기구는 제도혁명당의 존재이다. 기실 제도혁명당과 대통령의 관계는 불가분의 존재인 것이 멕시코의 정치현실이었다. 사회 각계 각종(농민, 노동자, 군, 민족)의 이익을 대변하여 조합주의적으로 문제를 해결하기 위한 원래의 의도와는 달리(Hellman, 1983, chp. 2) 제도혁명당은 단순히 대통령 선거를 위한 현직 대통령의 또 다른 권리 수단이며 집권층 내부의 논공행상을 위한 제도적 방편일 뿐이다. 각종 선거에 있어서 제도혁명당은 정부 여당의 모든 지원을 받아 선거를 치르며 선거가 끝난 후 통치 엘리트간에 후원-수혜자의 거미줄 같은 관계를 통하여 정치 권력과 각종 이권을 배분한다. 이 모든 후원-수혜자 관계의 정점은 물론 대통령 자신이다. 이러한 일당의 전일적 지배체제는 당연한 귀결로서 내적으로 또한 외적으로 매우 경직적 통치 구조를 나타내게 된다. 내적으로는 대통령을 중심으로 하는 단일 지배체제로 인하여 당내 민주화의 가능성은 소진시켰으며 외적으로는 야당의 존재를 무력화시켜 사실상 일당 독재의 아

---

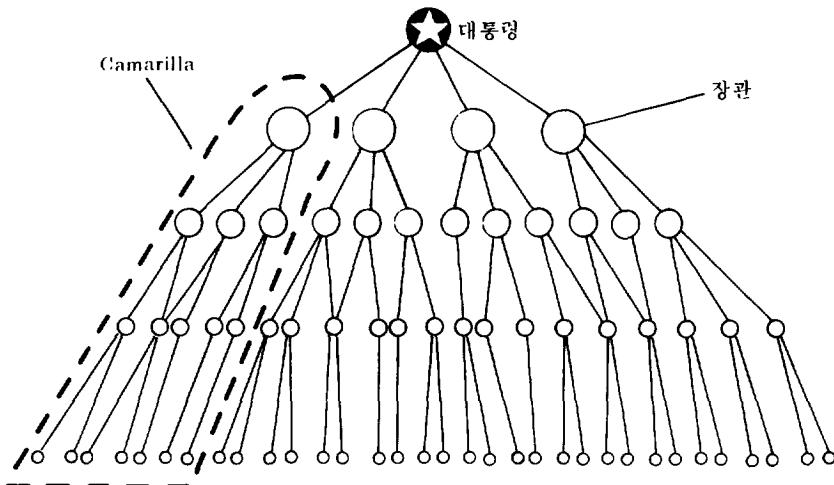
4) 예를 들면, 1990년 Salinas 대통령에 의한 멕시코 석유 노조 위원장이었던 Hernandez Galicia의 구속이나 멕시코 최대 노조인 교직원 노조 위원장이었던 Carlos Jonguitud Barrios의 강제적 사임이 그 대표적인 예이다.

성을 구축하였다. 그러나 이러한 제도혁명당의 전일적 지배체제는 1980년대 들어 심각한 대내외적 위기상황에 직면한다. 특히 1988년 대통령 선거의 결과는 여당의 간발의 승리로 끝나 제도혁명당의 대내적 민주화(즉, 예비 선거제도의 도입 가능성)와 대외적 민주화(야당에 의한 지방적 수준의 집권용인)의 변화를 위한 기폭제의 역할을 하였다(Meyer, 1989).

이상과 같이 대통령과 당을 중심으로 하는 전일적 지배 체제를 중앙과 지방간에 매개시켜 주는 것은 이른바 *camarilla*라고 불리는 전국적 수준의 후원-수혜자 관계이다(Smith, 1979; Camp, 1990; Cornelius and Craig, 1991: 39~44). 기본적으로 *camarilla*는 고위 정치직을 가진 후원자가 자신의 후원자에게 개인적 충성이나 정치적 후원을 대가로 신분의 상승이동을 보장해 주는 일종의 후원-수혜자 관계 체제이다. 물론 이 *camarilla*체제의 정점에는 대통령이 있다. 새 대통령이 집무를 하게 되면 신임 대통령은 자신의 *camarilla*를 중앙권력하에 진입시키고 이 *camarilla*의 멤버는 똑같은 방법으로 자신의 *camarilla* 멤버를 하위의 직급에 진입시킨다. 이러한 권력 충원체제는 중앙에서 뿐만 아니라 지방적 수준까지 거미줄처럼 연계되어 대통령을 정점으로 하는 전국적 수준의 *camarilla* 체제를 구축한다(그림 1 참조).

이 체제의 수직적인 중앙-지방 통합은 장기간의 세월을 거쳐 이루어지는 연합전선으로서 정치적 이데올로기보다는 개인적 친소관계가 주류를 이룬다는 점에 있어서 매우 특징적이다. 따라서 이러한 체제하에서 멕시코의 권력 투쟁은 경쟁관계에 있는 *camarilla*간에(특히 현직 대통령 임기 말기의 차세대 대통령 주자들) 극심하게 이루어진다. 또한 대통령 재임 중에도 *camarilla*간에 정책적 대안을 놓고 극심한 경쟁관계에 돌입하는 경우도 혼하다. 이러한 권력 엘리트 충원체제로부터 나타나는 문제점은 자명하다. “밑으로부터”的 개혁이 거의 불가능한 철옹성의 정치 체제가 구축되는 것이다. 따라서 정치적 개혁은 “위로부터의 개혁”에 의존할 수밖에 없다.

&lt;그림 1&gt; Camarilla 체제와 후원-수혜자 관계



자료: Cornelius and Craig(1991), p. 42.

이러한 Camarilla체제가 중앙-지방간에 투영되는 모습은 결국 중앙집권화의 기본적 소프트웨어 제공에 다름 아니다(Rodriguez, 1995: 13~15). 특히 중앙으로부터의 회소한 재정 자원 배분에 있어서 이 체제의 위력이 발휘된다. 물론 중앙에서 지방으로 재원을 배분하는 데는 엄격한 법적 규정이 있다. 그러나 이러한 규정을 우회하는 길이 camarilla에 근거한 정치적 차원에서 얼마든지 가능하다. 특히 특별 지역 발전 계획 등의 명목으로 지급되는 땅, 고속도로 건설 등은 그 중요한 수단이다. 멕시코 시티의 힘있는 camarilla는 자신의 후원자가 있는 주에 우선적으로 특별한 지원을 하여 주고, 이는 주 수준에서도 시를 상대로 똑같이 재현된다. 이러한 연유로 camarilla의 주요 멤버가 거주하는 주의 수도에 가장 많은 양의 재원이 배분되어 실제로 그 재원을 필요로 하는 하급 지방자치 단체는 혜택의 범위에 오직 주변적으로 포함되는 결과를 초래한다. 이는 후술할 바와 같이 시 단위에 기초한 멕시코의 중앙-지방 관계의 개혁적 조치를 주 수준에서 유야 무야 시키는 원인을 제공한다. 이런 상황에서 기초 자치 단체는 주를 상대로 로비를 할 수밖에 없고 지방의 미발전은 멕시코 사회가 안고 있는 구조적 문제로 인식되기보다는 지역 명망가의 로비 능력 부족으로 치부되는 악순환을 초래하고 있다.

## (2) 멕시코의 지방정부 구성: 제도적 측면

멕시코에는 인구 구성 및 도시의 크기를 기준으로 보건대 다양한 형태의 2,392개의 '시'(municipio) 정부가 존재한다. 그러나 멕시코 중앙-지방 관계의 가장 기초가 되는 '시'는 매우 다양한 형태로 존재함에도 불구하고 연방 헌법과 주 헌법에 따라 후술하는 바와 같이 동일한 제도적 구성을 그 특징으로 한다 (Rodriguez, 1994). 우선 그 특징적 측면을 몇 가지만 살펴보면 다음과 같다. 각 시는 ayuntamiento라고 하는 선출직과 임명직 공무원으로 구성되는 기구에 의하여 통치된다. Ayuntamiento는 크게 보아 시장(presidente municipal)과 의회의 기능을 하는 sindico 및 regidores의 선출직 공무원과 시장에 의해 임명되어 일반 행정업무를 담당하는 임명직 공무원으로 구성된다.

이상의 구성으로 볼 때, 멕시코의 지방정부는 의회-시장의 기관 대립형 지방행정 체제를 유지하고 있으며 그 중에서도 미국의 대도시나 한국의 경우에서 흔히 발견되는 强市長(strong mayor)체제를 견지하고 있다. 즉, 시장이 지방자치 단체를 통치함에 있어서 집행부를 대변하는 시장과 이를 견제하는 의회의 구조로 구성되어 있지만 실제에 있어서는 집행부를 대변하는 시장의 권한이 훨씬 막강한 것이 현실인 것이다. 또한 ayuntamiento는 전술한 바와 같이 멕시코 지방자치제의 근간으로서 헌법 제115조에 의하여 인사 및 조직, 그리고 재정의 문제에 있어서 기본적 자율성을 보장받고 있다. 즉, 각 ayuntamiento는 각 지방의 여건에 맞게 상위적 공무원의 숫자를 결정하고, 시장은 행정의 연속성을 보장하는 직업 공무원을 임명한다. 그렇지만 실제에 있어서는 이미 언급된 바와 같이 여러 메커니즘을 통하여 상위 지방정부에 심각하게 종속되어 있음을 상기할 필요가 있다. 이하에서 ayuntamiento의 구성을 집행부 격인 시장(presidente municipal), 이를 견제하는 의회 격인 sindico/ regidores, 그리고 의회와 집행부의 공동협의 및 의결기구로서의 cabildo 세 부분으로 나누어 설명한다(Rodriguez, 1994).

시장(presidente municipal): 시장은 시의 최고 집행자이다. 주된 기능은 물론 시의 법적이며 행정적 절차를 집행하는 것이지만 실제에 있어서 시장의 기능은 행정적인 것에만 국한되지 않고 정당과의 관계하에서 이루어지는 정치적 의미도 간과할 수 없다. 전통적으로 여당인 제도혁명당에 소속된 시장의 주요 임무에는 연방과 주 정부의 도움을 받아 선거를 준비/조직/관리하는 임무가 있다. 실제에 있어서 제도혁명당의 시 지부는 주요 통치기구의 충원 및 기능

에 매우 강력한 영향력을 발휘한다. 그러나 이 경우 문제는 제도 혁명당의 시지부 인원의 충원에 있어서 상위 정부 및 정당의 상위 지부가 상당한 영향력을 행사하므로 시장은 제도혁명당의 시 지부로부터 혁명당의 기본노선을 추구할 압력을 받게 된다.

반면에 국가혁명당(PAN: Partido de Accion Nacional)을 위시한 야당이 시장일 경우에는 정당과의 관계가 여당인 제도혁명당의 경우에 비하여 취약하다. 이는 야당의 정당 조직이 여당에 비하여 그 기능이나 능력 면에서 지방적 수준에서 취약하기 때문이다. 대신 야당지배 지방 자치단체에서는 정당보다는 효율적 행정부의 구축에 보다 많은 노력을 기울이고 있다(Rodriguez, 1992). 그렇지만 야당 지배 지역의 지방 정부에서도 정당의 정강에 따른 정책적 선택의 경향은 뚜렷하여 제도혁명당의 여당 지방행정부가 그들의 전통적 지지 계층인 빈곤층과 중하류층 위주의 정책을 택하는 반면 국가행동당의 경우 주로 도시 중산층을 겨냥한 정책 대안에 주력한다.

이상과 같은 지방정부 수준에서의 정당을 둘러싼 지방정부 운영의 기본적 양태는 1980년 이후 지방정치 공간에 야당 출신의 지방 정부가 구성되면서 그 양상을 달리하게 된다. 특히 북부 멕시코의 Baja California나 Chihuahua주 등에서 야당인 국가행동당(PANista)이 집권하게 되면서 여당인 제도혁명당(PRInsta)의 지방정부 통치 형태도 정당 위주의 정치적 스타일에서 집행부 중심의 효율적 운영을 둘러싼 경영적 스타일로 바뀌고 있다(Rodriguez and Ward, 1992; 1994). 이러한 변화의 조짐은 1980년대 중반 이후 멕시코가 탈중앙집권적 정책을 추진하면서 생긴 지방적 수준의 정치 공간이 정당간에 일당 독점에서 다당제(보다 정확히 말하여 양당 중심적) 경쟁 관계로 바뀌면서 생겨난 것으로서 향후 멕시코의 진로에 매우 중요한 암시를 주는 새로운 정치적 실험으로 주목받고 있다.

Sindicos와 Regidores: 지방정부의 의회 격에 해당되는 양 기관은 각각의 기능에 있어서 차이가 있다. Sindico는 주로 시 정부의 재정관계를 통제하고 시의 송사문제에서 법률적 대표의 자격을 가지는데 반하여 regidor는 시 정부의 복지 및 지역개발과 도시 공공 서비스 분야 등의 행정적 업무에 치중한다. 이 양자의 숫자는 주 헌법 및 시법으로 각 지역마다 인구수에 비례하여 결정된다. 집행부의 長인 시장의 업무를 견제하여 균형된 시 행정을 운영하는 주된 임무를 맡는다. 그러나 선출 과정에 있어서 정당 중심의 선거방식으로 인하여

현실적으로 시장의 통제하에 놓이게 된다.

멕시코의 지방선거에 있어서 집행부와 의회는 모두 정당 공천제를 도입하고 있다. 선거의 방식은 몇 가지 변형이 있으나 정당 중심적 선거라는 점에 있어서는 큰 차이가 없다. 보통 유권자는 후보의 선택시 집행부와 의회 모두를 동일 정당 티켓하에서 투표해야 한다. 이 경우 유권자는 정당을 가로질러 교차 투표(cross-ticket voting)를 할 수 없다. 또 다른 경우, 각 정당의 득표 비율에 따라 순위를 정한 명부에 적힌 대로 regidor의 지위를 얻게 된다. 즉, 비례 대표제의 원칙에 따라 regidor를 선출하는 것이다. 이 경우 시장 후보는 자신과 함께 시 정부를 운영해 갈 의회측의 파트너를 예비 순위 후보 명부의 우선 순위에 들도록 자신의 소속 정당과 협정을 하게 된다. 이러한 경우 시장 후보자가 regidor 및 sindico의 지명 우선 순위 공천권을 가진 것과 동일한 효과를 내게 되므로 정당을 통한 집행부 우위의 지방정치 구조가 형성되게 된다(Rodriguez, 1994: 5~6).

Cabildo: 대체로 두 달에 한 번씩 공개리에 개최되는 Cabildo는 의회와 집행부의 공동 협의체로서 시 정부(ayuntamiento)의 최고 의결기구로서 시장이 주재한다. 여기서는 시 정부의 각종 정책과 의결사항들이 투표에 붙여지고 시의 예산을 승인한다. 또한 시 정부의 각종 조례 및 규정이 심의 통과되는 장소이기도 하다. 시 정부의 모든 선출직 공무원은 투표권을 가지며 가부동수의 경우 의장인 시장이 결정하는 casting vote 권한을 가진다. 단적으로 말하여 멕시코의 시 정부는 cabildo를 중심으로 움직이는 것이다.

이러한 cabildo의 성격상 각 지역의 이익단체는 자신들의 목소리를 cabildo에 반영하기 위하여 여러 통로를 통하여 로비를 하게 된다. 일종의 시장에 대한 견제와 균형의 메카니즘이 형성되는 것이다. 특히 1980년대부터 야당이 지방 정부에 진출하면서 regidor가 시장의 정책이나 권위에 도전하는 경우가 종종 드러난다. 또한 시장과 같은 당에 속하면서도 반대의 목소리를 높이는 경우도 드물지 않게 되었다. 이럴 경우 cabildo는 극심한 정치적 갈등의 장으로 변한다. 극심한 경우 시장을 면직시키기 위한 노력으로도 볼 수 있는데 이는 전술한 바와 같이 주 의회의 권한에 속하는 사항이므로 시 정부 자체 내에서만 해결할 수 있는 문제는 아니다(Rodriguez, 1994: 7~8).

이상의 논의를 종합해 보면 대 멕시코 지방자치의 핵심인 시정부의 제도적 구성은 멕시코 헌법에는 명시적으로 자율성이 보장되어 있으나 실제에 있어

서는 정당을 통한 중앙적 지배가 가능하게끔 되어 있다. 즉, 시 정부의 통치 구조를 기본적으로 제약하는 것은 연방 정부와 주 정부의 의지에 달려 있으며 이러한 주어진 틀 내에서 시 정부는 *cabildo*를 통한 부분적이며 제한된 자율성을 향유하고 있을 뿐이다. 예를 들면, 대부분의 주에 있어서 시의 행정구조는 주 정부가 설정한 “시 조직법”(Ley Organica Municipal)에 따르고 있다. 물론 1984년 연방 헌법 제115조의 수정으로 *ayuntamiento*는 *Bando de Policia y Buen Gobierno*(직역을 하면, 정부 및 정책 개선 선언)의 권한을 인정받아 종전보다 주 및 연방의 통제로부터 훨씬 자율적일 수 있는 독립적 활동공간이 늘기는 하였지만 아직 이러한 현상의 일반화와 객관화는 “약속”의 수준에 머무르고 있는 것이 현실이다(Rodriguez, 1992).

## IV. 1980년대 멕시코의 중앙-지방 관계 변화

### 1. “전통적 지혜”(Conventional Wisdom)와 새로운 실험의 배경

1980년대 들어서 멕시코는 여러 면에 있어서 위기상황에 봉착하게 되었다. 1968년 올림픽 전야의 대학살 때도 물론 위기는 있었다. 그러나 1980년대 들어서 멕시코가 처한 위기적 상황은 멕시코의 정치, 경제, 사회의 모든 분야에 있어서의 구조적 변화를 요구한다는 점에 있어서 그 성격을 달리한다. 1970년대 초반의 위기상황은 Echeverilla 정권의 진보적 정책과 석유의 대량 발견으로 어느 정도 위무될 수 있었다. 그러나 1980년대의 위기상황은 석유 가의 급락과 세계 경제의 구조적 재편으로 인하여 그 탈출구가 쉽게 발견되지 않고 있다. 단적으로 말하여 멕시코의 문제는 멕시코의 기존 체제로는 감당하기 힘든 과부 하에 걸린 것이다(Cornelius and Craig, 1991: 4). 이에 대처하기 위한 것이 1980년대의 정치, 경제적 자유화 정책일 것이다. 이러한 자유화 정책의 일환으로서 강력하게 제기된 것이 탈중앙집권적 지방화 정책이다. 1982년 Portillo의 뒤를 이어 등장한 de la Madrid 정권(1982~1988)부터 시작하여 Salinas 정권(1988~1994), 그리고 1995년 등장한 Zedillo 정권(1995~ )까지 20세기의 마지막 20년 동안 이러한 구조적 변화의 불가피성에 대응하기 위하여 멕시코는 눈에 보이는 또는 눈에 보이지 않는 실험을

지속적으로 시도하고 있다.

어떤 실험은 일견 성공적 출발선상에 서 있는 것 같기도 하고 또 다른 종류의 실험은 거창한 시작에 비하여 그 지속성이 의문시되는 것도 있다. 이러한 새로운 정치, 경제, 사회적 실험들은 1970년대 이래 많은 사람들이 멕시코에 대하여 가지고 있던 “전통적 지혜”에 일종의 충격을 가할 만큼 심대한 계획이었다. 1970년대 이래 구미 각국의 자유주의자들이 멕시코에 대하여 지녀왔던 스테레오 타입의 전통적 지혜는 3가지로 요약될 수 있다(Roett, 1993: 1). 첫째, 제도혁명당은 어떤 대가를 지불하고도 권력을 놓지 않으려는 공통과 같은 거대한 부동의 관료 조직적 정당 체계다. 둘째, 탈국가 주도적 경제 자유화는 멕시코 내부의 난마처럼 얹힌 기득권 계층의 이해관계로 인하여 성공하기 힘들다. 셋째, 상기한 두 가지 이유로 인하여 멕시코의 정치개혁은 거의 불가능하다. 자유주의자에 반하여 종속이론적 시각에 근거한 구조주의자들도 이러한 전통적 지혜로부터 크게 탈피하지는 못하였다. 즉, 이들의 주장에 의하자면 멕시코의 정치, 경제는 세계 자본주의 체제에 종속적 관계로 얹매여 있는 관계로 인하여 자체적 개혁의 한계는 분명하다는 것이다. 즉, 어떠한 형태로든 지 기존의 구조를 깨지 않으면 멕시코의 개혁은 불가능하다는 결론에 도달한다. 다만 문제는 기존의 구조를 깨는 방법론에 관한 것이었다. Castells처럼 “신도시 사회운동”(New Urban Social Movement)에 기대를 거는 논자도 있고 (Castells, 1977: 1979) 혹은 Cockcroft처럼 계급적 관점에 초점을 맞춘 논자도 있다(Cockcroft, 1983).

1980년대 들어 이러한 전통적 지혜를 깨뜨리는 일련의 사건들이 잇따라 일어났다. 먼저 1980년대 들어 날로 증가하는 외채의 문제와 이에 연관된 수입대체 산업화의 내부적 모순 증가는 그간 멕시코가 취하여 왔던 발전 전략을 근본적으로 재수정해야 하는 構造的 結節點(structural nodal point)에 도달하였다. 특히 1980년대 말엽 들어 전개된 일련의 세계사적 조류 변화(동구권의 와해에 따른 탈냉전과 이로부터 유추되는 세계경제의 개방화 및 지역화)는 경제적 개방화와 자유화를 통한 세계 자본주의 체제로 멕시코가 적극적으로 편입하지 않을 수 없게 만들었다(강명구, 1994). 또한 1982년 선거와 1988년 대통령 선거에서 제도혁명당의 후보였던 de la Madrid와 Salinas는 엄청난 선거 부정의 의혹에도 불구하고 50%를 간신히 넘는 수준의 득표밖에 하지 못하였으며 중간 중간의 주지사 선거에서도 북부 멕시코의 자유주의적 성향이

강한 주에서 야당인 국가행동당에 패하고 말았다.<sup>5)</sup> 주지사 선거 뿐 아니라 연방의회의 선거에서도 여당인 제도혁명당은 하원에서 간신히 과반수를 넘길 정도(500석 중 260석)의 결과에 임하게 되었다. 헌법의 수정을 비롯한 각종 법안의 통과를 위하여 필요한 3분의 2 의석 확보와는 거리가 먼 것이었다. 이러한 선거의 결과는 전통적 지혜에 근거해 볼 때 일종의 “정치적 대지진”(political earthquake)에 다름 아니었다(Cornelius and Craig, 1991: 3) 또한 1985년 멕시코 시티를 강타하여 엄청난 피해를 입힌 대지진의 참사를 복구하는 과정에 있어서 비효율적 정부의 대책은 국민의 정부에 대한 정치적 정당성을 더욱 감소시켰다.

이러한 위기상황에 대처하는 멕시코 정부의 대응은 이른바 일련의 자유화 조처로 개념화시킬 수 있는 정치·경제 체제의 개방화 정책이었다. 먼저 경제적 개방화의 조처는 그간 국가 주도형의 발전모델 하에서 채택되었던 수입 대체 산업화의 기본적 골격을 세계 경제 체제에 적극적으로 편입시켜 멕시코의 경제를 재구조화 하는 것이었다. 이러한 멕시코 경제의 재구조화는 물론 미국을 주도로 하는 국제기구가 외채 문제를 해결하는 과정에서 강요한 측면을 무시할 수는 없다. 그러나 1992년 12월 미국과 멕시코간에 조인된 북미 무역자유협정(NAFTA: North America Free Trade Agreement)에서 멕시코 정부가 취하였던 적극적 행동을 보거나, 1988년 멕시코의 GATT체제 가입, 그리고 멕시코 북부 지역 산업화 정책인 maquiladora 산업화 정책의 추진 과정을 보면 대 멕시코의 자발적 변화 성향이 쉽게 감지된다. 세계 경제체제로의 적극적 편입과 국가에 의한 시장규제의 완화로 특징 지울 수 있는 멕시코 경제의 자유화(재구조화)는 최근까지 멕시코 경제를 부흥시켜 여러 논자로부터 성공작으로 평가를 받기도 했으나(Roett, 1993: 6) 아직 결과를 미리 점치기에는 매우 유보적일 수밖에 없는 상황이 재현되고 있다.

먼저, 세계 경제체제로의 적극적 개입은 멕시코를 그만큼 해외 의존적일 수

5) 1988년 7월 6일의 대통령 선거에서 역사상 처음으로 여당 후보인 Salinas가 50% 를 밀도는 48.7%의 득표로 대통령에 당선되었다. 이는 1982년 선거때보다 무려 20%가 뛰지는 결과였다. 특히 여당은 Baja California Norte, Mexico State, Michoacan, Morelos 및 수도인 멕시코 시티(D.F.: Distrito Federal) 등의 대도시 구역에서 야당후보인 Cardenas에게 완패하였다.(Cornelius & Craig, 1991: 1) 또한 주지사 선거에 있어서도 제도혁명당은 총득표 61.5%를 획득하는데 그쳤다.(Roett, 1993: 8)

밖에 없게 만들었다. 1994년 말부터 1995년에 이르러 나타나고 있는 멕시코 폐소화의 급락은 국제 금융시장의 왜곡된 구조에 기인하는 면도 있지만(이른바 New York, Wall Street의 단기적인 투기성 자본의 존재) 동시에 멕시코 경제의 개방화가 구조적 변화를 무리없이 감내하기에는 얼마나 취약한 것인가를 여지 없이 보여 주는 좋은 예일 것이다. 또한 “dollar, job, skill”이라는 목표로 시도된 maquiladora 산업화 정책도 의도된 목표가 달성되었는 가에 대하여는 속단을 하기 어려운 것이 현실이다(Sklair, 1993; 강명구, 1994). 수입 대체형 산업화에 대응하는 수출 주도형 산업화 정책의 대표적 케이스인 maquiladora 산업화 정책은 그간 수도인 멕시코 시티를 중심으로 하는 산업화에 대항하여 멕시코 북부 지역을 중심 개발함으로써 산업화의 공간적 불균형을 시정하고, 저렴한 임금에 기초한 산업화를 통하여 국민소득의 승수적 효과를 배가시키는 등의 긍정적 측면을 무시할 수는 없지만 국내 산업과의 연계성을 통한 자립적 산업화, 기술 이전, 인력자원개발, 소득분배, 환경문제 등의 여러 측면에 있어서 매우 심각한 부작용을 수반하고 있는 것도 또한 사실이다.

이러한 경제적 개방화의 노력은 외채 문제 등과 결부되어 대외적으로 많은 관심을 끌고 논의의 대상이 되었지만 멕시코의 정치적 개방화를 위한 일련의 국내 정치적 노력들은 상대적으로 많은 조명을 받지 못하였다. 그러나 실제에 있어 de la Madrid 행정부로부터 비롯하여 Salinas 행정부에 이르는 기간 중에 시도된 정치적 개방화의 노력들은 경제적 개방화의 결실처럼 쉽게 눈에 띠는 것은 아니라 할지라도 매우 심대한 의미를 지니고 있다. 우선 눈에 띠는 커다란 정책들만 보아도, de la Madrid 행정부의 연방제 강화를 통한 지역 개발 및 시정부의 강화정책(PND: Plan Nacional de Desarrollo, 1983~1988: 국가 발전 계획) 및 Salinas 행정부의 사회개혁 프로그램인 PRONASOL(Programa Nacional de Solidaridad: National Solidarity Program)과 1991년의 선거제도 개혁, 멕시코 혁명의 유구한 전통이 배어있는 “에히도”(ejido)의 부분적 개방을 통한 농지 개혁, 탈중앙집권적 교육개혁의 시도, 캐톨릭과 국가의 관계를 재조정하는 문제 및 사법 제도의 개혁 등이다(Roett, 1993; Torres, 1986).

이러한 많은 정치·사회적 개혁의 요체는 그간 대통령을 중심으로 극도로 중앙집권화 되어있던 국가 권력을 수직적으로 분산시켜 경제적 개방화에 대응하는 정치적 민주화를 이루는 것이었다. 그러나 정치적 개방화의 문제는 경제적 개방화의 문제보다 더욱 어려운 숙제를 던져 주고 있다. 멕시코에 있

어 정치적 개방화의 경향을 근대화론적 관점의 연장선상에서 경제적 개방화의 피할 수 없는 결과물로 낙관적으로 인식할 수도 있겠지만(Camp, 1993) 반대로 경제적 개방화의 결과로서 나타난 정치적 정통성의 부담을 완화시키려는 정치 전략적 측면에서도 분석할 수 있을 것이다. 어느 논자의 평대로 신자유주의적 이념에 근거한 경제 개방화의 문제를 신 민중주의적 전략으로 해결하려는 것(neo-populist solutions to neo-liberal problems)일 수도 있을 것이다(Dresser, 1991). 탈중앙 집권화를 둘러싼 정치적 개방화의 해석은 de la Madrid 행정부와 Salinas 행정부의 지방분권화 정책의 요체를 살펴봄으로써 보다 명확해질 것이다.

## 2. de la Madrid 행정부의 지방 분권화 정책: *Municipio Libre*

### (1) 내용

1982년 de la Madrid 행정부의 출범을 기념하여 미국 행정학회보(Public Administration Review)에 멕시코 학자와 de la Madrid 행정부의 고위직 공무원의 글 두 편이 실렸다<sup>6)</sup>(Romero, 1982; Segovia et al., 1982). 이 두 편의 글에서 공통적으로 지적된 신 행정부의 과제는(서로 상이한 시각적 차이에도 불구하고) 멕시코의 탈중앙집권화 정책의 필요성이었다. 이러한 분권화에 대한 필요성은 de la Madrid 행정부에 의하여 적극적으로 수용되었다. de la Madrid 행정부의 탈중앙집권화 정책의 근간을 이룬 것은 Plan Nacional de Desarrollo(PND)로 불리우는 국가 발전 계획이었다. PND는 탈중앙집권을 위하여 “전국적 삶의 분권화”(decentralizacion de la vida nacional)와 “市 政府 強化”(fortalecimiento municipal)의 캐치 프레이즈 하에서(Assad & Zaccardi, 1989, 295) 세 부류의 폭넓은 정책적 대안을 제시하였다(Rodriguez, 1992; Assad & Zaccardi, 1989). 첫 번째는 연방 행정 구조의 분권화를 통하여 연방주의를 실질적 의미에서 강화하는 것이고, 둘째는 지역개발 정책을 적극적으로 추진하는 것이고, 셋째는 가장 하위의 기초 자치 단체인 시 정부의 기능을 강화시키는 것이었다. 이 세 가지 정책 대안 중 가장 중요한 것은 세 번째의 시 정부 강화로서 첫 번째와 두 번째의 대안은 결국 시 정부 강화를 위한 전초전적인 성격을 띤 것이라고 해도 과언

6) de la Madrid 대통령은 Harvard대학 John F. Kenney School에서 행정학 석사학위(MPA: Master of Public Administration)를 받았다.

은 아니었다.

첫째 정책 대안인 연방정부의 행정구조 분산(administrative deconcentration)은 단순히 멕시코 시티에 거주하는 연방 공무원을 지방으로 이전시키는 것만은 아니었다. 그보다는 다수의 연방정부 기구를 멕시코 시티가 아닌 지방에 상주시켜 멕시코 경제에 있어 엄청난 영향력을 발휘하는 국영기업을 주 정부가 통괄할 수 있게 하며 또한 국가 사무를 지방에 분산시켜 사무 배분의 중앙-지방간 재조정까지 포함하는 방대한 것이었다. 이 계획에 따라 de la Madrid 행정부 초기 많은 수의 연방 공무원이 멕시코 시티로부터 떠났으며 이러한 추세는 1985년 멕시코 시티를 강타한 대지진을 계기로 더욱 심화되어 de la Madrid 행정부 말기에 가서는 62,000여 명에 이르는 연방 공무원이 지방으로 재배치 되었다(Rodriguez, 1992: 132). 이러한 결과는 적어도 행정 분산(administrative deconcentration)이라는 측면에 있어서 상당한 성과를 거둔 것이었다. 연방 공무원의 재배치에 더불어 상당한 연방정부의 권한이 지방으로 이전되었다. 대표적인 것으로 교육과 복지 기능의 지방으로의 분산이었다(Assad & Ziccardi, 1989: 1989 a). 수도권에 집중되어 있던 교육기능의 지방으로의 분산은 전국 교원 노동조합(SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educacion)의 정치적 성향으로 인하여<sup>7)</sup> 한 때 주춤하기는 하였어도 1987년에 가서는 상당한 수준의 교육 기능이 31개 주로 이관되었다. 또한 연방정부가 주관하던 의료 정책 기능의 상당부분도 주 정부로 이관되었다.

두 번째의 정책대안인 지역개발 계획은 수도권에 집중된 개발을 지방적 수준으로 확대 분산시켜 균형된 국토개발을 이루는 것이 목표였다. 이를 위하여 연방의 기능과 권한을 지방으로 이관하고, 생산활동과 경제행위를 중간급 규모의 도시로 이전시켜 이른바 성장 거점 도시(growth pole)를 형성하는 것이었다. 이러한 계획의 실천을 위한 제도적 장치는 대통령과 각 주의 주지사 간에 체결된 “발전 협정서”(CUD: Convenio Unico de Desarrollo)로서 주 정부는 교육 및 의료 등의 측면에 있어서 연방정부의 직접적인 재정적 지원을 받게 되었다. CUD는 연방과 주 정부간의 공식적 합의 문서로서 좀 더 효과

7) 전국 교원 노조는 주로 좌파적 성향을 가진 거대 조직으로서 정부 정책에 대하여 상당히 비판적이었다. 따라서 전국 교원 노조의 입장에서 보면 교육기능의 지방분산은 이러한 진보적 세력의 와해를 위한 방편으로 비추어졌다.

적인 “재정적 연방주의”를 구현하는 수단이라는 점에 있어서 중요한 의미를 지닌다. 특히 이 협정문을 통하여 연방과 주 정부는 공히 시 정부의 권한을 강화하기로 합의한 바 그 요체는 주 정부를 거치지 않고 연방과 시 정부가 직접적으로 재정적 거래를 하도록 한 것이다.

세 번째로, PND의 주요 핵심인 시 정부 강화 정책은 연방의회에서 헌법 제115조의 수정을 통하여 이루어졌다. 1984년 1월 1일을 기하여 효력을 발휘한 이 정책을 통하여 시 정부는 전보다 훨씬 더 강한 자율적 권한을 헌법적 수준에서 보장받게 되었다. 물론 이 헌법 조항의 수정 이전에도 멕시코 헌법은 시 정부를 멕시코 혁명 유산이라는 측면에서 가장 기초적 자율체제로 인정하였기는 하다. 그러나 앞서 언급된 바와 같이 강력한 대통령제와 제도 혁명당을 둘러싼 *camarilla*의 구조 등으로 인하여 실질적 의미의 권리가 극히 축소되어 상위 정부의 대리인 정도의 수준에 머물렀다. 1984년 헌법의 수정으로 실질적 의미의 자율성을 증진시키기 위한 각종 제도적 장치가 마련되었다. 이 개혁의 요체는 시 정부에 속하는 주민의 욕구를 효과적으로 반영하자는 것으로서 수정된 헌법 조항중 중요한 것은 다음과 같다. 첫째, 115조 2 항에 의하면 시 정부는 자신의 시 재정을 운용함에 있어 자율성이 보장되며 또한 시 정부는 자신의 통치행위에 있어 그에 상응하는 법률적 권한을 가진다. 둘째, 115조 3항에 의하면 시 정부는 자신이 공급하는 공공 서비스의 종류를 명시할 수 있다. 셋째, 115조 4항에 의하면 시 정부는 당해 지역의 물적재산과 공공 서비스로부터 창출되는 재원을 자율적으로 운용할 수 있다 (Rodriguez, 1992: 134~136).

## (2) 결 과

이상과 같은 de la Madrid 행정부의 “시 강화론”에 근거한 지방분권화 정책은 쉽게 현실화되지 못하였다. 단적으로 말하여 연방과 시의直結을 통한 시 정부 강화 명제는 시와 연방을 매개하여 주는 주 정부의 역할 강화로 결말 지워졌다. 오히려 역으로, 시 정부는 자체적 권한의 증진 대신에 연방과 주 정부의 책임을 더욱 많이 떠맡게 되는 아이러니컬한 상황에 직면케 되었다. 즉, 권한은 주 정부로 이관되고 대신 책임은 시 정부가 떠맡는 “왕서방과 곱”的 관계로 전락한 것이다. 이러한 문제점은 사무배분, 시 정부 세원, 그리고 연방 보조금 지급의 측면에서 살펴보면 그 전모가 보다 뚜렷해진다

(Rodriguez, 1992: 136~138).

1) 사무 배분의 문제: 지방정부의 개혁이 있기 전까지 중앙과 지방간의 사무 배분은 그 기준이 극히 불분명하여 결국 힘이 약한 하위의 시 정부가 상위 정부의 대리인(agent) 수준으로밖에 행동하지 못하였다. 그러나 개혁 후에도 실질적 의미의 사무 재배치는 제대로 이루어지지 않았다. 두 가지 문제를 지적할 수 있다. 첫째, 새로이 수정된 조항에 근거하여 시 정부가 특정 사무를 주 정부 대신 수행하게 되었어도 공공 서비스 공급을 위한 요금 체계가 너무 낮게 책정되어서 시 정부의 재정적 부담을 가중케 하였다. 따라서 시 정부는 사무 재배치를 통한 자신의 권한 강화를 기피하였다. 둘째, 시 정부는 오랜 기간 동안의 중앙집권적 구조에 순응한 결과 자체적으로 부과된 업무를 수행하는 데 있어서 인력, 기술, 재원 및 기획능력이 부족하였다. 이러한 문제점의 결과는 상위의 정부가 시 정부에 '완전한 책임과 불완전한 권한'을 동시에 이전함으로써 상위 정부의 책임과 상위 정부에 대한 비판의 목소리가 하위 시 정부의 무능력으로 치부되는 결과를 초래한 것이다.

2) 지방 재원 조달의 문제: 개혁 이전 지방정부의 가장 주요한 재원인 재산세는 주 정부에 속하였다. 이것이 개혁과 더불어 주 정부가 거두어들인 모든 재산세는 시 정부를 위하여 쓰이게끔 바뀌었다. 그러나 실제로 있어서 몇 가지 중요한 문제점으로 인하여 주 정부가 거두어들인 모든 재산세가 시 정부의 몫으로 귀착되지 못하였다. 첫째, 헌법 제115조의 수정조항이 시 정부 수준에서 현실화 되기 위하여는 필히 주 헌법에 수용되어야 했다. 그러나 실제로 많은 주가 이를 제대로 주 헌법에 반영치 않았다. 이를 어겼을 때 연방 정부의 주 정부에 대한 벌칙도 연방제 하에서는 쉽지가 않았다. 이는 마치 미국의 연방정부가 흑백 차별 금지를 헌법적으로 명문 규정하고 있음에도 불구하고 남부의 많은 주에서 실질적 인종차별이 행하여진 것과 유사한 상황이었다. 특히 문제가 된 것은 헌법 제115조 수정조항의 법률적 헛점에 있었다. 이 조항에 따르자면 公私 모든 기관은 필히 재산세를 지방정부에 납부하여야 하나 公共材(public goods)를 생산하는 공적 기관이나 연방, 주 및 시 정부의 부동산에 대하여는 재산세 부과를 면제하는 예외 조항을 두고 있다. 이 예외 조항 때문에 멕시코 국영 석유회사(PEMEX: Petroleos Mexicanos)나 연방 전력 공사(CFE: Comision Federal de Electricidad)같은 거대한 준 국영기업은 지방정부에 재산세를 내지 않아도 되었다.<sup>8)</sup> 둘째, 세금 징수의 문제에

있어서도 시 정부는 징세 능력이 부족하여 실제로는 주 정부가 상당 부분의 징세행정을 주관한 결과 엄청난 징세 비용이 시 정부가 아닌 주 정부의 수중에 놓이게 되어 그렇지 않아도 열악한 시 정부의 재정을 압박하였다.

3) 연방 보조금 배분의 문제: 멕시코는 극도의 중앙집권적 전통으로 인하여 정부의 재원도 중앙에 집중되어 있었다. 실제 통계에 따르면 시 정부의 재정 자립도는 20% 정도 수준에 머무르고 있으므로 연방 정부의 보조금 배분 문제는 기실 시 정부 강화 명제의 사활이 걸린 중요한 사안이다. 개혁의 일환으로서 새로이 제정된 “재정 협조법”(LCF: Ley de Coordinacion Fiscal)은 연방정부의 보조금, 교부세 및 양여금 등 여러 경로를 통하여 연방으로부터 시 정부로 배분되는 재원을 공식화하여 그간의 불합리성을 제거하도록 하였다. 특히 주 정부는 연방으로부터 배분된 재원을 일정 기간 내에 즉시 시 정부로 이관하도록 하여 주 정부의 恣意的 행위를 견제하였다. 그러나 이러한 명문 규정에도 불구하고 실제로 있어 주 의회는 보조금 배분 수혜대상 지역과 배분 일시를 관장하는 권한을 가지고 있어 각각의 시 정부가 주 정부를 대상으로 더욱 많은 보조금을 배분 받기 위하여 로비를 하게 되는 결과를 초래한 바 이는 결국 연방 정부의 통제권이 주 정부로 이관된 것에 지나지 않는 효과를 놓았다: 오히려 한 단계의 통제 장치가 더 신설되어 이른바 “屋上屋”的 이중적 통제 구조만 형성하였다. 이러한 왜곡된 현실의 결과는 애초의 의도와 달리 재정적 자원의 여전한 중앙집권과 시 정부의 종속적 상황을 가속화 였다. 예를 들면 1987년 de la Madrid 임기 말기에 이르러서는 연방 정부 지역개발 보조금의 50% 이상이 수도권에 할당되는 결과를 놓았다.

### 3. Salinas 행정부의 탈중앙집권화 정책: PRONASOL

#### (1) 내용

de la Madrid의 뒤를 이어 대통령으로 취임한 Salinas는 전임 행정부의 탈중앙집권 정책의 연장선상에서 지속적인 지방분권화 정책을 시도하였다.

---

8) 1970년대 아래 멕시코는 실질적 의미의 지방분권 대신에 연방정부의 기능을 준 국영기업(para-statal enterprise)으로 이전하여 수많은 특수 조직이 생겨났다. 이는 탈 중앙 집권화의 의도도 있었지만 제도 혁명당의 존속을 위한 논공 행상적 성격이 강하여 camarilla 체제를 유지하는 중요한 메커니즘으로 작용하였다.

그러나 Salinas의 정책은 de la Madrid의 정책과 맥을 같이하면서도 몇 가지 점에 있어서 중요한 차이점이 발견된다. 우선 de la Madrid 행정부의 탈중앙집권화 정책이 Municipal Libre의 가치하에서 지방분권의 문제를 연방-주-시간의 정부의 관계 재조정을 통하여 직접적으로 이루어졌다면 Salinas 행정부의 분권화 정책은 PRONASOL(Programa Nacional de Solidaridad: 국가 연대 계획)이라는 보다 광범위한 사회개혁 프로그램을 통하여 암묵적으로 시도되었다는 특징이 있다. 둘째, Salinas 행정부의 암묵적 지방분권화 정책은 행정적 측면이 강조되었던 전임 행정부에 비하여 보다 정치적 색채를 띠게 된다. 즉, PRONASOL을 통한 위로부터의 개혁의지가 지방분권 정책을 통하여 보다 여실히 드러난다는 점이다.

Salinas 행정부의 이러한 정책 방향 전환이 결코 아무런 배경이 없는 정치적 진공상태하에서 이루어진 것은 결코 아니었다. 전임자의 정책에 있어서 문제가 된 것은 연방-시의 직결이 주 정부의 간여로 무산의 위기에 놓인 것이었다. 특히 연방 정부 보조금 배분에 있어서 이러한 경향이 두드러졌다. 따라서 연방 수준에서의 중앙집권이 주 정부 수준에서 재현되어 주 정부 수준의 “소공화국”(small republic)이 창출되고 이로 인하여 연방-시의 직결이 “공중 납치되는” (hijacking) (Rodriguez, 1993: 139) 문제를 해결하기 위하여 Salinas 행정부는 주민의 직접적 참여가 보다 잘 보장될 수 있는 PRONASOL을 택하게 된 것이다. 둘째, Salinas는 취임 후 개혁 조처를 취함에 있어서 1988년 선거의 결과를 인식하지 않을 수 없었다. 엄청난 선거 부정의 의혹에도 불구하고 Salinas의 전국적 득표율은 1930년대 이래 최악인 48% 수준에 머물렀다. 이는 1985년 멕시코 시티를 강타한 대지진에 못지 않은 “정치적 대지진”이었다 (Cornelius and Craig, 1989: 1). 따라서 Salinas의 개혁 조처는 점점 대중적 인기가 하락하는 제도혁명당의 존재, 그리고 이에 수반된 집권당 권력 엘리트 간의 균열구조 문제 등을 염두에 두지 않을 수 없었다.

PRONASOL의 내용과 전개 과정을 자세히 들여다보면 이러한 정치적 맥락이 면면이 배어 있음을 쉽게 인식할 수 있다. Salinas 행정부의 출범 이후 PRRONASOL은 급격히 주도적인 정치적 담론(hegemonic political discourse)으로 부상하여 멕시코의 방방곡곡이 PRONASOL의 홍보 깃발로 뒤덮였다. 마치 1970년대 초 한국의 새마을 운동의 전개 과정과 비슷한 맥락에서 PRONASOL은 “빈곤에 대한 전쟁 선포”로 시작되었다. PRONASOL은 기본

적으로 세 가지 부분으로 구성되었다. 첫 번째는 사회복지를 위한 연대 계획으로서 여기에는 의료, 교육, 식량, 주택, 도시 공공 서비스가 포함되어 있다. 두 번째는 “생산”을 위한 연대 계획으로서 여기에는 농업활동의 보조를 통하여 각종 재원을 농민과 농촌 지역의 소규모 가공공장에 이전시키는 것으로서 한국의 농협과 비슷한 국영 농산물 유통 기관의 기능을 하는 CONASUPO (Compania Nacional de Subsistencia Populares)의 역할 증진을 통하여 정책이 집행되었다. 세 번째는 위의 두 연대 계획을 통한 지역 발전 계획의 지속적 추진이었다(Dresser, 1992: 5~8).

이러한 PRONASOL의 성격상 이 연대 계획의 주요 예상 수혜집단은 인디안 공동체와 가난한 농민 그리고 도시의 빈민층이었다. 따라서 Salinas 행정부의 분권화 정책은 선별적 대상 집단을 지정하지 않고 보편적으로 실시된 de la Madrid 시절의 분권화 성격과 상이한 것이다. 또한 PRONASOL은 구체적 접근방법에 있어서도 차이점이 있었다. 대상 집단도 선별적이었던 것처럼 PRONASOL을 구체화시키기 위한 집행계획도 정부 주도가 아닌 정부와 주민의 공동 참여를 통한 것으로서 주민의 자발적 참여가 적극적으로 유도되었다. 즉, 국가의 대 시민사회 개입이 무차별적 방법이 아닌 전략적이며 목표지향적이고 보상적 방법을 통하여 시도된 것이다(Dresser, 1992: 7). 즉, 어떠한 조직화 된 주민조직이라도 PRONASOL에 지역개발계획을 신청하면 정부는 이에 상응하는 재정적 지원을 하고 지역의 주민조직은 노동력과 지역적으로 동원 가능한 재원을 matching fund 형식으로 제공하여 개발계획이 추진되게 되었다(Rodriguez, 1993: 139~140). 이른바 국가와 지역사회의 共 生産(co-production)의 개념이 도입된 것이다.

## (2) 결 과

1995년 현재 PRONASOL의 성과를 구체적으로 평가하기는 어렵다. 신임 Zedillo 행정부하에서도 아직 PRONASOL의 하부 계획들이 집행되고 있으며 관계자료도 부족하다. 이러한 제약점 하에서도 PRONASOL의 문제점은 몇 가지 점에 있어서 주의를 요한다. 우선 PRONASOL에 대한 재정적 지원을 보면 꾸준한 증가세가 눈에 띈다. PRONASOL의 첫 해인 1989년에 불과 6 억 8천만 달러로부터 시작하여 1990년 9억 5천만 달러, 1991년 17억 달러, 1992년 22억 달러로 증가하였다(Rodriguez, 1993: 140).

그러나 이러한 재정적 지원의 증가에도 불구하고 PRONASOL의 구체적 수혜지역을 살펴보면 애초의 의도와는 상당한 괴리가 발견된다. 1991년을 기준으로 보건대 PRONASOL의 지원을 가장 많이 받은 지역은 Yucatan, Mexico, Oaxaca, Jalisco 및 Puebla 주이다(Rodriguez, 1993: 141). 이 중에서 Jalisco, Mexico 및 Puebla 주는 부유한 주에 속한다. PRONASOL의 원래 의도 중의 하나가 저개발 지역의 자발적 발전 노력을 정부가 지원함으로써 멕시코 시티에 집중되어 있는 극심한 지역적 불균형을 해소하고 또한 최빈곤층이 거주하는 지역을 지원하는 것임을 감안할 때 이러한 결과는 심각한 정책의도의 왜곡으로 해석할 수밖에 없다.

또한 수혜 대상 집단의 성격도 문제가 된다. 최빈층의 선별적 지원이라는 논리하에 전개된 PRONASOL의 집행은 실제로에 있어 여당인 제도혁명당과 연계된 집단에 차별적 선호가 있었다는 야당의 비판적 목소리가 높다. 특히 사회 복지 측면의 PRONASOL을 보건대 제도혁명당의 정치적 후원이 높았던 도시의 빈곤층에게는 혜택이 돌아간 반면 PRONASOL의 가장 중요한 대상 집단인 농민층에게는 오히려 상대적으로 보다 심각한 역차별성이 발견되었다(Dresser, 1992: 11~14). 마지막으로 PRONASOL을 통한 연방-시 직결의 숨은 의도도 쉽사리 해결의 실마리가 보이지 않는다. 1989년 PRONASOL의 예산을 보면 시 정부의 기여는 전혀 없고 연방 67%, 주 정부 33%로 구성되어 있어 de la Madrid 분권화 정책의 문제점을 PRONASOL로 해결해 보려던 Salinas 행정부의 노력이 성공적이지 못함을 보여주고 있다(Rodriguez, 1993: 142).

## V. 맷음말: 분권의 정치 (politics of decentralization)

1980년대 이래 전개된 멕시코의 탈중앙집권화 정책은 멕시코가 처해 온 일련의 위기적 상황을 타개해 나가는 과정에서 발생한 “구조적”이며 또한 동시에 매우 “정치 전략적” 선택의 결과였다. 여기서 구조적 결과라 함은 1980년대 초의 경제 위기가 멕시코 정치체계에 가한 긴축정책과 탈중앙집권화의 압력을 말하고, 정치전략적이라 함은 구조적 결과로서 발생한 문제를 해결하

기 위한 Salinas 정권의 지방분권의 정략적 이용을 말한다. 물론 이러한 해석이 멕시코가 추구해 온 지방분권화 정책이 모두 정치적이라는 주장은 아니다. 수도인 멕시코 시티의 과포화 문제라던가, 지역간의 엄청난 개발격차는 분명히 멕시코인이면 누구나 공감하는 문제이며 이러한 문제의 행정적이며 기술적 해결은 상당부분 비정치적인 지방분산을 통하여 심도 있게 논의되고 해결방법이 추구되어 온 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 지난 10여 년간의 지방분권화 정책의 추이를 자세히 살펴보면 멕시코 집권 세력의 숨은 의도가 여실히 드러난다. 그것은 한 마디로 말하여 지방분권의 정치였다. 즉, 1980년대 이래 멕시코가 처한 경제적 위기 상황이 몰고 온 경제적 개방의 파장 효과가 정치 구도에 미친 충격파였다. 1970년대 이래 지속적으로 제기되어 온 지방분권을 통한 지역개발과 수도인 멕시코 시티의 문제 해결은 수많은 행정적, 기술적 방안 제시에도 불구하고 별 성과를 발휘하지 못하였다. 이것은 당시의 문제가 지금보다 훨씬 심각해서가 아니다. 이러한 문제를 현실적으로 구체화시킬 정치적 모멘텀이 형성 되지 못하였기 때문이다. 지방분권은 행정적이며 기술적 분산 뿐만 아니라 국가 권력의 공간적 분산이라는 정치적 측면에서 해석되어야 한다. 1980년대는 위기적 상황이 국가 권력을 공간적으로 분산시켜 대처하지 않으면 안될 정치적 모멘텀을 제공하였다. 기실 멕시코 지식인들 사이에는 기존의 정치 체제에 대하여 많은 불만과 저항의 목소리가 높았다. 그러나 “좀 더 많은 민주주의”를 외치는 목소리의 항목에 지방분권을 통한 민주화의 대안은 별로 주목을 받지 못한 것이 사실이다. 심지어는 1968년 대학살사에도 마찬가지였다. 이들은 중앙 정부의 민주화를 요구하였지 지방분권을 요구한 것은 아니었다. 멕시코의 지방분권은 “위로부터의” 위기 타개책으로 제시된 분권의 정치였다.

1980년대 초의 경제적 위기상황은 외채문제를 야기시켰고 이는 다시 미국이 주도하는 국제기구의 긴축압력으로 이어졌다. 압력은 두 가지였다. 하나는 경제적 개방이었고 다른 하나는 국가의 긴축 경영이었다. 국가 긴축정책의 일환으로서 de la Madrid 행정부의 탈중앙집권적 지방분산정책이 시도되었다. Municipal Libre의 슬로건이 가져온 결과는 최빈층에 대한 복지의 악화와 주 정부의 상대적 권한 강화 및 어느 정도의 지방분산이었다. 기존의 집권적 체제하에서 형성된 주 정부 수준에서의 기득권은 쉽사리 와해되지 못하였다. 이러한 결과가 미친 정치적 파장은 1988년 선거의 결과로 나타났다.

1988년 대통령 선거는 1930년대 아래 집권 여당의 최대 참패였다. 이 선거의 결과 지난 60년간 쌓아 온 국가 조합주의의 탑이 밑으로부터 균열이 가기 시작한 것이다.

이러한 상황에서 신임 Salinas 행정부가 취할 수 있는 정치적 선택의 폭은 좁았다. 우선 경제적으로는 개방화를 더욱 적극적으로 추진하는 것이었다. 그 결과는 NAFTA 가입과 노동 집약적이며 수출 주도적인 북부 멕시코 산업화 정책(*maquiladora*)으로 나타났다. 이것은 경제적 의미에 있어서의 새로운 발전 모델의 추구였다. 다음으로 정치적 개방화의 문제가 제기되었다. 과거와 같은 “위장된 억압”을 통한 정치권력의 유지는 어려웠다. 정치적 정당성 획득을 위해서는 야당과 권력을 분점하여 정치적 민주성을 제고시키지 않을 수 없었다. 이러한 정치적 개방화의 숨겨진 전제는 “권력을 분점할 수는 있어도 정권을 이양할 수는 없다”는 것이다. 실제로 이 기간 동안 주 및 시 수준의 지방선거에 있어서 다수의 야당이 팔목할 만큼 진출하였다. 그러나 Salinas 정권은 이와 같은 야당에 대한 정치적 용인의 부메랑 효과를 견딜 수 있을 만큼 튼튼하지는 못했다. 경제적 개방화의 효과는 전통적으로 집권 여당의 지지 세력이었던 빈민층의 이반을 가속화시켰을 뿐만 아니라 반대 세력을 정치적으로 결속시켜 심각한 위협이 되었다. 이에 대한 Salinas의 대응책은 “아래로부터의 선별적 동원”을 가능케 하여 주는 PRONASOL이었다. 또한 PRONASOL을 통하여 제도혁명당 내부의 자체 개혁도 시도되었다. 특히, PRONASOL은 특정 지역에 있어서 제도혁명당의 입지를 공고화하는 계기를 마련해 줌으로써 정치적 정당성 회복의 진지를 구축하였다. 물론 이러한 집권 여당의 전략이 가능하였던 것은 특정지역에서 정치적 기반을 확고히 하려는 야당의 의도와도 맞아 떨어졌기 때문이다. 보다 진보적 색채의 민주혁명당(PRD: Partido Revolucionario Democratica)이나 보다 보수적 색채의 국민행동당(PAN)이나 정치적 지역주의에 기초한 상호간의 이해관계는 제도혁명당의 분권화 정책과 어느 정도의 조율을 가능케 한 것이다(Stansfield, 1992: 122~123). 즉, Salinas에 있어서 지방 분권은 2보 전진(제도혁명당의 개조와 집권 엘리트의 물갈이를 통한 재집권의 기회 마련)을 위한 1보 후퇴(특정 지역과 지방선거에 있어 야당의 정치적 승리 용인)로 비추어졌던 것이다.

이러한 의미에 있어서 Salins의 PRONASOL을 야당에 대한 “분할→매수→정복”(divide→buy off→conquer)전략으로 단순해석하는 것은(Dresser, 1992:

19) PRONASOL의 의도로서는 일리가 있는 이야기지만 결과로서는 지나친 해석이다. 이미 지방적 수준에서 상당한 영향력을 확보한 야당의 존재는 “매수”의 가능성은 있을지 모르지만 “정복”의 대상이 되기에는 현실적으로 무리다. 즉, 의도되지 않은 정치적 선택의 결과가 지방분권의 정치를 통하여 변증법적으로 전개되고 있는 것이 오늘날 멕시코 정치의 현주소다. 단적으로 이야기하여 멕시코는 실질적 의미에 있어서의 경쟁적 정치관계의 전개를 위한 첫 단추를 지방분권화 정책을 통하여 조심스럽게 시도할 수밖에 없는 상황에 처한 것이다.

그러나 이러한 분권화를 통한 정치적 개방화의 노력이 현실로 구체화되기 위해서는 넘어야 할 산이 높고도 많다. 먼저 멕시코에 있어 지방 분권화를 통한 정치적 개방화는 “아래로부터” 시도된 것이 아니다. 기득권 세력의 유지를 위한 “위로부터의” 정치적 개방화 노력이 탈중앙집권에 미칠 수 있는 한계는 자명하다. 이런 의미에 있어서 분권화를 통한 민주화의 앞날은 꼭 장미빛일 수만은 없다. 더욱이나 강력한 중앙집권적 전통 하에서 공고화된 후원-수혜자 관계로 인하여 “아래로부터”의 지방분권을 통한 민주화 노력에 있어 주요 역할을 할 시민사회는 취약하기 그지없다. 또한 기존의 체제에서 공고화 된 각종 사회권력관계(예를 들면 *camarilla*)도 쉽게 와해되지 않을 것이다. B.C. Smith의 정확한 분석과 같이 “지방분권의 정치는 중앙의 정치적 갈등의 산물이고, 따라서 중앙과 지방을 통괄하는 변증법적 접근이 필요하다”(Smith, 1985: 202~203). 더욱이나 최근 들어 전개되는 멕시코의 정치, 경제적 상황(예를 들면, Chiapas 주의 농민 반란, 폐소화의 급락, 대통령 후보였던 Colosio의 피살에 따르는 제도혁명 당의 내부분열 등)은 지방분권의 정치적 결과를 쉽게 예측치 못하게 하고 있다.

## 참 고 문 헌

강명구, 「지방자치와 사회과학 이론」, 『이론』, 12, 1995.

「멕시코의 *maquiladora* 산업화 정책: 새로운 발전모델로서의 실상과 허상」, 『이베로 아메리카 연구』 5, 1994.

「비교적 관점에서 바라본 한국의 지방자치」, 『동향과 전망』, 24,

- 1994.
- 『남미의 중앙-지방 관계: 아르헨티나의 경우를 중심으로』, 『이베로 아메리카 연구』 4, 1993.
- 『멕시코 혁명에 있어 농민의 역할』, 『이베로 아메리카 연구』 창간호, 1990.
- Assad, Carlos Martinez and Ziccardi, Alicia "Politica y gestión municipal en México," in Borja et al.(eds.) *Decentralizacion y democracia: gobiernos locales en America Latina*, Santiago de Chile, CLACSO, 1989.
- "La decentralizacion de las politicas publicas en México," in CLACSO(ed.) *¿ Hacia un nuevo orden estatal en America Latina?: centralizacion/decentralizacion del estado y actores territoriales*, Santiago de Chile, CLACSO, 1989.
- Boisier, Sergio "Decentralization and Regional Development in Latin America," *CEPAL Review*, 31, 1987.
- Borja, Jordi, Fernando Calderon, Maria Grossi and Susanan Peñalav(eds.) *Decentralizacion y democracia: gobiernos locales en America Latina*, Santiago de Chile, CLACSO. Coleccion Estudios Urbanos, 1989.
- Bryant, C. and White, Louise *Managing Development in the Third World*. Westview Press, 1982.
- Camp, Roderic Ai "Political Liberalization: the Last Key to Economic Modernization in México?", in Riordan Roett(ed.) *Political and Economic Liberalization in México: at a Critical Juncture?* Lynn Rienner, 1993.
- Camp, Roderic "Camarillas in Mexican Politics: The Case of the Salinas Cabinet," *Mexican Studies*, 6(1), 1990.
- Castells, M. *Urban Question*, Edward Arnold, 1977.  
*City, Class, and Power*, Macmillan, 1979.
- Cockcroft, James D. *Mexico: Class Formation, Capital Accumulation, and the State*. Monthly Review, 1983.

- Cornelius, W. and Craig, A. *The Mexican Political System in Transition*, Monograph Series 35. Center for US-Mexican Studies. University of California, San Diego, 1991.
- de Mattos, Carlos "La decentralizacion: una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?" Junio, *Socialismo y Participacion*. 23~42, 1988.
- Dresser, Denise *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: México's National Solidarity Program*, Center for US-Mexican Studies. Univ. of California, San Diego, 1991.
- Fitzgerald, G. *The Constitution of Latin America*. Gateway Edition, 1968.
- Garrido, Luis Javier "The Crisis of Presidencialismo," in Wayne Cornelius, J. Gentleman, and Peter Smith (eds.) *México's Alternative Political Futures*. Monograph Series 30. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego. 1989.
- Hansen, R. *The Politics of Mexican Development*. Johns Hopkins University Press, 1971.
- Harris, R. "Centralization and Decentralization in Latin America," in Cheema and Rondinelli(eds.) *Decentralization and Development*. Sage, 1983.
- Hellman, Judith *México in Crisis*(2nd. ed.) Holmes and Meier. 1983.
- Hopkins, J. "Intergovernmental Relations in México and USA," *Int'l Review of Administrative Sciences*, 56, 1990.
- Kim, Sung Han *Democratization and Political Reform in Latin America: the Political process of Decentralization in Peru(1985~1990)*, The Univ. of Texas at Austin, 1992.
- Knight, A. *The Mexican Revolution*(2nd. Vol.) Cambridge University Press, 1986.
- Latell, Brian *México at the Crossroad: the Crisis of Political System*, Stanford Univ. Hoover Institution, 1986.
- Lewandowski, Enrique Ricardo "Local and State Government in the Nova Republica: Intergovernmental Relations in the Light of

- Brazilian Political Transition," 1992.
- Meyer, Lorenzo "Democratization of PRI: Mission Impossible?" in W. Cornelius, J. Gentleman and Peter Smith(eds.) *Mexico's Alternative Political Futures*, Monograph Series 30, Center for US-Mexican Studies. UC Sandiego, 1989.
- "Un tema añejo siempre actual: el centro y las regiones en la historia mexicana," in Blance Torres(ed.) *Decentralizacion y democracia en Mexico*, México. D. F. El Colegio de México, 1986.
- Morris, A. "Decentralization: the Context," in A. Morris and S. Lowder (eds.) *Decentralization in Latin America: an Evaluation*. Praeger, 1992.
- Pickvance, C. and Preteceille, E. *State Restructuring and Local Power: a Comparative Perspective*. Pinter Pub, 1991.
- Rodriguez, Victoria *Decentralization in México: the Facade of Power* 미  
간행 원고 초고, 1995.
- "Municipal Government in México," The World Bank Project on Decentralization and Regional Development II, Working Paper no. 3, 1994.
- "The Politics of Decentralization in México: from Municipal Libre to Solidaridad," *Bulletin of Latin American Research*, 12(2), 1993.
- "México's Decentralization in the 1980s: Promises, Promises, Promises..." in Arthur Morris and Stella Lowder(eds.), *Decentralization in Latin America: an Evaluation*. Praeger, 1992.
- Rodriguez, Victoria and Ward, Peter *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua: the Experience of Recent Panista Governments*. US-Mexican Policy Report No. 3, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs. The University of Texas at Austin, 1992.
- Political Change in Baja California: Democracy in the Making?*

- Revised manuscript submitted to the center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego, for publication in their monograph series, 1994.
- Roett, Riodrdan "At the Crossroad: Liberalization in México," in Riodran Roett(ed.) *Political and Economic Liberalization in México: at a Critical Juncture?* Lynn Rienner, 1993.
- Romero, Miguel Acosta "Mexican Federalism: Conception and Reality," *Public Administration Review*, 42(5), 1982.
- Segovia, Eloy Cantu, Jose Luis Medina Aguiar and Agustin Basave Benitez "The Challenge of Managing México: the Priorities of the 1982~1988 Administration," *Public Administration Review*, 42(5), 1982.
- Sklair, Leslie *Assembling for Development: the Maquila Industry in México and the United States*. Center for US-Mexican Studies, Univ. California, San Diego Press, 1993.
- Sloan, John *Public Policy in Latin America*, Univ. of Pittsburgh Press, 1984.
- Smith, B. C. *Decentralization: the Territorial Dimension of the State*. George Allen and Unwinn, 1985.
- Smith, Peter *Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth-Century Mexico*. Princeton University Press, 1979.
- Stansfield, David "Decentralization in México: the Political Context," in A. Morris and S. Lowder(eds.), *Decentralization in Latin America: an Evaluation*, Prager, 1992.
- Torres, Blanca(ed.) *Decentralizacion y democracia en Mexico*. Colegio de México, 1986.
- Veliz, Claudio "Centralism and Nationalism in Latin America," in H.J. Wiarda (ed.) *Political and Social Change in Latin America*, Univ. of Massachusetts Press, 1974.
- Womack, Jr., John *Zapata and the Mexican Revolution*. Random House, 1969.