

멕시코 무니시피오정부의 위상과 조직원리: 법적 근거를 중심으로*

김세건**

단독/강원대학교

Kim, Se-Gun (2014) "Mexican Municipio Government and the Organizing Principle: Focusing on the Legal Basis"

ABSTRACT

This study focuses on the municipal organization and its operating principles as given through the Article 115 of the Federal Constitution, the State Constitution, the Municipal Organization Code and *Ayuntamiento's* regulations. The *municipio* is the lowest unit of three steps in the administrative system of Mexico. '*Municipio Libre*' was a key slogan of the Mexican Revolution, hence, the pursuit of municipal autonomy and independence has been the most important challenge in Mexican political history. However, the municipal autonomy can lead to weakening of the holistic dominance of the state and federal governments, which try to maintain their dominance over the *municipio* in any manner possible. The PRI had dominated all *municipios* through the discretionary control of municipal finance, but the political and economic crisis of the 1980s, and the federal government's decentralization policy have led to changes in the form of municipal governance, away from the PRI's holistic dominance to the coexistence of varied actors such as the central parties, *usos y costumbres*, and local parties. Nevertheless, the types and organizational principles of *ayuntamientos* are similarly shaped in accordance with the above mentioned legal issues. *Ayuntamiento* is composed of elected officials, including the municipal president, the *sindicos* and the *regidores*, and general officials appointed by the municipal president. The appointed officials are replaced when a new municipal president is entering office. *Ayuntamiento's* organizational configurations emphasize checking the monopoly of power rather than the continuity of the administrative policy. The elected officials constitute a *cabildo* that is a nucleus of power in a *municipio*. Internally the power of the *cabildo* converges to the municipal president who is the head of the *cabildo*. The *cabildo* has all legislative, judicial and administrative

* 이 논문은 2013년도 강원대학교 학술연구조성비로 연구하였음(120131839).

** Se-Gun Kim is professor of Cultural Anthropology at Kangwon National University, Korea (Email: amorsg@kangwon.ac.kr).

features in a comprehensive manner. This characteristic led to the PRI taking control of the municipio and establishing a municipal government as the sub-administrator of central government.

Amending several times the Article 115 of the Federal Constitution, notably in 1983 and 1999, cabildo is also conducted by regidores of various parties who are selected by the proportional representation. Hence, the cabildo president's monopoly over power is limited and the mutual agreement procedure is even more important. Society is complex, experts in various fields are also involved in an *ayuntamiento*, and their role is becoming more important. Above all, through an amendment of the Constitution, a financial, personnel, administrative resources and power concentrated in the center are returned to the municipio, while the ayuntamiento's autonomy and independence are also strengthened. The revolutionary slogan, '*Municipio Libre*' comes into new reality that is creating a local political culture. Furthermore, the local politics in the municipio has imparted a new vitality and tempo of change to Mexican politics.

Key Words: municipio, ayuntamiento, Cabildo, Mexico

들어가는 말

페루출신 작가이자 정치인으로 2010년 노벨문학상을 수상한 마리오 바르가스 요사(Mario Vargas Llosa)는 “멕시코는 완전한 독재국가”(La de México es una dictadura perfecta)라고 규정하였다. 정치 영역을 넘어 행정, 입법, 사법 나아가 사회 전반을 지배하는 강력한 절대 권력뿐만 아니라 차기 대통령후보도 손수 지명할 수 있는 권한까지 대통령에게 부여하고 있는 멕시코 정치체제는 형식상 민주공화제라 하지만 실제로는 독재체제와 다름이 없다는 것이다(Ocampo 2001, 51-54). 사실 멕시코 정치체제는 멕시코혁명의 역사적 산물로, 혁명가들의 집합체였던 제도혁명당(Partido Revolucionario Institucional: PRI)이 지난 70여 년 동안 멕시코를 통치해왔다. 그러나 2000년 국민행동당(Patido Acción Nacional: PAN)이 대통령선거에서 승리하면서 제도혁명당의 시대는 막을 내렸다. 또한 12년 동안 지속된 국민행동당 정권도 2012년에 다시 제도혁명당으로 교체되었다. 이제 멕시코에서 정권교체는 다른 나라의 낯선 이야기가 아니다. 이런 변화는 연방 또는 주(州) 단위뿐만 아니라 무니시피오(municipio) 나아가 마을단위에서도 벌어지고 있다. ‘일상적 공포의 정치’에 의해 야당에

대한 부정적 시각이 팽배해 있기 때문에 보수적이고 전통적인 사회구조를 유지하고 있는 마을에서는 야당을 쉽게 받아들이기 어려울 것(Joo 1998, 75)이라는 멕시코 정치에 대한 평가는 점차 전설이 되어 가고 있다.

멕시코의 정권교체는 2000년대에 들어 갑작스럽게 시작되었다기보다는 1980년대부터 진행된 무니시피오 지역정치의 변화에서 비롯되었다고 할 수 있다. 단지 지역정치가 중앙정치에 비해 덜 중요하다고 간주되어 왔고, 지역정치와 중앙정치가 상호 분리되어 있는 멕시코의 정치구조상 무니시피오 수준에서의 변화가 잘 감지되지 않았을 뿐이다. 연방정권이 교체되면서 중앙정치와 더불어 무니시피오 지역정치에 대한 관심도 함께 고조되었다.

무니시피오 지역정치에 대한 연구는 중앙정치에 비하여 많지 않다. 이는 제도혁명당의 일당독재가 지속되면서 행정·정치체계의 하부단위인 무니시피오는 큰 관심거리가 되지 못했기 때문일 것이다. 오히려 무니시피오보다는 좀 더 자율적인 마을이 연구의 초점이 되었다. 그러나 1980년대에 들어 멕시코 북부 지역의 무니시피오에서 제도혁명당의 전일적 지배의 틈새를 뚫고 새로운 지역정치의 시도들이 일어나면서 무니시피오에 대하여 관심이 모아지기 시작하였다. 특히 1990년대 상반기에 무니시피오 정부에 대한 재평가가 이루어졌다(Guillén 1996, 13). 이것의 대표적인 성과는 메리노(Mauricio Merino) 등이 참여해 출판한 『무니시피오 민주주의를 찾아서』(*En busca de la democracia municipal*, 1994)를 들 수 있다. 이들은 일상민주주의에 주목하면서 무니시피오를 중심으로 한 지역정치의 역사, 구체적 변화양상과 의미, 전망 등에 대하여 고찰하고 있다. 본 연구도 일상민주주의 실현의 장으로써 무니시피오에 대한 관심에서 비롯되었다.

멕시코 무니시피오 지역정치에 대한 최근의 국내연구로는 주종택(1996), 강명구(1998), 김세진(2007), 이순주(2010), 이상현(2011) 등을 들 수 있다. 주종택은 멕시코 무니시피오의 독특한 정치유형인 ‘관례와 관습’(Usos y Costumbres)에 따라 전통적 정치문화를 유지하는 오아하카(Oaxaca)주의 산 환 델 에스타도(San Juan del estado) 무니시피오의 정치구조의 특징을 살펴보고 있다. 이 연구는 식민지시대에 형성된 독특한 사회제도인 카르고제도(cargo sistema)가 근대 정치제도와 결합되어 전통적 정치제도, 즉 ‘관례와 관습’으로 정착되어 작동하고 있는 것을 보여주고 있다. 강명구는 1980-1990년대에 변화가 일기 시작한 연방정부의 무니시피오 정책에 초점을 맞추면서 지방정부

구성의 특징을 고찰하고, 1980년 정치경제적 위기에 대한 대응으로 채택된 연방정부의 지방분권화 정책에 따른 무니시피오 정치의 변화 양상을 보여준다. 김세건은 모렐로스(Morelos)주의 테포스틀란(Tepoztlán) 무니시피오를 중심으로 2000년대 중앙정부의 교체에 따른 무니시피오 지역정치의 변화를 살펴보고 있다. 이순주는 무니시피오정부에서 여성의 위상과 정치참여의 특징을 고찰하고, 이상현은 멕시코 정치경제위기 후에 진행된 신연방주의의 특성과 이에 따른 지방분권화와 지역정치의 변화를 살펴보고 있다. 그러나 위의 연구들은 일반적으로 지역정치의 변화에 초점을 맞추었기 때문에 무니시피오정부의 조직구성 원리와 법적 근거에 대한 분석이 잘 다루어지고 있지 않다. 따라서 무니시피오정부의 운영 원리와 특징들을 이해하는 데 어려움이 많다.

본 연구는 무니시피오정부의 조직 원리와 위상의 법적 근거와 그의 특징을 살펴보고자 한다. 이는 먼저 무니시피오정부와 지역정치는 단순히 중앙과 주정부의 하부조직이나 중앙정치에 종속된 하위정치로 간주하거나 무시해도 좋을 존재가 아니라 멕시코 정치의 한 축을 형성하고 있음을 보여줄 것이다. 또한 무니시피오정부에 대한 이해를 통해 멕시코 지역정치와 사회문화의 역동성을 보여줄 수 있다. 즉 1994년 멕시코 남부 치아파스(Chiapas)주에서 일어난 사파티스타(Zapatista) 반란이 20년 이상 지속될 수 있는 무니시피오 지역정치의 구조와 자율성과 사회문화의 토대를 일정정도 이해할 수 있을 것이다.

연구자는 멕시코 중부에 위치한 모렐로스주의 테포스틀란 무니시피오를 중심으로 21세기 연방정권 교체의 과정에서 지역정치는 어떤 변화를 겪어왔는지에 대한 연구를 시작하였다. 연구 과정에서 몇 가지 어려움에 직면하였다. 첫째는 무니시피오를 중심으로 이루어지는 멕시코 지역정치는, 한국의 중앙집권적 정치체제에 익숙한 연구자가 가지고 있는 사고, 즉 중앙-지방의 수직적 체계의 틀로는 잘 이해되지 않는다는 점이다. 멕시코의 무니시피오정부, 이른바 아운타미엔토(ayuntamiento)는 주(州)와 연방정부에 종속되어 있으면서도 헌법 115조에 기초하여 상당부분 자율적이고 독특한 행정·정치체제를 구성하고 있다. 헌법 115조를 수차례 개정하면서 무니시피오는 조직, 인사, 재정, 행정 영역에서 자율성을 확대해왔다. 무엇보다 연방-주 무니시피오정부로 이어지는 행정·정치체계는 수직적 단일체제로 보이지만, 실제로는 연방-주정부와 무니시피오정부 사이에 상당한 단절이 존재하는 이중구조라는 점이다.

둘째는 무니시피오정부는 행정·입법·사법 기능이 카빌도(cabildo)라는 한 조직에 공존하는 독특한 삼권분립 권력구조의 정치체계를 형성하고 있어 아운타미엔토 조직구성과 작동원리를 이해하는 것이 쉽지 않다는 점이다.

결국 연구자는 무니시피오의 조직 원리와 위상을 규정하고 있는 법적 근거에 대한 이해가 선결되어야만 지역정치 변화를 잘 이해할 수 있다고 생각하였다. 이에 본 연구는 무니시피오의 조직, 구성원, 기능 등에 관한 법률, 즉 연방헌법(Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos)¹ 115조, 주(州)정부가 제정하는 주헌법(Constitución política) 관련조항과 무니시피오조직법(Ley orgánica municipal)² 그리고 아운타미엔토가 제정하는 정책행정조례(Bando de policía y gobierno)³를 바탕으로 무니시피오의 위상과 조직 원리를 살펴보고자 한다.

무니시피오의 위상과 법적 근거

무니시피오 위상의 변화

무니시피오를 이해하는 것은 멕시코 정치구조를 파악하는 또 다른 시작점이다. 멕시코는 지극히 중앙집권적 정치구조를 가진 나라이다. 중앙집권적 정치체제는 제도혁명당의 일당독재와 맞물리면서 멕시코 정치구조의 가장 대표적인 특성으로 인식되었다. 그러나 중앙집권적 정치체제가 멕시코 정치구조의 특성을 잘 드러내주고 있다고 할 수 없다. 오히려 멕시코 정치구조는 연방과 주정부의 중앙과 무니시피오의 지방이라는 이중구조의 특성을 가지고 있다.⁴ 연방-주-무니시피오로 연결되는 정치구조는 철저하게 연방정부와 정치체제를 상위체제로 하는 단일 수직구조를 가지고 있지만은 않다. 특히 무니시피오 지역정치는 시대에 따라 큰 차이를 보이지만 연방과 주정부로부터 일정정도

1 본 글에서 인용하는 <연방헌법>은 2011년 7월 14일에 개정된 것이다.

2 본 글에서 인용하는 <무니시피오조직법>은 모렐로스 주정부가 2006년 8월 2일에 개정된 것이다.

3 본 글에서 인용하는 <정책행정조례>는 테포스틀란 무니시피오정부가 2007년 11월 14일에 개정된 것이다.

4 연방-주-무니시피오의 행정체계에서는 연방의 중앙과 주·무니시피오의 지방 또는 연방·주의 중앙과 무니시피오의 지방이라는 대립구도가 형성될 수 있는데, 무니시피오 입장에서 본다면 후자의 구도가 더 적절하다고 본다.

자율성을 가지고 움직여 왔다.

19세기 자치의 기초 단위였던 무니시피오정부는 멕시코가 근대국가로 발돋움하는 토대였다. 특히 무니시피오는 자유주의 정부가 모든 자원을 제공하며 가톨릭교회를 대신하여 근대 정치체제를 형성하는데 주요한 역할을 하였다. 그런데 멕시코 근대체제가 형성될수록 아이러니하게도 무니시피오정부의 자율성은 약화되었다. 무엇보다 포르피리오 디아스(Porfirio Díaz) 정부(1876-1911)에 이르러서는 무니시피오 정부는 정치본부(jefaturas políticas)로 대체되며 연방·주정부의 의지를 단순히 전달·실행하는 단순관리자, 이른바 ㄸ나풀이 되었다(Merino 2007, 13-14).

따라서 무니시피오 자치의 실현은 주민들의 가장 큰 열망이었고, 멕시코 혁명은 ‘자유무니시피오’(municipio libre)라는 깃발을 높이 올렸다. 포르피리오 시대 정치본부 체제의 직접적 피해자인 무니시피오 주민들에게 있어서 자유무니시피오는 혁명 강령 가운데 가장 가슴에 와 닿는 외침이었다. 1911년 10월 치우아우아(Chihuahua)주는 처음으로 정치본부를 폐지하고 자유무니시피오를 신설하였다. 특히 멕시코혁명의 중추세력 가운데 하나였던 카란사(Venustiano Carranza)는 1914년 무니시피오 자율권의 중요성을 인식하고 카란시스타들의 투쟁의 지침서가 되었던 과달루페 선언(el Plan de Guadalupe) 2조에 자유무니시피오를 실현하겠다는 목표를 설정하였다. 그리고 그해 12월 25일 영토적 경계와 정치체계의 기본으로써의 자유무니시피오법(Ley del Municipio Libre)을 제정하였다. 무니시피오정부는 주민의 직접 선거에 의해 구성되었고, 모든 정치본부는 폐지되었다. 1916년 비야(Francisco Villa)와 사파타(Emiliano Zapata) 세력을 누르고 승리한 카란사는 제헌의회를 소집하여 1917년 케레타로(Querétaro) 헌법을 제정하였는데, 1914년 자유무니시피오법은 연방헌법 115조의 기본이 되었다. 그런데 문제는 자유무니시피오의 자율권이었다. 무니시피오정부의 권한은 대헌장을 마무리하던 시점인 1917년 1월 29일과 31일 사이에 의회에서 논의되었다. 쟁점은 자유무니시피오의 물적 토대, 이른바 재정권에 관한 것이었다. 결국 제헌의원들은 합의에 이르지 못하고 문제를 주의회로 넘겼다. 사실 제헌의원들은 ‘자유무니시피오’에 자물통을 달았다. 이들의 일부는 지역정치 지도자들에게 유리한 아운타미엔토의 재정권에 대하여 헌법에 안전장치를 마련하는 것을 두려워했던 것이다(Meyer 1995, 239).

1920년 카란사 정부가 몰락하고, 그 뒤를 이은 소로라 출신 대통령들은

느리지만 다시는 되돌릴 수 없는 중앙집권화 정책을 실천해갔다. 자유무니시피오의 이상은 또 다시 흔들리기 시작하였다. 혁명 후 최고권력자였던 카예스(Plutarco Elías Calles) 대통령(1924-1930)은 혁명의 지도자와 단체를 아우르는 정당 건설을 제안하였고, 1929년 3월 국가혁명당(Partido Nacional Revolucionario)을 창당되었다. 국가혁명당은 수백 개의 지역정당을 해체하였고, 무니시피오정부를 중앙정당 중심의 권위주의 정치체제로 편입시켰다. 이에 무니시피오의 자유와 민주는 점차 이상적 구호가 되었고, 무니시피오정부에서 한 자리를 얻기 위해서는 중앙정당의 허락이 필요하게 되었다. 특히 카르데나스(Lázaro Cárdenas) 정부(1934-1940)에서 국가혁명당은 멕시코혁명당(Partido de la Revolución Mexicana)으로 바뀌었고, 멕시코혁명당은 오직 대통령에 의해서만 움직이는 강력한 정당으로 변하였다. 주지사와 연방의회 의원을 멕시코혁명당, 정확하게 말하면 대통령이 지명하게 된 것도 이 때부터였다. 1940년대부터, 혁명 초기 기본적으로 혁명군에 의해 통제되었던, 지역정치에 대한 통치권이 점차 중앙정부로 넘어갔다. 이에 무니시피오장, 주의회 후보자 선정은 주지사의 권한이 되었다. 이때는 이미 권력의 중간매개체인 정치본부는 존재하지 않았지만, 정치본부를 대신한 것이 다름 아니라 주정부였다. 멕시코 근대 선거체제의 기초를 형성하였다고 보는 1946년 선거법은 이런 변화의 법제적 증거였다. 즉 혁명군과 주정부에게 위임되어 있던 선거 관리·감독권이 연방정부로 이관되었다. 또한 정당등록도 엄격하게 제한되면서 지역의 소정치 그룹이 정당(政黨)으로 발전할 가능성이 기본적으로 차단되었다(Ocampo 2001, 80-81). 결과적으로 20세기 중반에 무니시피오는 포르피리오 디아스를 대신한 제도혁명당을 위해 존재하였고 예전의 연방정부의 지배 아래에서처럼 ‘조금 자율적’(poco libre)(Meyer 1995, 240)일 뿐이었다.

주지사는 무니시피오조직법에 따라 중앙권력 또는 주의회를 이용하여 자신의 말을 잘 듣지 않거나 저항하는 무니시피오를 통제하였다. 혁명 이후 무니시피오정부의 정치사는 선거를 통해 형식적으로 권력을 대체하는 역사였다. 물론 그 선거는 경쟁이 없는 선거였고, 당선된 사람들은 다름 아닌 연방과 주지사가 직접 지명한 사람들이었다. 즉 무니시피오정부는 단지 주정부, 종국적으로는 연방정부가 승인하는 한에서의 ‘자유무니시피오’였다. 이 시기동안 연방 또는 주정부, 정확하게 말하면 제도혁명당에 반대하는 사람들이 무니시피오정부에 접근할 수 있는 가능성은 희박했다. 제도혁명당은 무니시피오 어디에도 존재하

지 않았지만 모든 곳에 존재하는 ‘부재의 정치’(Kim 2007)와 ‘일상적 공포의 정치’(McDonald 1997; Joo 1998, 75 재인용)를 통해 무니시피오를 통치했다. 한마디로 ‘자유무니시피오’는 허명(虛名)뿐이었다. 멕시코시티에서는 무니시피오정부 자체가 사라졌다. 1928년 멕시코시티(Distrito Federal)의 아운타미엔토는 텔레가시온(delegación, 한국의 구(區)에 해당)으로 바뀌었고, 그들의 대표 텔레가도(delegado, 한국의 구청장)는 대통령이 지명한 멕시코시티 시장(1997년 직접 선거에 의해 선출, 임기 6년)에 의해 임명되었다. 주민들은 72년의 세월이 흘러 2000년에 이르러서야 자신의 손으로 텔레가도를 직접 선출할 수 있게 되었다.

멕시코혁명의 제도화는 과거 중앙집권주의자들의 정치질서를 파괴하는 방향이 아니라 그것을 완성하는 방향으로 이루어졌다(Meyer 1995, 238). 강력한 대통령제 아래에서 1917년 멕시코헌법이 보장한 ‘자유무니시피오’는 단순히 구호일 뿐이었고, 오히려 모든 정치체제는 자유무니시피오에 반하는 방향으로 흘러왔다. 중앙권력뿐만 아니라 지방권력을 포함하는 공권력을 조직하는 하나의 국가형태인 연방주의(federalism)는 중앙집권주의(centralism)와 혼동되었고, 오직 중앙권력만이 존재했던 것이다(CNEM 1985, 31).

물론 1970년대 이래 극도의 수도권 집중을 억제하며 지역균형발전을 이루기 위한 정책적 수단으로서 지방분권화 노력은 그 맥을 이어왔다. 그러나 지방분권의 문제가 정치적 담론으로 부상한 것은 1980년대 이후의 정치민주화의 시기이다. 즉 이 때 지방분권이 행정·제도적 측면을 뛰어넘은 정치적이며 사회적 의미를 담지하게 되었다. 1980년대 들어 국제 석유가격의 하락에 이은 외채위기, 제도혁명당의 정치적 정당성 상실 등은 데 라 마드리드(Miguel de la Madrid Hurtado, 이하 마드리드) 정부(1982-1988)로 하여금 본격적인 지방분권화정책을 채택하게 되었다(Kang 1996, 110). 즉 은행국유화 조치로 국민경제의 혼란이 가중된 상황 속에서 등장한 마드리드 정부는 시장과 사회의 자생력을 통해 국가의 역할을 재조정하는 데 초점을 맞추고 독립적인 정치개혁 프로그램을 마련하지는 않았다. 그러나 정부와 경제현실에 대한 대중적 불만이 널리 확산된 가운데 치러진 1983-1985년 사이의 지방선거에서 국민행동당의 약진이 가시화되자 태도를 바꾸어 지방분권화 정책을 중심으로 한 정치개혁에 나섰다(Rhee 1996, 18). 지방분권화의 핵심에는 무니시피오가 있었고, ‘자유무니시피오’라는 멕시코혁명 구호가 새삼스럽게 중요하게 되었다. 특히 살리나스(Carlos Salinas

de Gortari) 정부(1988-1994)에 들어 본격화된 신자유주의적 ‘경제적 자유’의 확대는 민중부문의 ‘정치적 자유’를 확장시켜 권위주의적 정부와 정치문화를 민주화시키는데 기여했다. 이런 변화는 2000년 대통령선거를 통한 정권교체로 나타났다.

또한 신자유주의 정책이 도입되고 실행되는 과정에서 멕시코 정치체제의 가장 기초단위인 무니시피오에서도 중앙정부의 지방에 대한 통치의 균열이 발생하기 시작하였다. 이 과정 속에서 제도혁명당의 전일적 일당지배를 넘어선 다양한 정당들이 무니시피오 지역정치의 주제로 등장하게 되었는데, 이점은 연도별 멕시코 무니시피오 지배정당의 현황에서 잘 드러난다.

표 1. 연도별 멕시코 무니시피오 지배정당 (2009년 11월 현재)

년도	PRI	PAN	PRD	PT	PVEM	PRT	PARM	PFCRN	PPS	COAL	CM	UYC	OTROS	총계
'94	2,128	401	84	2	-	2	9	12	5	-	42	-	7	2,392
'95	2,019	160	120	8	-	2	6	14	6	-	50	-	10	2,395
'96	1,544	224	179	16	1	2	5	11	5	-	10	406	9	2,412
'97	1,477	250	220	17	1	1	4	9	5	-	14	410	8	2,416
'98	1,359	307	288	24	7	2	1	3	1	-	12	403	12	2,419
'99	1,384	287	278	26	10	2	-	-	-	4	4	418	6	2,419
'00	1,377	312	247	26	9	-	-	-	-	11	10	418	17	2,427
'01	1,283	324	216	20	15	-	-	-	-	118	9	418	24	2,427
'02	1,090	384	224	28	24	-	-	-	-	156	3	418	103	2,430
'03	957	407	228	28	26	-	-	-	-	166	1	418	199	2,430
'04	819	427	253	28	33	-	-	-	-	222	5	418	230	2,435
'05	682	503	300	22	28	-	-	-	-	186	-	421	294	2,436
'06	620	526	298	19	30	-	-	-	-	206	-	421	319	2,439
'07	616	541	279	17	27	-	-	-	-	213	-	421	325	2,439
'08	517	453	206	24	25	-	-	-	-	158	1	400	655	2,439
'09	497	406	169	30	28	-	-	-	-	68	2	400	840	2,440

COAL: coaliciones o alianzas de partidos políticos, CM: Concejo Municipales

UYC: Usos y Costumbres, OTROS: Planillas independientes en los estados

출처: http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_Federalismo

1995년까지 무니시피오정부의 지배정당은 제도혁명당으로, 제도혁명당은 중앙과 지방정부 모두를 관할하는 ‘절대권력’이었다. 그러나 1996년부터 제도혁명당은 절대적 지배력을 점점 잃어가고, 2000년대 후반에 이르면 무니시피오 정부의 지배정당 가운데 하나로 전락한다. 대신 국민행동당, 민주혁명당 등의

다른 정당들의 지배력이 강화되고, 특히 ‘관례와 관습’이라는 독특한 통치형태가 등장한다. ‘관례와 관습’은 이른바 원주민자치로 사파티스타 반란의 영향을 받아 형성되었다. 사파티스타 반란은 1990년대 중반이후 많은 주 단위에서의 정치개혁에 대한 추동력을 제공하였는데, 그 결과 가운데 하나가 ‘관례와 관습’이다. ‘관례와 관습’은 식민지 이전 토착문화의 뿌리를 가지고 있다. 이를 따르는 무니시피오는 마을총회에서 그들의 지도자를 선출하고 갈등 해결을 위해 공동체의 법적 규범을 사용할 수 있도록 허가한다. 예로 오아하카주는 지금 원주민 공동체가 ‘관례와 관습’을 사용하여 자신을 통치할 수 있는 능력을 보장하는 법을 가지고 있다(Edmonds-Poli and Shirk 2012, 200).

2000년대에 들어서면서 무니시피오정부의 지배정당의 유형에서 또 다른 변화가 일어난다. 기존의 지배정당들은 대체적으로 중앙정당, 즉 제도혁명당, 국민행동당, 민주혁명당, 노동당(Partido del Trabajo: PT), 녹색당(Partido Verde Ecologista de México: PVEM)의 지역분소였다. 그러나 2000년 초중반에 지역정치에서 정당들 사이의 연합(coalición), 특히 중앙 군소정당 또는 지역정당들이 큰 정당들과 연합하여 선거에 참여하는 경향이 많아졌다. 다른 한편으로 2002년부터 주에 기반을 둔 지역정당들이 대거 등장하여 2009년에는 전국 무니시피오의 1/3을 통치하며 무니시피오 지역정치의 또 다른 핵으로 떠올랐다. 이는 무니시피오 지역정치가 차츰 제도혁명당, 국민행동당, 민주혁명당으로 대표되는 중앙정당으로부터 독립적인 강령과 이념을 가진 지역정당들에 의한 새로운 지역정치 문화가 자리 잡아 가고 있음을 보여준다고 하겠다. 이처럼 무니시피오는 중앙정당, 지역정당, ‘관례와 관습’ 등 다양한 통치 주체와 제도들이 어우러진 정치공간으로 변화하고 있다.

헌법 개정과 무니시피오의 자율권

지방분권화의 노력은 연방정부, 주정부, 무니시피오정부의 관계를 규정하는 법 개정으로 이어졌다. 무니시피오의 위상과 역할 그리고 활동을 이해하기 위해서 고려해야 법은 크게 연방헌법, 주정부가 제정하는 주헌법과 무니시피오 조직법, 그리고 아운타미엔토가 제정하는 정책행정조례이다. 연방헌법, 특히 115조는 무니시피오 조직, 성격 그리고 권한과 의무를 규정한 최고법으로 무니시피오 지역정치의 기본 틀을 제공한다. 주헌법은 주 소속 무니시피오를 직접적으로 통치하는 주정부의 최고법으로 연방헌법이 정한 무니시피오의

위상을 재확인하고 주 내의 무니시피오 수와 이름, 아운타미엔토의 구성원, 자산과 자율성, 무니시피오와 관련된 주의회의 역할 등이 규정되어 있다. 무니시피오조직법은 아운타미엔토의 구성원 수와 역할, 주요 행정조직과 기능 등 무니시피오정부의 기본 구성과 세부 사항을 규정하고 있다. 정책행정조례는 무니시피오정부가 새로 들어설 때 공표되는 것으로 무니시피오의 지리적 경계와 마을구성, 행정조직과 역할뿐만 아니라 통치 철학과 방향 등을 담고 있다.

이들 법 가운데, 멕시코의 행정체계 내에서 무니시피오의 존립 근거와 위상을 규정하는 기본법은 연방헌법 115조이다. 헌법 115조는 1917년 제정된 이후 최근까지 13번 개정되었다. 개정은 항상 무니시피오를 원활하게 통치하기 위해 대통령에 의해서 이루어졌다. 1933년(2차) 개정에서는 무니시피오장과 레히도르 등 선출직 공무원의 연임을 금지하였다. 1947년(4차) 개정에서는 여성이 무니시피오의 선거과정에 남성과 똑같은 조건으로 참여할 수 있게 하였다. 1954년에 여성선거권이 도입된 연방단위보다 지역단위에서 먼저 여성의 정치무대 진출이 가능하게 되었다. 1971년 개정으로 주민총회(Congreso de la Unión)에서 무니시피오 정부를 소환할 수 있는 가능성을 열어두어 주민들이 지역정치에 직접 참여할 수 있는 계기를 마련하였다(Meyer 1995, 241). 1977년(7차) 개정으로 지역 입법의원 선출에서 최소체계(sistema de minoría)와 아운타미엔토 비례대표(representación proporcional)원칙을 도입하였다. 비례대표제 원칙은 인구 30만 명 이상인 무니시피오의 선거에만 적용되었는데, 1983년 개정으로 전체 무니시피오의 선거로 확대되었다. 2001년(11차) 개정을 통해 원주민마을들이 자치적으로 서로 협력하고 조직화할 수 있도록 허가하였다. 즉, “무니시피오 내에 있는 원주민 공동체들은, 법이 예견하는 결과를 위해, 서로 조정하고 협력할 수 있다(3항)”. 이 조항으로 원주민 공동체들은 소속된 주의 법이 허용하는 범위 내에서 전통에 따라 정당의 개입 없이 아운타미엔토의 대표를 선출하고 운영할 수 있는 헌법적 근거를 갖게 되었다. 이 정치형태는 앞에서 언급한 ‘관례와 관습’인데, 이것의 대표적인 형태가 카르고제도이다. 멕시코 농촌지역의 많은 무니시피오에서 근대적인 정당정치가 아닌 전통적인 정치구조를 유지하고 있다는 것을 의미한다(Joo 1998, 45; Lee 2010, 238). 물론 카르고제도와 같은 전통적인 관습에 기초하여 아운타미엔토를 구성하고 운영하는 것이 아운타미엔토의 조직 원칙과 직접선거의 틀을 벗어나는 것은

아니다. 가장 중요한 것은 다른 지역과 달리 정당이 없이도 아운타미엔토가 구성된다는 점이다. 2008년(12차) 개정은 형법문제에 대한 것으로, 무니시피오장은 주 공공안전법에 의거하여 예방경찰 책임을 지게 되었다. 그리고 2009년(13차) 개정으로 주의회는 무니시피오정부의 재정수입법을 승인하고, 공공부채를 검토하고 감사하며, 아운타미엔토는 지출계획을 승인할 수 있게 되었다.

헌법 115조의 가장 의미 있는 개정은 다음과 같은 두 가지 측면에서 1983년(8차)과 1999년(10차)의 개정이라고 할 수 있다. 첫째는 무니시피오 정치체계에 관한 전면 개정목적의 다양한 측면을 잘 드러내며, 아운타미엔토의 기능을 명확하게 규정하였다. 둘째, 무니시피오의 유일한 정부조직으로서 아운타미엔토를 재평가하였다(Merino 2007, 19; Loza 2012, 17). 이를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

8차 개정은 마드리드정부의 집권 초기인 1983년 2월에 이루어졌다. 앞에서 언급한 것처럼 헌법 개정은 정치경제의 위기에서 비롯되었다. 마드리드 정부는 지방분권화 정책을 통해 경제위기로부터 비롯된 정치적 압력을 지방분권화정책을 통해 완화하고자 하였다. 그는 연방, 주 그리고 무니시피오 사이의 권력을 서로 분화하고 그 책임을 명확히 하고자 하였다. 또한 그는 인구 30만 명 이상의 무니시피오 선거에만 적용되던 비례대표제를 전체 무니시피오의 선거에 도입하였다. 결과적으로 마드리드 정부의 지방분권화정책은 야당들이 무니시피오정부에 참여할 수 있는 길을 열어주었고, 이를 통해 야당들은 지역수준에서 통치행위를 경험할 수 있는 기회를 가질 수 있게 되었다(Edmonds-Poli and Shirk 2012, 86-87). 이 개정은 ‘자유무니시피오’의 실현이라는 측면에서도 다음과 같은 아주 중요한 내용을 담고 있다. 첫째, 주의회가 무니시피오정부에 개입할 수 있는 원인과 과정을 명확하게 규정하였다. 사실 ‘자유무니시피오’의 실현은 멕시코 헌법의 기초였다. 그러나 강력한 대통령제 아래에서 이것은 단순히 구호일 뿐이었고, 오히려 지역정치는 무니시피오의 자율과는 반대되는 방향으로 흘러왔다. 개정 헌법에서는 주지사가 아운타미엔토를 중지하거나 해체하고 새 정부를 구성할 수 있는 권한을 명확하게 규정하였다. 즉 “주정부는 주의회 구성원의 2/3의 승인을 얻어 아운타미엔토를 중지하거나 아운타미엔토의 해체를 선언할 수 있으며, 아운타미엔토의 구성원이 적당하다고 생각되는 증거를 제시하고 항변을 제기할 수 있는 충분한 시간을 가지는 한, 주법에 규정한 중대한 사유를 근거로 아운타미엔토 구성원의 자격을 정지 또는 철회할

수 있다(1항 중)”. 현실적으로 당시 모든 주의회는 주지사의 통제 하에 있어서, 주의회가 주지사를 견제할 수 있는 힘은 약했다. 결과적으로 새로운 조항은 주의회, 특히 주지사에게 종속적 상황에 놓여있는 아운타미엔토에게 입법적 자율권을 부여하는 계기가 되었다. 따라서 이 개정은 무니시피오정부의 자유와 자율을 향상시킬 수 있는 가장 중요하고 핵심적인 법적 근거가 되었다. 둘째, 다소 형식적이지만, 공동체의 기본 서비스를 제공하는데 있어서 아운타미엔토의 탈중앙화를 위한 기초를 마련하였다. 3항은 무니시피오정부의 자율성을 보장하고, 나아가 아운타미엔토가 책임감을 갖고 공공서비스를 제공하고 지역개발을 하며 지역정치와 행정 나아가 공동체 생활의 중심으로 역할을 할 수 있는 가능성을 열어놓았다. 즉 새 조항은 모든 무니시피오정부가 제공해야 할 8가지 공공서비스로 상하수도(agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales), 전기(alumbrado público) 청소·쓰레기수집·이동·처리와 처분(limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos), 시장(mercados y centrales de abasto), 공동묘지(panteones), 도살장(rastro), 길과 공원관리(calles, parques y jardines y su equipomiento), 치안과 교통(seguridad pública, policía preventiva municipal y tránsito) 등을 명시하였다. 셋째, 무니시피오정부는 4항의 개정으로 부동산 소유세, 서비스 등에 대한 세금 등 새로운 재정 기반을 가지게 되었다. 19세기 이후 무니시피오정부는 재정 기반을 가지고 있지 않기 때문에 근본적으로 자립도가 약할 수밖에 없었다. 물론 지방세 수입이 미약하기 때문에 여전히 무니시피오정부의 재정은 취약할 수밖에 없었고, 기본적으로 연방정부에 의존해야만 했다. 평균적으로 재정의 80%는 경비로 사용되었고 단지 20%만이 개발에 투자될 수 있었다(Meyer 1995, 243). 이처럼 무니시피오는 단지 생존하는데 급급하였다. 따라서 살리나스 정부에 의해 진행되었던 전국연대프로그램, 일명 프로나솔(Pronasol: Programa Nacional de Solidaridad)은 지역발전 사업을 위한 재원이 부족한 무니시피오에게는 매우 매력적인 사업이었다(Meyer 1995, 243). 그러나 이런 재원들이 직접적으로 연방정부에 의해 통제되는 한, 무니시피오의 자율성은 한계를 지닐 수밖에 없었다. 그렇지만 1983년 개정으로 만들어진 ‘작은 자율’(poco libre)은 20세기 후반 멕시코 정치·경제의 변화와 맞물리면서 ‘큰 자율’을 야기하였다.

10차 개정은 1999년 12월 23일에 이루어졌다. 이 개정에서 가장 중요한

것은 아운타미엔토를 무니시피오의 유일한 정부기관으로써 재평가하였다는 점이다. 이에 무니시피오정부의 일에 관한 주(州)법의 조항과 사법적 자율성을 명확하게 하였다. 더불어 공공서비스와 무니시피오 수입에 관한 조항을 수정하였고, 무니시피오 사이의 협업을 확대하고, 그리고 도시발전, 생태, 지역개발 문제 등을 새로 명시하였다.

지속된 개정에도 불구하고 헌법 115조가 무니시피오 자율성을 보장하는 데에는 여전히 한계가 많지만, ‘자유무니시피오’로 나아가는데 실질적으로 필요한 내용을 담아 가고 있다는 점을 부정할 수 없다. 즉 예전의 무니시피오 정부는 명목상 ‘자유무니시피오’였을 뿐 실제로는 주정부와 연방정부의 의사를 따라 무니시피오를 관리하는 꼬나풀에 불과했다. 그러나 오늘날 무니시피오 정부는 독특한 자연환경, 문화, 언어, 사회조직 등을 향상시키며 자신의 영토와 주민들을 좀 더 자율적인 목표를 가지고 다스리는 통치자가 되어 가고 있다(모렐로스주 무니시피오조직법 2006, 2).

무니시피오의 구성과 조직 원리

무니시피오 형성과 특징

멕시코 각 주별 무니시피오 수의 분포현황을 살펴보면 다음과 같다.

표 2. 주별 무니시피오 수 (2010년 현재)

주	무니시피오 수	총인구수	무니시피오당 인구수	원주민수*	무니시피오수 (2013년)
Aguascalientes	11	1,184,996	107,727	2,436	11
Baja California	5	3,155,070	631,014	41,005	5
Baja California Sur	5	637,026	127,405	10,661	5
Campeche	11	822,441	74,767	91,094	11
Coahuila de Zaragoza	38	2,748,391	72,326	6,105	38
Colima	10	650,555	65,055	3,983	10
Chiapas	118	4,796,580	40,649	1,141,499	122
Chihuahua	67	3,406,465	50,842	104,014	67

Durango	39	1,632,934	41,870	30,894	39
Guanajuato	46	5,486,372	119,269	14,835	46
Guerrero	81	3,388,768	41,837	456,774	81
Hidalgo	84	2,665,018	31,726	359,972	84
Jalisco	125	7,350,682	58,805	51,702	125
Mexico	125	15,175,862	121,407	376,830	125
Michoacán de Ocampo	113	4,351,037	38,505	136,608	113
Morelos	33	1,777,227	53,855	31,388	33
Nayarit	20	1,084,979	54,249	49,963	20
Nuevo León	51	4,653,458	91,244	40,137	51
Oaxaca	570	3,801,962	6,670	1,165,186	570
Puebla	217	5,779,829	26,635	601,680	217
Querétaro de Arteaga	18	1,827,937	101,552	29,585	18
Quintana Roo	9	1,325,578	147,286	196,060	10
San Luis Potosí	58	2,585,518	44,578	248,196	58
Sinaloa	18	2,767,761	153,765	23,426	18
Sonora	72	2,662,480	36,979	60,310	72
Tabasco	17	2,238,603	131,683	60,526	17
Tamaulipas	43	3,268,554	76,013	23,296	43
Tlaxcala	60	1,169,936	19,499	27,653	60
Veracruz-Llave	212	7,643,194	36,053	644,559	212
Yucatán	106	1,955,577	18,449	537,516	106
Zacatecas	58	1,490,668	25,701	4,924	58
총계	2,440	103,485,458	42,325	6,572,817	2,445
비고) México D. F.	16	8,851,080	553,193	122,411	16
멕시코 총인구		112,336,538		6,695,228	

* 원주민언어를 말하는 5세 이상의 인구

출처: INEGI(Instituto Nacional de Estadística y Geografía) 참조 · 재구성

무니시피오의 수는 인구 증가, 행정구역 분할 등으로 조금씩 증가해 왔는데, 1994년 2,392개, 2007년 2,439개, 2009년 2,440개, 2011년 2441개였다. 2013년 현재 31개 주의 2,445개의 무니시피오와 멕시코시와의 16개 텔레가시온으로

구성되어 있다. 본 논문에서는 멕시코시터를 제외한 무니시피오를 대상으로 한다.

무니시피오는 행정체계상 한국의 시·군을 모두 포함하는 단위인데, 무니시피오를 형성하는 최소 인구수는 명확하지 않다. 단지 무니시피오 내에서 시·군을 경계 짓는 인구수는 약 75,000명이다. 표에서 보이듯이 주별 무니시피오당 인구수는 적게는 오아하카주의 6,670명에서 많게는 바하칼리포르니아주의 631,014명에 이를 만큼 차이가 크다. 멕시코 모든 지역이 최소 행정단위인 무니시피오로 경계 지워지고 무니시피오 단위에서 정치, 경제, 사회문화 활동이 이루어지지만 무니시피오 사이에 커다란 다양성이 존재한다고 하겠다.

무니시피오 수는 주별로 큰 차이가 있다. 무니시피오 수가 가장 많은 곳은 오아하카로 570개인 반면 가장 적은 곳은 바하칼리포르니아로 5개이다. 특히 오아하카는 멕시코 전체 무니시피오의 약 1/4를 차지하고 있는데, 오아하카 인구는 멕시코 전체 인구의 약 1/30에 불과하다. 다시 말해, 무니시피오는 인구수와 도시의 규모에 있어서 커다란 차이를 보인다. 전국 평균 무니시피오당 인구수는 42,345명이다. 멕시코주의 에카테펙 데 모렐로스(Ecatepec de Morelos) 무니시피오는 전국 무니시피오 가운데 인구수가 가장 많은데, 2010년 현재 1,815,786명이다. 반면 오아하카주의 산타 막달레나 히코틀란(Santa Magdalena Jicotlán) 무니시피오와 산티아고 테페틀라파(Santiago Tepetlapa) 무니시피오는 각각 93명과 131명이다. 다른 주에서는 무니시피오에 소속된 마을에도 미치지 못한 인구 규모의 마을들이 오아하카에서는 독립 무니시피오를 구성하고 있다.

이처럼 멕시코에서 무니시피오의 형성은 단순히 인구수에 의한 것이라기보다는 정치사, 특히 과거 원주민사회의 유산인 경우가 많다(Merino 2007, 7). 일반적으로 원주민이 많이 거주하는 오아하카, 베라크루스, 푸에블라, 치아파스, 유카탄, 등에서는 인구수에 비해 무니시피오 수가 많다. 특히 오아하카의 경우 570개 무니시피오 가운데 400개 무니시피오는 정당정치가 아닌 ‘관례와 관습에 의하여 무니시피오 정부를 구성한다. 오아하카주는 지역을 중심으로한 정치적 분쟁이 오래 지속되어서 무니시피오 수가 다른 지역에 비해 월등히 많아졌고, 이것이 지방정치의 문제를 복잡하게 만드는 요인이다(Joo 1998, 44). 이처럼 무니시피오는 자연지리 환경, 인구수, 역사, 사회문화, 지배유형 등에서 서로 큰 차이가 존재한다. 그렇지만 무니시피오정부는 헌법 115조에

근거하여 구성되고 운영되고 있다.

아운타미엔토: 무니시피오의 유일 정부

멕시코는 연방주의(federalism) 정부 형태를 취하고 있다. 1917년에 제정된 멕시코 헌법의 40조와 115조는 이러한 연방주의적 성격을 법률적으로 명확히 하고 있다. 멕시코 헌법 40조는 “멕시코는 국민의 뜻에 따라 연방주의적이고, 민주적이며, 대의제 공화국을 조직한다. 모든 자치주는 이 원칙에 근거하여 각자의 정부를 구성한다”라고 되어 있다. 헌법 제 40조에 바탕을 둔 헌법 115조는 다음과 같이 무니시피오정부의 구성을 명시하고 있다. “주정부는 내부 통치를 위해, 공화국, 대의적, 민중적 정부 형태를 채택하고, 다음에 언급되는 원칙에 따라 영토분할, 정치조직, 행정조직의 토대로서 자유무니시피오를 구성한다”.

멕시코 중앙-지방 관계의 가장 기초 단위가 되는 무니시피오는 연방헌법 제115조에 따라 동일한 조직구성을 그 특징으로 하는데, 그 특징은 다음과 같다. 첫째 각 무니시피오는 주민들의 직접선거에 의해 구성된 아운타미엔토에 의해 통치된다. 즉 아운타미엔토는 유일무이한 무니시피오 정부조직이다. 둘째, 무니시피오는 법에 따라 자신만의 재산을 소유·관리하고 공공사업을 할 수 있다. 셋째, 무니시피오는 법인격(personalidad jurídica)을 지니고 있다 (Loza 2012, 16).

무니시피오는 헌법 115조에 의해 구성되는 지역 행정과 정치의 기본단위이다. 무니시피오는 연방정부의 하위조직으로 시민들과 가장 가까이에서 그들의 바람과 국가의 비전을 서로 소통하며 국민통합과 국가발전을 도모하는 바탕이다(INAFED 2008, 8). 무니시피오는 지역공동체로 일정한 영토, 그곳에 사는 사람, 그리고 지역사회를 통치하는 정부를 구성하는데, 그것은 바로 아운타미엔토로 구체화된다. 헌법 115조 1항에 따르면, “각 무니시피오는 주민들의 직접선거를 통해 구성된 아운타미엔토에 의해 통치된다. 아운타미엔토는 법이 정한 무니시피오장, 다수의 레히도로 그리고 신디코로 구성된다. 헌법이 무니시피오정부에 부여한 권능은 절대적으로 아운타미엔토에 의해서만 행사된다. 아운타미엔토와 주정부 사이에는 어떠한 중간 권력이 있을 수 없다.”

아운타미엔토는 헌법에 의해 규정된 무니시피오를 통치하는 공식적 정부조직으로, 법인격을 가지며 독자적인 조례를 만들 수 있다. 즉 “무니시피오는

법인격을 가지며 법률에 규정한 바에 따라 자산을 관리한다. 아운타미엔토는 주의회가 공포한 무니시피오 문제(materia municipal)에 관한 법에 의거하여 무니시피오 공공행정 제도를 조직하고, 공공자원·절차·기능과 서비스를 조정하고 시민과 이웃의 참여를 보장하고자 자신의 관할 내의 정책행정조례, 세칙(reglamentos), 내규(circulares)와 일반 관례의 행정처분(disposiciones administracion)을 승인하는 능력을 갖는다(헌법 115조 2항)”. 특히 아운타미엔토가 새로 들어설 때 공포되는 정책행정조례는 무니시피오정부가 독립적인 법인격으로써 자율적 통치의 법적근거를 마련하는 입법 활동이 가능함을 보여준다고 하겠다.

아운타미엔토는 주민들의 직접선거에 의해서 구성되는 지역 사회의 최고의 권력기관이라고 할 수 있다(INAFED 2008, 13). 아운타미엔토는 자신의 영토와 주민들에게 완전하고 절대적이고 권력을 지니고 있다. 아운타미엔토가 구성됨으로써 이른바 연방·주·무니시피오 정부로 이어지는 멕시코의 삼단계 통치체계가 완성된다.

아운타미엔토의 구성원과 역할

아운타미엔토는 어원적으로 모오다(juntar)에서 비롯된 것으로, 지역 사회의 사람들을 모으고 통합하는 것을 의미한다. 한마디로 지역사회의 사람을 다양한 의견, 필요성을 통합하여 기초공동체의 특징을 나타낸다(INAFED 2008, 12). 아운타미엔토는 주민들의 직접 선거로 선출하는 선출직과 무니시피오장이 임명하는 임명직으로 구성된다. 선출직은 아운타미엔토의 핵심관료라고 할 수 있는데, 무니시피오장(presidente municipal), 신디코 프로쿠라도르(síndico procurador, 이하 신디코), 레히도르(regidor) 등 세 직책이다.

아운타미엔토는 행정, 입법, 사법 등 권력의 최소단위로 삼권분립(三權分立)의 원칙에 입각해 구성된다. 즉 행정부 성격의 무니시피오장, 이를 견제하는 입법부 성격의 레히도르, 사법부 성격의 신디코, 그리고 의회와 집행부의 공동심의·의결기구로서의 카빌도(cabildo)가 있다.

무니시피오장과 신디코는 상대적 다수제 원칙(sistema de mayoría relativa)에 의해 선출되는 반면에, 레히도르는 비례대표제 원칙(principio de representación proporcional)에 의해 선출된다. 아운타미엔토의 세 핵심구성원들은 어떤 이유로 자신들이 임무를 수행할 수 없을 때 자신들을 대신할 대리자(suplente)를

뽑게 되어 있다. 멕시코의 선거는 정당중심으로 이루어져 정당에 소속되지 않으면 선거에 출마할 수 없다. 물론 무니시피오장을 선출하는 선거에 참여하는 정당은 먼저 무니시피오장, 신디코, 그리고 법이 정한 레히도르 수에 맞는 레히도르와 각 직책의 대리인을 기록한 명단을 선거관리위원회에 제출한다.

무니시피오정부, 즉 아유타미엔토는 조직구성, 구성원의 임기, 역할 등에서 각 주마다 조금씩 차이가 있다. 예로 무니시피오장, 레히도르 등의 임기는 보통 3년이다. 그런데 코아우일라(Coahuila)주와 이달고(Hidalgo)주는 선출직 공무원의 임기는 4년이고, 오아하카주는 무니시피오별로 임기를 3년 이내로 달리 정한다. 또한 레히도르의 수도 주 조직법에 따라 주별로 차이가 있다. 선출직 공무원은 사임할 수 없다. 이들은 카빌도가 결정한 중대하고 정당한 이유에 의해서만 자신의 직무를 면할 수 있다. 그리고 이들의 휴가도 카빌도에 의해 정해진다. 이들이 직무를 수행할 수 없게 되면 해당 직책의 대리자가 대신하고, 그렇지 못할 경우에는 법에 의거하여 대리자를 임명할 수 있다. 일반적으로 선출직 공무원은 연임할 수 없고, 또한 쉼위가 되더라도 재선거가 없다. 즉 헌법 115조 1항에 따르면, 주민이 직접 선출하는 무니시피오장, 레히도르, 신디코는 연임할 수 없다.⁵ 직접 선거 또는 정부에 의해 임명 또는 지명에 의하여 직무를 수행하는 사람은 그에게 부여되는 칭호 여하를 불문하고 차기 임기에 선출될 수 없다. 상기 공무원은 정식적으로 그 지위를 가진 경우에는 대리자의 자격으로도 연임할 수 없다. 다만, 대리자의 자격을 가지는 사람은 대리자로서의 직무를 수행하고 있지 아니한 경우에 한하여 차기에 선출직 공무원으로서 선임될 수 있다.

무니시피오장은 아유타미엔토의 수장으로, 무니시피오의 통치자이다. 식민지 시기에는 주민들이 선출한 무니시피오장은 ‘보통무니시피오장’(Presidente Municipal ordinario)이라고 하여 중앙권력이 임명한 ‘마요르무니시피오장’(Presidente Municipal mayor)과 구분하였다(INAFED 2008, 17). 오늘날

5 “Effective suffrage, no reelection” 구호가 혁명의 도화선이 되면서 재선 금지 조항은 멕시코 정치의 가장 대표적 상징이 되었다. 재선금지 조항은 유권자로 하여금 자신들이 선출한 사람들에 대한 평가를 불가능하게 하고, 사실 정치인들은 유권자의 눈치를 보기보다는 정당의 뜻을 살피게 하였다. 이에 재선금지 조항의 문제점에 대한 지적이 많이 있었고, 멕시코가 유권자의 권리를 높이고 진일보한 민주주의로 나아가기 위해서는 재선금지 조항을 바꾸어야 한다고 주장한다. 칼데론(Felipe Calderón) 정부(2006-2012)는 특히 주지사, 상·하의원 그리고 무니시피오장의 연임/재선 금지 조항을 폐지하려고 시도하였다. 그렇지만 정부의 시도는 크게 지지를 받지 못하고 있다(Edmonds-Poli and Shirk 2012, 143).

무니시피오장은 철저하게 주민들의 직접 선거를 통해 선출된다. 무니시피오 지역정치는 아운타미엔토의 집권으로 수렴된다고 할 수 있다. 즉 아운타미엔토를 둘러싼 무니시피오 내의 각 세력들 사이의 관계가 지역정치 세력구도 자체이고, 이 관계는 지역선거로 표출되는데 그 가운데 무니시피오장이 있다. 누가 무니시피오장이 되느냐가 지역선거의 가장 큰 관심사이다.

무니시피오장은 무니시피오 권력의 정점이라고 할 수 있으며, 실제로 그의 권한은 막강하다. 무니시피오장은 법을 어긴 주민에게 벌금을 부과하고, 심지어 일정 기간 동안 무니시피오 감옥에 투옥시킬 수도 있다. 무엇보다 무니시피오장의 권한의 핵심은 인사권이다. 멕시코는 직업공무원제가 실행되지 않고 있어 공무원의 임용은 지방자치단체장에 의해 결정된다. 특히 무니시피오장이 바뀌면 모든 직원이 바뀐다고 할 정도로 인사변동이 심하다. 무니시피오장은 주민들의 직접선거를 통해 선출되는 신디코와 레히도르, 즉 카빌도 구성원을 제외한 사무국장, 치안관, 회계관, 판사 등 거의 모든 직책을 임명할 수 있다. 예로 테포스틀란에는 청소부, 경찰관 등을 포함하여 약 180명의 직원들이 있는데, 2013년 새 무니시피오장이 들어서면서 60여명에 이르는 일선 경찰 등을 제외하고는 행정직원은 거의 모두 바뀌었다고 한다. 무니시피오장의 재선 금지와 공무원의 전원교체는 행정의 전문성을 약화시키는 원인이 되기도 한다.

무니시피오정부의 입법부와 사법부에 해당되는 신디코와 레히도르는 무니시피오장을 견제하여 행정을 균형 있게 운영하는 주된 임무를 맡는다. 신디코와 레히도르는 각각의 기능에 있어서 차이가 있다. 신디코와 레히도르의 수는 주헌법과 무니시피오조직법에 따라 각 지역마다 인구수에 비례하여 결정된다.

신디코는 무니시피오장과 더불어 무니시피오의 법률적 자격(*facultades jurídicas*)을 지니고 있다. 신디코는 무니시피오의 이익을 방어하고 법적으로 무니시피오를 대표할 뿐만 아니라 무니시피오 공공재정의 운용을 감독하는 사람이다. 신디코는 무니시피오장이 잠시 자리를 비울 때(테포스틀란 경우 15일 이하, 그 이상일 때에는 무니시피오장 대리자가 대신함)에는 그를 대신하는 아운타미엔토의 2인자이다. 신디코는 재판관(*juez de la paz*)과 더불어 무니시피오법을 수호하며 법적 문제를 해결한다. 이들은 주민 사이에 갈등이 있으면 가능한 무니시피오 내부에서 해결하도록 한다. 이들은 범법자를 아운타미엔토의 감옥에 가두기도 하고, 위법의 정도가 심한 경우에는 상급법원으로 보내기도

한다. 신디코는 상대적 다수 선거원칙에 따라 선출되는, 이른바 무니시피오장의 러닝메이트라 할 수 있기 때문에 무니시피오장 선거에서 승리한 정당이 신디코 자리를 차지한다. 50만이 넘는 무니시피오에서는 두 명의 신디코가 있다.

레히도르들은 아운타미엔토의 핵심 구성원으로 다양한 행정부서를 관리·감독하는 일을 한다. 신디코가 주로 무니시피오정부의 재정관계를 통제하고 무니시피오의 송사문제에서 법률적 대표의 자격을 가지는데 반하여, 레히도르는 무니시피오 정부의 재정 실행, 복지, 지역개발, 공공서비스, 문화, 환경보호 분야 등의 행정적 업무에 치중한다. 즉 레히도르는 무니시피오 정치행정 등 각 분야를 관리·감독하고 실질적인 일을 하는 사람들이다. 레히도르라는 말은 레히미엔토(regimiento)에서 유래하였는데, 일반적으로 정부의 조직(órgano de gobierno)과 공동체의 통치(administración de la comunidad)를 뜻한다. 레히도르는 무니시피오장, 신디코와 더불어 선출직 공무원으로 철저하게 주민들의 선거에 의해 선출된다. 특히 레히도르는 무니시피오장 선거에서 각 정당이 얻은 득표율에 따라 정당별로 분배되는 비례대표원칙에 따라 선출된다. “주(州) 법들은 모든 무니시피오들의 아운타미엔토의 선거에서 비례대표원칙을 도입한다”라는 헌법 115조 8항에 따라, 주정부는 비례대표원칙을 주법에 규정하고 있다. 비례대표원칙은 제도혁명당 외에 소수 정당들이 아운타미엔토에 참여할 수 있는 기회를 제공함으로써 무니시피오의 권력구조가 다양하고 복잡해지는 계기를 마련하였다.

레히도르 수는 무니시피오 인구규모에 따라 결정되는데 보통 2명에서 15명에 이른다. 예로 모렐로스주는 현재 33개 무니시피오로 구성되어있는데, 각 무니시피오의 레히도르 수는 모렐로스주 무니시피오 조직법(Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Morelos)의 18조에 다음과 같이 정해져 있다.

표 3. 모렐로스주의 각 무니시피오별 레히도르 숫자

수	무니시피오	비고
15명	쿠에르나바카(Cuernavaca)	주도
11명	쿠아우틀라(Cuautla), 히우테펙(Jiutepec)	
9명	아얄라(Ayala), 호후틀라(Jojutla), 테믹스코(Temixco), 야우테펙(Yautepec)	
6명	에밀리아노 사파타(Emiliano Zapata), 푸엔테 데 엑스틀라(Puente de Ixtla), 틀랄티사판(Tlaltizapán), 사카테펙(Zacatepec)	

5명	악소차판(Axochapan), 미아카틀란(Miacatlán), 테팔신고(Tepalcingo), 테포스틀란(Tepoztlán), 틀라키테난고(Tlaquitenango), 예카픽스틀라(Yecapixtla), 소치테펙(Xochitepec)
3명	아마쿠작(Amacuzac), 아틀라틀라우칸(Atlatlahucan), 코아틀란 델 리오 (Coatlán del Río), 우이칠락(Huitzilac), 한테텔코(Jantetelco), 호나카테펙(Jonacatepec), 마사테펙(Mazatepec), 오쿠이투코(Ocuituco), 테모악(Temoac), 테테칼라(Tetecala), 테텔라 델 볼칸(Tetela del Volcán), 틀랄네판틀라(Tlalnepantla), 틀라야카판(Tlayacapan), 토톨라판(Totolapan), 사쿠알판(Zacualpan)

모렐로스주에서 각 муницип오는 인구규모에 따라 최소 3명에서 최대 15명의 레히도르를 선출할 수 있다. 주헌법 112조는 인구규모가 적어도 최소 3명의 레히도르를 선출할 수 있도록 규정하고 있다. 레히도르는 비례대표 성격의 선출직 공무원으로 지방선거, 정확하게 말하면 муницип오장 선출선거에서 각 정당이 얻은 득표율에 따라 정당별로 분배된다. 그런데 정당별로 레히도르를 분배할 때, муницип오장 선거에서 승리한 정당은 일반적으로 레히도르 가운데 가장 중요한 재정(Hacienda pública) 레히도르, 공공사업(Obras pública) 레히도르, 내무(Gobierno y reglamentos) 레히도르 등과 같이 기본 레히도르를 차지한다. 이는 레히도르는 비례대표제를 택하고 있지만 주요 레히도르 몇 자리는 가장 많은 득표를 한 정당이 차지하는 다수득표제를 따른다. 이는 муницип오장을 차지한 정당이 카빌도에서 과반수를 점하고 자신들의 정책을 펼 수 있는 기반이 된다. 예로 2006년 테포스틀란 муницип오장 선거에서 PRD의 에프렌(Efren Villamil Demesa) 후보가 49.9% 득표율로 승리하였고, PRI는 30.2%, PAN는 14.3%를 득표하였다. PRD가 재정, 공공사업, 교육(Educación) 레히도르, PRI는 사회보장(Bienestar social) 레히도르, PAN은 생태(Ecología) 레히도르를 차지하였다. 레히도르는 레히두리아(regiduría, 한국의 국(局)에 해당)를 형성하여 다양한 부(部, dirección)와 과(課, coordinación)를 관할한다.

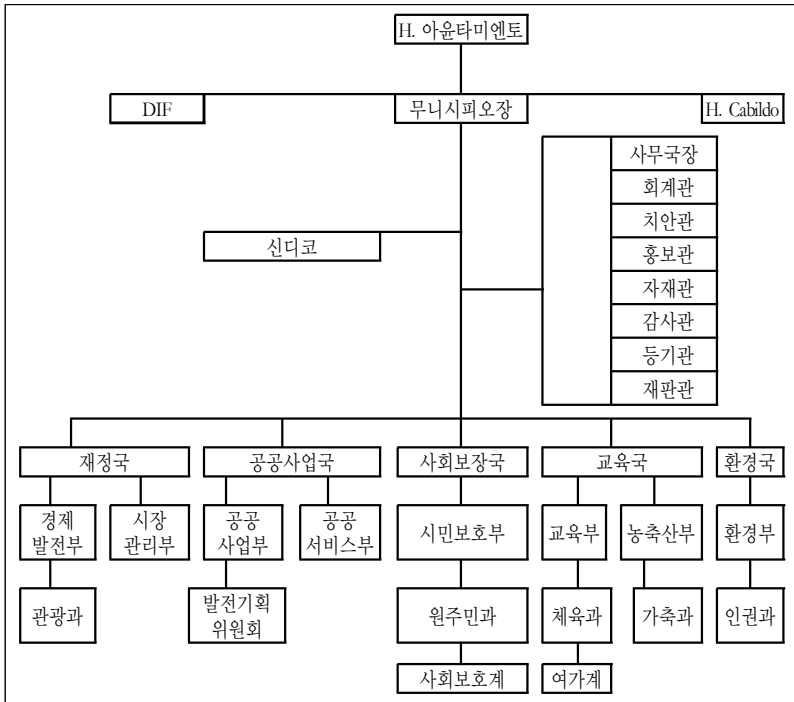
주민들의 직접선거를 통해 선출되는 공무원인 муницип오장, 신디코 그리고 레히도르들은 자유मुници피오의 권력의 핵(principal autoridad)으로 최종심의·의결 기관인 카빌도를 구성한다.

아운타미엔토에는 카빌도를 구성하는 선출직 공무원 외에 임명직 공무원들이 있다. 임명직 공무원은 муницип오장에 의해 임명되고, 대체적으로 муницип오장이 바뀌면 함께 바뀐다. 이들은 행정, 치안, 회계, 인사 등의 일반 업무를

담당하는 사람들로, 아운타미엔토의 다양한 조직들을 구성한다.

아운타미엔토 조직 구성과 특징

아운타미엔토는 헌법 등을 준수하는 사법적 기능, 필요한 조례·세칙·내규 등을 제정할 수 있는 입법기능, 행정조직을 구성하고 운영하는 행정기능, 재정(財政)을 입안·마련·운영하는 재정기능 그리고 헌법115조 3항이 규정한 8가지 공공서비스를 중심으로 한 공공서비스기능을 수행해야 한다. 아운타미엔토는 이런 역할들을 수행하고자 구체적인 행정조직을 구성하게 된다. 아운타미엔토 조직은 각 지역적 특성에 따라 차이가 많지만, 테포스틀란 무니시피오정부를 참조하여 아운타미엔토 조직을 대략적으로 그림으로 나타내면 다음과 같다.



출처: 테포스틀란 무니시피오 아운타미엔토(2003-2006) 조직표 참조·재구성

그림 1. 아운타미엔토 조직

아운타미엔토 조직구성의 가장 중요한 첫 번째 특징은 선출직과 임명직이 서로 통합되어 있다는 점이다. 무니시피오장을 정점으로 한 행정조직은 레히도르의 관리·감독을 받는 레히두리아와 무니시피오장이 임명하는 일반 행정부서로 구성된다.

앞에서 언급한 것처럼, 레히도르는 레히두리아를 형성하여 산하 기관들을 관리·감독한다. 레히두리아의 수는 레히도르 수에 상응하는 것으로, 무니시피오 규모, 즉 인구수에 따라 결정된다. 레히도르 수는 주별로 차이가 있지만 보통 최소 2명에서 최대 15명으로, 레히두리아의 수도 2개에서 15개이다. 레히두리아 산하에는 다양한 부(部)와 과(課) 등이 있다. 아운타미엔토는 각 무니시피오의 특수성과 통치이념에 따라 레히두리아와 부를 설치하게 되는데, 이름과 구성은 각 아운타미엔토에 따라 다르다. 각 무니시피오에는 재정, 공공사업 또는 도시발전(Desarrollo Urbano), 내무, 발전기획(Planificación y Desarrollo), 공공안전과 교통(Seguridad pública, Tránsito y Protección Civil), 사회보장(Bienestar Social), 공공서비스(Servicios Públicos), 교육(Educación), 보건(Salubridad) 등의 레히두리아 또는 부가 기본적으로 설치된다. 최근에 들어 환경(Protección ambiental), 관광(Turismo), 농축산업(Desarrollo Agropecuario), 원주민(Asuntos Indígenas), 성평등(Equidad de Género), 청소년(Asuntos de la Juventud), 문화재보호(Protección del Patrimonio Cultural), 인권(Derechos Humanos), 이민(Asuntos Migratorios) 등의 레히두리아 또는 부가 구성되고 있다.

일반적으로 레히두리아는 앞에서 예시한 분야들에 상응하여 형성되는데, 이들 가운데 재정, 공공사업, 내무, 교육, 사회보장 등의 레히두리아가 기본이다. 그런데 규모가 작은 무니시피오는 레히도르 수가 적기 때문에 다양한 분야별로 레히두리아를 설치할 수 없다. 이런 경우에는 하나의 레히두리아의 산하에 각기 다른 업무들을 담당하고 있는 부 또는 과를 설치한다. 위의 표에서 보이는 것처럼, 교육 레히두리아 속에 농축산부, 스포츠과를 설치·운영하는 것이다. 결국 레히두리아 수가 2-3명에 불과한 작은 규모의 무니시피오의 경우에는 한 명의 레히도르가 많은 부와 과를 관리·감독하고, 레히두리아 수가 많은 큰 규모의 무니시피오는 각 레히두리아가 관리·감독하는 업무가 세분화되어 있다고 하겠다.

레히두리아 부서 가운데 눈여겨보아야 할 곳이 무니시피오 발전기획위원회

(Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal: COPLADEMUN, 이하 발전기획위원회)와 가족화합발전위원회(Desarroll Integral de la Familia: DIF, 이하 가족위원회)이다. 발전기획위원회는 무니시피오의 모든 공공사업을 기획하는 곳이다. 공공사업 재원은 연방정부, 주정부, 무니시피오 예산 등으로 충당되는데, 특히 프로나솔, 라모(Ramo) 33, 라모 26, 라모 23 등으로 대표되는 연방정부의 무니시피오 지원을 위한 프로젝트들이 이곳을 통해 기획되고 실행된다. 발전기획위원회에는 마을, 바리오, 콜로니아 등 무니시피오의 모든 거주지의 대표(delegado)들이 참여해 한 해에 실행할 공공사업을 결정하며, 각 마을의 텔레가도들은 마을 행정의 대표인 아유단테(ayudante, 한국의 면장 또는 이장으로 주에 따라서는 코미사리오(comisario)라고 부르기도 한다)와 더불어 가능한 자신의 마을로 사업을 가져오려고 노력한다. 발전기획위원회는 아운타미엔토 조직 가운데 이해관계가 첨예하게 부딪히며 가장 활발한 논쟁이 벌어지는 곳이다. 이 위원회는 무니시피오에 따라 공공사업 레히두리아에 소속되어 있기도 하지만, 무니시피오장 직속으로 설치되기도 한다. 가족위원회는 어린이날 같은 가족행사, 양성평등, 아동학대, 결손가정지원 등 가족문제를 다루는 곳으로 무니시피오장의 부인이 위원장을 맡는다. 가족위원회는 공식적 행정조직이라고 할 수 없지만 아운타미엔토, 특히 무니시피오장과 부인의 많은 활동들이 이곳을 통해 이루어진다. 가족위원회의 활동은 아운타미엔토의 가부장적 권위와 성격을 잘 보여준다고 하겠다.

사회가 커지고 복잡해지면서 레히두리아에 소속된 부서도 점차 비대해지고 있다. 이에 각 부서를 무니시피오장이나 레히도르가 관리·감독하는데 한계가 있기 마련이다. 이에 직원을 관리통제하고, 나아가 부서 사이의 의견을 조율하는 조직들이 등장한다. 예로 부서협력실(Coordinación de Direcciones)이다. 이것이 공식 조직이나 비공식 조직이나 차이는 있지만, 이는 모든 무니시피오에서 진행되고 있다(Guillén 1996, 70).

아운타미엔토에는 레히두리아 외에도, 앞에서 언급한 것처럼, 무니시피오 행정을 직접 행하는 부서들이 있다. 이들 가운데 거의 모든 무니시피오에서 공통적으로 구성되는 핵심부서는 통치규범과 법적토대를 지원하는 사무국(Secretaría del Ayuntamiento), 재정을 담당하는 회계부(Tesorería), 공동사업 등에 필요한 자재의 구입을 담당하는 자재부(Oficilia Mayor), 공무원의 활동을 감사하는 감사부(Contraloría), 치안과 교통을 담당하는 공공치안부(Dirección

de Seguridad Pública), 출생·결혼·이혼 등 주민등록을 담당하는 등기실(Oficina del Registro Civil), 홍보부(Dirección de Comunicación), 각종 갈등과 법적 문제를 담당하는 민원실(Juez de la Paz) 등이다.

이들 가운데 가장 중요한 직책은 사무국장(secretario general)과 치안관(director de Seguridad Pública)이다. 사무국장은 아운타미엔토의 행정실무 전반을 관장하며, 카빌도에 참여하여 자신의 의견을 개진할 수 있다. 사무국장은 카빌도에서 의결권은 없지만 심의권을 갖고 있다. 특히 사무국장은 아운타미엔토에서 발급하는 서류를 공증하는 역할을 하는데, 심지어 카빌도에서 의결된 법규, 사업내용 등이 공표되기 위해서는 사무국장의 서명이 반드시 있어야 한다. 한마디로 사무국장은 행정일반에서 매우 강력한 힘을 지니고 있으며, 아운타미엔토의 행정에 대한 평판은 사무국장에 달려있다고 해도 지나친 말은 아니다. 일반적으로 사무국장은 글을 알고 타자기를 다룰 수 있는 사람이 담당하는 것으로, 지역의 지식인이 많이 임명된다. 치안관은 마을의 치안을 담당하는 사람이다. 헌법 115조 7항에 “치안관은 주(州)공공서비스법에 의거하여 무니시피오장의 지휘를 받는다”고 하여 무니시피오장의 치안책임을 분명히 하고 무니시피오의 독립적인 치안권을 보장하고 있다. 치안관은 무니시피오장의 직접 지휘를 받아 사람을 체포하고 구금하는 역할을 담당한다. 치안관 밑에는 무니시피오의 규모에 따라 수십에서 수백 명에 이르는 교통경찰과 치안경찰 그리고 긴급지원요원(Cruz Roja)이 있다. 그런데 최근에 멕시코의 치안이 불안해지면서 각 무니시피오마다 치안경찰의 수가 증가하고 있다. 무니시피오장이 바뀌면 치안관과 간부직은 교체되는데 치안·교통경찰과 긴급지원요원들 대부분은 자신의 자리를 유지한다.

아운타미엔토 조직 규모의 확대와 다양한 분야들의 직원의 증가는 점차 무니시피오장에게 집중된 무니시피오 행정 조직에 변화를 주고 있다. 앞에서 언급한 것처럼, 무니시피오장은 아운타미엔토의 책임자로 절대 권력을 행사하였다. 그러나 담당업무가 다양하고 전문화되고 행정조직이 커지면서 많은 결정들이 담당 직원들 수준에서 이루어지고 있다(Guillén 1996, 70). 강명구(1996, 126 참조)가 지적한 것처럼 아운타미엔토 행정이 정당 위주의 정치적 스타일에서 행정부 중심의 효율적 운영을 둘러싼 경영적 스타일로 바뀌고 있다고 하겠다. 그는 이러한 변화는 1980년대 중반 이후 멕시코가 탈(脫)중앙집권적 정책을 추진하면서 생긴 무니시피오의 정치 공간이 제도혁명당의 일당

독점에서 다당제 경쟁 관계로 바뀌면서 생겨났으며, 향후 멕시코의 진로에 매우 중요한 암시를 주는 새로운 정치적 실험으로 주목받고 있다고 하였다.

둘째, 무니시피오정부는 행정부와 의회의 기관이 서로 버물린 독특한 견제 조직을 형성하고 있다. 무니시피오장을 견제하고 감독하는 이른바 ‘의회’ 기능을 하는 곳이 카빌도이다. 앞에서 언급한 것처럼 카빌도는 무니시피오 권력의 핵으로, 그 구성원은 무니시피오장, 신디코, 레히도르 등 선출직 공무원이다. 여기에서 주목할 점은 무니시피오장은 자신을 견제하는 기능을 가지고 있는 카빌도의 구성원이자 위원장이라는 점이다. 이런 측면에서 보면 무니시피오 정부에는 ‘순수한’ 의회가 존재하지 않는다고 할 수 있다. 다른 한편으로 카빌도는 순수하게 무니시피오장과 그의 행정부를 견제하는 의회기능을 넘어 행정부 나아가 신디코의 사법적 역할을 겸하고 있다고 하겠다. 한마디로 카빌도는 행정·입법·사법기능을 모두 지닌 ‘종합세트형’ 기관이다. 이러한 카빌도의 존재와 역할이 무니시피오 지역정치의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

카빌도는 스페인 식민지시기의 무니시피오 관련조직으로 정부 관료들의 모임을 말한다. 원래 카빌도는 스페인의 중세시기에 무니시피오의 중요 일을 결정하기 위한 전체주민들의 회의를 일컬었다, 이것이 이른바 ‘열린 카빌도’(cabildo abierto)이다. 현재는 무니시피오장, 신디코 그리고 레히도르 등 선출직 공무원을 구성원으로 하는 아주 ‘폐쇄’적인 심의·의결기관이다. 카빌도는 무니시피오 조례·세칙 등의 내부법률(reglamento interior) 제정, 공공사업 계획, 예산안 책정, 무니시피오 부동산의 양도, 대부, 개발권 허가(주의회 승인 필요), 공공사업 계약 등을 심의하고 의결하는 기능을 한다. 또한 실행한 정책들을 분석하고 평가하는 역할을 한다. 카빌도는 무니시피오와 관련된 모든 행정, 사법, 입법 활동이 이루어지는 곳으로, 무니시피오의 자율성과 민주주의는 카빌도에 있다고 하겠다.

카빌도의 권력은 크게 두 가지 방식으로 작동하는데, 하나는 회의(sesiones)와 또 다른 하나는 앞에서 언급한 레히도르가 관리·감독하는 레히두리아 또는 특별한 일을 위해 한시적으로 설치하는 위원회들(comisiones)이다. 카빌도의 회의에는 정기회의(sesiones ordinarias), 특별회의(sesiones exordinarias) 그리고 기뵈회의(sesiones solemnes)가 있다. 정기회의는 최소 매주 한 번은 개최되는데, 대체로 아운타미엔토는 일 년 동안의 회의 일정을 결정하여 공고한다. 특별한 경우를 제외하고는 기본적으로 무니시피오의 주민과 공무원 등은

누구나 정기회의를 참관할 수 있다. 특별회의는 무니시피오장 또는 다수의 레히도르의 요청에 의하여 특정한 사항을 긴급하게 해결하기 위해 개최된다. 기념회의는 역사적 기념일, 아운타미엔토 연례보고 등을 위해 개최된다. 연례 보고회의는 중요한 행사 가운데 하나이다. 무니시피오장은 해마다 특정 날(예로 모렐로스주는 매년 10월 31일)에 주민들도 참여하는 카빌도에서 1년 동안 또는 자신의 임기동안 행한 성과들을 보고한다. 무니시피오는 회의 며칠 전(모렐로스주의 경우 8일 전에)에 보고서를 제출하고, 레히도르는 이를 검토하고 회의 때 주민을 대표하여 비판에 나선다.

카빌도의 첫 회의는 새로운 무니시피오장이 취임한 다음날 열린다. 여기에서 새로운 정부의 행정체제와 임명직 공무원의 임명 등이 심의·의결된다. 회의에는 앞에서 언급한 모든 선출직 공무원과 사무국장장이 참여한다. 사무국장은 심의과정에 참여하여 자신의 의견을 개진할 수 있지만 의결권을 갖고 있지 않다. 의결권은 무니시피오장, 신디코, 레히도르 등 선출직 공무원만이 의결과정에 참여할 수 있고, 이들은 각자가 동일한 투표권을 가지고 있다. 그렇지만 카빌도의 최고 결정권자는 무니시피오장으로, 자연스럽게 카빌도의 장이 되고, 어떤 일을 결정할 때 동수일 때, 그는 최종 결정(casting vote)을 내릴 수 있다.

셋째, 무니시피오장에 대한 견제와 균형의 메커니즘의 핵심 카빌도에서 무니시피오장의 위치와 역할에서 드러나듯이, 아운타미엔토는 철저하게 무니시피오장 중심의 행정조직이라는 점이다. 아운타미엔토는 정부 행정기능의 절대적 수탁자인 무니시피오장에게 의존하는데, 이를 ‘내부 중앙집권주의’(centralismo interno)라고 할 수 있다. 이런 행정구조의 특징은 조직의 복잡하고 다양한 기능들을 무니시피오장에게 직접적으로 의존한다는 것이다(Guillén 1996, 69). 아운타미엔토는 무니시피오장과 카빌도의 대립형 또는 견제형 체제라고 하지만, 기본적으로 무니시피오장 중심의 “강한 무니시피오장” 체제를 견지하고 있다. 즉 아운타미엔토는 무니시피오장이 그 누구보다 막강한 권한을 가지고 있기 때문에 결과적으로 의회와 사법의 기능이 행정부로 수렴되는 조직구조이다.

무엇보다 무니시피오장을 견제하는 역할을 가진 신디코와 레히도르가 정당 중심의 선거방식으로 말미암아 무니시피오장의 통제 아래에 있어 소신껏 무니시피오장을 감시하고 견제할 수 없다는 점이다. 멕시코의 지역선거에서 행정부와 의회는 모두 정당공천제를 도입하고 있다. 선거의 방식은 몇 가지

변형이 있으나 정당 중심적 선거라는 점에 있어서는 큰 차이가 없다. 그런데 유권자는 행정부와 의회의 후보 모두를 동일 정당 투표용지에서 한꺼번에 선택해야 한다. 이 경우 유권자는 정당을 가로질러 교차투표(cross-ticket voting)를 할 수 없다. 또 다른 경우, 비례대표제의 원칙에 따라 레히도르를 선출한다. 각 정당의 무니시피오장 후보는 후보 등록을 할 때 카빌도의 파트너가 될 신디코와 레히도르 예비 순위 후보 명부를 함께 제출한다. 절대적 다수제 원칙을 따르는 신디코와 달리 레히도르는 득표 비율에 따라 명부에 적힌 순서대로 레히도르의 지위를 얻게 된다. 이럴 경우 레히도르가 되고자 하는 사람은 가능한 명부의 우선순위에 들고자 무니시피오장과 흥정을 하게 된다. 나아가 무니시피오장 후보도 자신과 함께 할 카빌도의 파트너를 예비 순위 후보 명부의 우선순위에 들도록 자신의 소속 정당과 협상을 하게 된다. 이 과정은 무니시피오장 후보자가 레히도르 및 신디코의 지명 순위 공천권을 가진 것과 동일한 효과를 내게 되므로 정당을 통한 행정부 우위의 지역정치 구조가 형성되게 된다(Kang 1996, 126). 물론 비례대표제 원칙에 따라 무니시피오장이 소속된 정당의 레히도르뿐만 아니라 다른 정당소속의 레히도르가 카빌도에 참여하게 되었다. 하지만 선거에서 승리한 정당이 레히도르의 다수를 점하기 때문에 카빌도에서 여전히 무니시피오장은 자신의 영향력을 유지하고 있다. 그럼에도 오늘날 다른 당 소속의 레히도르들에 의해 무니시피오장의 독주는 상당부분 견제되고, 상호 합의에 의한 카빌도의 심의·의결 과정이 더욱더 중요해지고 있다.

마지막으로 무니시피오의 독립성 및 자율성과 관련하여 간과해서 안 될 점은 ‘자유무니시피오’에서 ‘자유’(libre)가 지닌 의미가 매우 형식적이었다는 점이다. 무니시피오 정부는 멕시코혁명 이후 최근까지 허울뿐인 자유를 누릴 뿐 실제로는 철저하게 주 정부 나아가 연방정부의 지배하에 있었다는 점이다. 이 점은 ‘연방주의와 무니시피오 발전을 위한 국립연구소’(INAFED)의 평가에서도 잘 드러난다. “식민지시기부터 무니시피오는 각 지역에서 발생하는 문제들을 효과적으로 해결해왔다. 그럼에도 지난 수십 년 동안, 무니시피오는 주정부와 연방정부의 개입으로 제 역할을 하지 못했다. 지역사회에서 일어나는 복잡한 요구에 대하여 적절하게 대처할 수 없었다. 불행이도 주정부와 연방정부도 지역문제를 만족스럽게 풀지 못했다. 이로 말미암아, 자원과 권력의 탈중심화를 통해 지역정부의 권력을 강화하고 재구성하는 노력이 요구되고 있

다”(INAFED 2008, 8).

무니시피오 자유의 핵심인 무니시피오장의 절대적 권한이 철저하게 주정부와 연방정부의 ‘허락’ 아래 가능하다는 점이고, 이 종속성의 기본요인은 재정문제였다. 1983년의 개정으로 무니시피오정부는 일정정도 재정 자율성을 갖게 되었다. 115조 2항에는 “무니시피오들은 법인격을 지니며 법에 의거하여 그들의 재산을 관리한다”고 하여 아운타미엔토는 독자적인 자산을 가질 수 있음을 명시하고 있다. 그리고 4항에는 무니시피오정부의 재정은 자체 수입과 주의회가 규정한 교부금(contribuciones) 등으로 구성되었음을 밝히고 있다. 즉 “무니시피오는 자신들의 재산으로 발생한 이익, 주의회가 지방자치단체를 위하여 확정한 교부금과 기타 수입으로 구성되는 재정을 독자적으로 관리한다.” 그런데 문제는 무니시피오정부의 재정수입 대부분이 주의회가 확정한 교부금에 의존하고 있다는 점이다. 사실 주정부의 무니시피오 재정권 제한은, 앞에서 언급한 것처럼, 1917년 헌법에 제정될 때부터 무니시피오 정부의 자율성을 통제하는 가장 중요한 수단이었다. 재정권을 갖지 못한 무니시피오정부는 항상 주정부와 연방정부에 종속적일 수밖에 없었다.

이런 종속성은 인사 및 조직에서도 마찬가지였다. 물론 아운타미엔토는 헌법 제 115조에 의하여 재정뿐만 아니라 인사 및 조직에 있어서 기본적인 자율성을 보장받고 있다. 즉 아운타미엔토는 각자의 여건에 따라 공무원의 숫자를 결정하고, 무니시피오장은 행정의 연속성을 보장하는 공무원을 임명한다. 그렇지만 실제에 있어서는 아운타미엔토의 인적구성은 여러 메커니즘을 통하여 연방과 주정부에 종속되어 있다. 한마디로 대부분의 주에 있어서 무니시피오 행정구조는 주정부가 입법한 무니시피오조직법을 따라야 한다.

그러나 1983년 헌법 115조 4항의 개정을 통해 아운타미엔토는 재정과 인사와 조직에서 상당부분 자율성을 획득하였다. 먼저 아운타미엔토는 부동산 소유세, 서비스 등에 대한 세금 등 새로운 재정 기반을 가지게 되었다.⁶ 이를 기반으로 무니시피오 정부는 자신들에 주어진 공공서비스를 실천할 수 있는 물질 토대를 가졌다. 물론 재정자립도가 낮은 상황에서 제약은 있지만, 상대적으로 재정자

6 연방으로부터 주정부 또는 무니시피오정부로의 자원이전은 통계로 확인할 수 있다. 예를 들어 1998년에 주정부와 무니시피오정부에 분배한 총예산은 22.4%로 이는 전년인 1997년의 18.5%에 비해 뚜렷하게 증가한 수치이다. 비록 이러한 자원 이전이 정치권력의 분권화보다는 미약한 측면이 있지만 진정한 의미의 연방주의를 위한 기반이 된다는 점에서 효과는 매우 크다(Yi 2011, 232).

율성과 통제권을 갖게 되었다는 점은 부정할 수 없다. 또한 아운타미엔토는 정책행정조례를 제정할 수 있는 권한을 갖게 되어 이전부터 인사와 조직에서 연방과 주정부의 통제로부터 훨씬 자유로워졌다. 나아가 아운타미엔토에 정치 그룹보다는 전문 기술과 능력을 갖춘 사람들의 참여가 증가하면서 무니시피오 정치문화를 변화시키고 있다.

나가며

본 연구는 21세기 멕시코 정치의 변화와 더불어 중요성을 더해가고 있는 무니시피오 조직구성과 작동원리를 연방헌법 115조, 주헌법, 무니시피오조직법, 아운타미엔토의 정책행정조례 등을 통해 살펴보고자 하였다.

무니시피오는 연방-주-무니시피오로 이어지는 3단계 행정체계의 최하위 단위이다. ‘자유무니시피오’는 멕시코혁명의 핵심구호로 무니시피오의 자율성과 독립성의 추구는 멕시코 정치역사에서 가장 중요한 과제였다. 그러나 무니시피오 자율성은 다른 한편으로 주와 연방정부의 권력의 전일적 지배력을 약화시킬 수 있기 때문에 주와 연방정부는 무니시피오에 대한 지배력을 어떤 방식으로든지 유지하고자 했다. 이것의 가장 기본적 형태가 주정부의 무니시피오 재정의 결정권과 정당선출방식을 통한 아운타미엔토 인사와 조직운영에 대한 정당지배력의 유지였다. 이는 70년 동안 이어진 제도혁명당의 일당 독재를 가능케 하였다.

하지만 1980년대의 멕시코의 정치경제적 위기에 따른 제도혁명당의 지배력 약화와 지방분권화 정책에 발맞춰 다른 정당들의 무니시피오정부의 입성이 활발해졌다. 이점은 아운타미엔토의 지배유형의 변화에서 확인된다. 무니시피오는 1990년 중반까지 제도혁명당의 전일적 지배 아래에 놓여있었는데, 1990년대 말을 지나면서 제도혁명당, 국민행동당, 민주혁명당 등 중앙정당의 지역 분소, 관례와 관습, 지역정당 등의 다양한 주체들이 공존하는 지배형태로 바뀌었다.

그럼에도 전국 아운타미엔토의 위상과 조직유형과 원리는 법, 특히 연방헌법 115조에 근거하여 대체로 유사하다. 아운타미엔토는 유일한 무니시피오정부로 무니시피오장, 신디코, 레히도르 등 선출직 공무원과 무니시피오장이 임명하는 임명직 공무원으로 구성된다. 선출직 공무원은 연임이 불가능하며, 임명

직 공무원도 무니시피오장이 새로 들어서면 대부분 바뀐다. 한마디로 아운타미엔토 조직 구성방식은 정책과 행정의 연속성보다는 권력의 독점을 견제하는데 중점을 둔다. 선출직 공무원은 아운타미엔토의 최고 심의·의결기관인 카빌도를 구성하며, 이를 통해 무니시피오 전반을 지배한다. 무니시피오 권력의 핵심 카빌도는 입법·사법·행정의 모든 기능을 가지고 있는 ‘종합세트형’ 조직인데, 내부적으로 권력은 행정부, 특히 카빌도의 장이 되는 무니시피오장으로 수렴된다. 이런 특성 때문에 제도혁명당의 일당 지배시기에는 무니시피오장은 카빌도를 좌지우지하며 제도혁명당의 의사를 전달하고 실행하며 무니시피오정부를 하나의 중앙정부의 하위관리자로 자리매김하였다.

헌법 115조가 여러 차례 개정되면서, 특히 1983년과 1999년 개정을 통해 비례대표제가 시행되어 다양한 정당 소속의 레히도르가 카빌도에 참여할 수 있게 되었다. 이에 무니시피오장의 독점 권력은 상당부분 견제가 되기 시작하였고 카빌도의 상호합의에 따른 심의·의결 과정이 더욱 중요해졌다. 사회가 복잡해지면서 다양한 분야의 전문 인력들이 아운타미엔토에 참여하며 이들의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 무엇보다 관련 법률의 지속적인 개정을 통해 중앙으로 집중된 자원과 권력을 무니시피오에 돌려주면서 재정, 조직, 인사, 행정, 조례 제정 등에서 아운타미엔토의 자율성과 독립성이 강화되고 있다. 자유무니시피오의 실현은 혁명적 구호를 넘어 점차 현실이 되고 있으며 무니시피오의 새로운 지역정치 문화를 생성하고 있다. 나아가 무니시피오 지역정치의 변화는 중앙정치에도 영향을 미치며 새로운 정치문화를 형성해가는 활력이 되고 있다. 따라서 오늘날 멕시코 정치를 이해하기 위해서는 각 무니시피오 단위에서 벌어지고 있는 변화들에 대한 구체적 연구가 더욱더 절실해지고 있으며, 이는 차후의 과제이다.

참고문헌

- CNEM(1985), *El Municipio Mexicano*, CNEM(Centro Nacional de Estudios Municipales), Secretaría de Gobernación.
- Edmonds-Poli Emily and David A. Shirk(2012), *Contemporary Mexican Politics*, Rowman and Littlefield Publishers.
- Guillén, López Tonatiuh(1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México: Miguel Ángel Porrúa y El Colegio de la Frontera Norte.
- INAFED(2008), *Introducción a la administración Pública y el Gobierno Municipal*, INAFED(Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal), Secretaría de Gobernación-INAFED.
- Joo, Jong-Tak(1998), "Political Participation in Rural Mexico: Political Behavior and Political Culture," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 11, No. 1, pp. 39-84.
- Kang, Myung-Goo(1996), "New Experiments and Space Restructuring of Mexico I: De Centralized Policy," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 9, pp. 109-146.
- Kim, Dal-Kwan(2003), "The Reform of Electoral System and Democracy in Mexico: 1964-2000," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 16, No. 2, pp. 343-378.
- Kim, Se-Gun(2007), "El cambio y los caracteres del municipio como el nucleo de la política local," *Journal of the Institute of Iberoamerican Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 45-76.
- Lee, Soon-Joo(2010), "Liderazgo político de las mujeres en los gobiernos locales de México," *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, No. 3, pp. 221-245.
- Loza Fortanel, Elias Iván(2012), *Los Municipios en México: Facultad Reglamentaria*, SEGOB(Secretaría de Gobernación)-INAFED.
- Mauricio, Merino(2007), *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, México: Nostra Ediciones.
- _____(coord.)(1995(1994)), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México: El colegio de México.
- Meyer, Lorenzo(1995(1994)), "El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades," in Mauricio Merino(coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México: El colegio de México, pp. 231-252.
- Ocampo, Alcántar Rogoberto(2001), *El sistema político mexicano: el agotamiento de un modelo corporativo*, México, D.F.: Universidad Autónoma de Sinaloa/Publicaciones Cruz O.S.A.
- Rhee, Sung-Hyong(1996), "The Nature of the Structural Crisis and the Current

- Stage of the Mexican Political System: 1982-1994,” *Asian Journal of Latin American Studies*, Vol. 9, No. 2, pp. 5-50.
- SAGARPA, INAFED and INCA Rural(2004), *Guía para el buen gobierno municipal: Introducción al Gobierno y Administración Municipal*, SAGARPA, INAFED and INCA Rural.
- Yi, Sang-Hyun(2011), “Decentralization and Democratization: The Case of Mexican New Federalism,” *Korean Journal of Latin American and Caribbean Studies*, Vol. 30, No. 1, pp. 221-239.

자료들

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 115.
- Constitución Política del Estado de Morelos.
- Ley orgánica municipal del Estado de Morelos.
- Bandos de Policía y gobierno de Tepoztlán Municipio, Morelos.

Article Received: 2014. 09. 03

Revised: 2014. 11. 16

Accepted: 2014. 11. 17