

남미의 중앙-지방관계: 아르헨티나의 경우를 중심으로

강 명 구
아주대, 정치학

아르헨티나를 위시한 거의 모든 남미국가에 있어 가장 공통적으로 부각되는 정치제도적 측면은 중앙집권주의이다. 정책결정이 중앙정부에 극도로 집중되어 있는 '과도한 중앙집권'(overcentralization)현상은 남미국가의 가장 근본적 특징으로 손꼽힐 수 있다. 20세기에 들어 보수주의, 급진주의, 민중주의, 자유주의, 사회주의 등 많은 서구유럽의 정치사조가 남미에서 시험적으로 시도되고 사라지는 부침현상을 겪어왔지만 중앙집권주의 만큼 확실하게 살아남은 정치제도적 전통은 없다해도 과언이 아니다. Veliz가 적절히 지적하듯 남미에 있어 가장 강력한 이익집단은 다름아닌 중앙정부자체였다.(Veliz,1974,188) 즉 극도로 중앙 집중된 관료제도와 그물망같이 연결된 후원-수혜자관계는 군부, 자본가계급, 농민, 학생집단으로부터 끊임없는 침투를 당해왔음에도 불구하고 가장 확실한 세력을 견지하여 왔다.

이러한 기본적 문제의식을 바탕으로 본 논문이 밝혀보고자 하는 점은 다음과 같다. 첫째로, 최근들어 남미에서 나타나고 있는 정치제도적 지방분권의 의미는 어떻게 해석될 수 있으며 또한 어떠한 형태를 띠어오고 있는가? 즉 남미에 있어 1980년대 이후의 재민주화과정에서 보여지는 정치권력의 지역적 분산으로 나타나는 지방자치는 과연 서구적 논의에서 보여지는 지방분권과 어떤 연계관계가 있는가? 둘째, 어떤 이유로 남미(좀더 좁혀서 아르헨티나)에서는 권력의 중앙집중이 오래동안 지속되어왔는가? 스페인시대로부터의 문화 역사적 유산 때문인가 아니면 남미가 택하여 왔던 발전모델의 일반적 특성 때문인가? 아니면 또 다른 설명력있는 현상이 유추될 수 있는가?

이러한 질문에 대한 연구 논의는 한국에 있어 매우 미미한 수준에 그치고 있다. 전반적으로 체계화되어 있지 못한 우리의 남미지역 연구에 있어서조차도 많은 연구가 주로 정치경제적 수준의 거시적 논의에 함몰되어 있어 중앙-지방관계를 위시로한 남미의 관료제에 관한 연구는 거의 전무하다 해도 과언이 아니다. 본 연구 논문의 결론도 이러한 수준을 크게 벗어나지 못하는 시론적 수준의 성격임을 미리 밝혀둔다. 다만 그간 별로 조명을 받아오지 못한 정치 행정적 중앙집권화현상에 대한 중요성을 지적하는 것으로서 본 연구 논문의 목적은 일정 부분 달성될 것이다.

이 논문에서는 자료 및 시간의 제약성을 감안하여 남미의 중앙-지방관계 일반추세를 바탕으로 아르헨티나의 경우를 논의할 것이다. 먼저 넓게는 제3세계, 좁게는 남미전반에 걸쳐서 논의되고 있는 지방분권의 의미를 중심부국가에서의 지방분권 논의와 대비하여 설명하고 이에 부수되는 연구 동향을 살펴본다. 이어서 서구와는 다른 남미 지방분권의 형태를 지역화(regionalization)와 간접적 행정통제(indirect administration) 형태로 나타나는 행정제도 개편을 통하여 살펴본다.

아르헨티나의 경우에 있어 중앙-지방관계의 변천 및 의미는 세부분으로 나누어 설명된다. 첫째, 19세기 초엽 독립시에 진행된 중앙-지방간 갈등의 제도적 표현인 연방주의의 연원을 정치사적 맥락에서 조감한다. 둘째, 중앙-지방관계의 핵심적 사안인 재정자원의 분배형태 및 변천을 살펴본다. 마지막으로 결론부분에 가서 비교적 관점을 동원하여 민주화과정에서 지방분권이 가지는 의미를 살펴본다.

I. 남미의 중앙-지방관계 개관

1. 지방분권의 의미와 연구동향

아르헨티나를 위시한 남미의 대국들(예를들면 멕시코, 브라질 및 베네수엘라)이 취한 정부형태가 연방주의(Federalism)인 관계로 법률적 의미에 있어 남미의 대국들은 지방분권에 기초해 있다고도 말할 수 있다. 그러나 앞서 지적한

바와 같이 실질적 중앙집중현상은 형식적 의미의 지방분권과 커다란 격차를 가져오고 있으므로 지방분권의 개념에 있어 혼동이 일어나고 있다.

아르헨티나, 브라질, 멕시코, 베네수엘라의 4개 연방주의 국가에 있어 기본적 모델이 되고 있는 연방형태는 미국의 모델에 기초하여 있다. 즉 주정부와 중앙의 연방정부 사이에 헌법적으로 명시된 권한의 배분관계가 정립되어 있어 중앙정부가 일정권한을 소지하고 나머지 권한은 주정부에 맡기는 것이다.

반면에 이러한 법률적, 형식적 의미의 중앙-지방관계는 실제에 있어서는 매우 다른 양상으로 나타나고 있다. 거의 모든 권한은 중앙정부에 집중되었으며 지방정부는 주로 중앙정부의 내무성에 의하여 지휘 감독되며 거의 모든 지방직 공무원은 중앙에 의하여 임명된다. 이런 점에 있어서 남미 대륙의 연방제는 실질적 의미에 있어서 프랑스식 중앙-지방관계에 더욱 유사하다.(Wiarda & Kline, 1990, 89) 물론 역사적인 관점에서 볼 때 과도한 중앙집권 경향이 일률적으로 지배적인 현상은 아니었다. 익히 알려져있는 바와 같이 멕시코, 아르헨티나, 브라질 및 베네수엘라 등의 대륙에 있어 Caudillo라 불리우는 지역의 파워 엘리트는 중앙으로부터의 침투에 강력히 대항하여 왔다. 그러나 1920년대와 1930년대 들어 남미제국이 산업화의 길을 걷기 시작하면서 정치 및 경제적인 면에 있어서 중앙의 지방에 대한 통제력은 서서히 강화되기 시작하여 2차대전 이후에는 강력한 중앙집중의 현상이 완결되었다.

그간 남미에 있어 실질적 의미의 중앙집중과 형식적 의미의 지방분권간에 생겨난 문제점을 시정하려는 노력의 일환으로서 시도된 많은 제도 개편은 지방자치에 근거한 지방분권(decentralization)이 아니라 기존의 체제에서 권한을 하부조직으로 이양하는 지방분산(deconcentration)이었다. 지방분산에 비하여 지방분권은 좀 더 복잡한 개념이다. 공공부문에 있어 지방분권은 일정한 권한을 중앙정부로부터 그 하위수준의 주정부에 이양하는 것으로서 지방분권화된 조직체는 법적권한뿐 아니라 재정 및 운용의 자율성을 향유하게 된다. 따라서 지방분권은 행정적 수준에서도 이루어질 수 있고 지리적 수준 및 정치적 수준에서도 행하여질 수 있다.(Boisier, 1987, 134)

1980년대 이후 많은 미국학자들에 의하여 논의되어온 남미의 지방분권은 주로 제도적 수준에서의 지방분산에 초점을 맞춘 행정개혁의 논의에 주안점이 두어졌다. 이러한 연구들이 주된 논의의 쟁점으로서 추구하는 질문들은 대략 3가지 정도로 집약될 수 있다. 첫째, 어떠한 기능과 어느 정도의 정책결정 권한이

중앙정부로부터 지방정부로 이양되어야 하는가? 둘째, 특정기능분야(예를들면 석유 및 철강생산 등)에서 상대적 자율성을 가진 공공기업의 역할과 기능은 무엇인가? 셋째, 탈관료화(debureaucratization) 또는 민영화(privatization)로 특정지위지는 공공기업의 사적소유는 탈중앙집권과 어떤 관계가 있는가?(Harris, 1983, 183-184)

이러한 구미 학자들의 연구경향은 1950년대 이후 제3세계 발전문제를 다루는데 있어 주된 설명틀로서 사용되어온 근대화론(modernization theory)에 대한 자체 반성으로서 시도되었다는 데서 그 의의를 찾아볼 수 있다. 즉 경제적 성장에 근대화의 기본가치를 두어온(물론 이에 대한 반론도 만만치는 않다) 근대화론에 있어 강력한 중앙정부의 존재는 국가통합 및 경제성장의 효율적 관리를 위하여 필수불가결한 것으로 인식되어 국가권력의 분산으로 간주되는 지방분권의 문제는 상당부분 도외시 되었다. 이러한 주장의 암묵적 가정은 중앙집권된 효율적 행정기구를 통한 경제성장은 사회를 다원화시켜 정치, 사회, 경제적으로 자연스럽게 지방분권의 민주화로 전환되리라 하는 것이었다. 그러나 주지하는 바와 같이 1970년대 이래 남미에서 진행되어온 일련의 정치경제적 상황(강력한 중앙집권식 군부독재와 경제적 침체)은 근대화론의 기본적 가정 및 예견과 배치되는 것이었다. 정치학분야에 있어 근대화론의 재정립이 헌팅톤의 “제도화” 논의로 제기되었듯이(Huntington, 1968) 행정학의 분야에 있어서도 강력한 중앙집중식 발전행정 모델은 1970년대 이래 서서히 지방분권의 중요성을 인식하게 되었다.

‘발전’이라는 개념이 성장 뿐 아니라 ‘평등’의 중요성도 포함한다는 순박한(?) 진리를 받아들이면서 연구의 새로운 방향은 중앙정부의 정책결정 메카니즘에 대한 연구로부터 중앙집중식 정책결정이 실제로 각 지방에서 어떻게 진행되고 있는가로 서서히 옮겨갔다. 80년대 들어 이러한 새로운 연구시각이 제기한 중요한 연구분야는 중앙과 지방간의 현격한 개발격차를 시정하기 위한 방법중의 하나가 지방분권을 통한 지방적 수준의 행정개혁과 지방분권을 통한 주민의 자발적 발전 프로젝트 참여였다. 즉 거시적인 중앙집중식 경제성장에서 지방적 수준의 지방분권식 지역개발과 행정제도 개편으로 연구의 관심이 옮겨가게 되었던 것이다.(Bryant & White, 1992)

구미학자들에 반하여 남미의 일군의 학자들에게 있어 지방분권의 논의는 상이한 시각으로부터 출발하였다. 종속이론의 구조주의적 전통이 강력하게 뿌리

내린 남미의 학자들에게 있어 지방분권은 구미식의 행정적 제도개편보다는 다분히 정치적인 맥락 속에서 이해되었다. 즉 지방분권화의 현상을 배태시킨 요인의 연구에 있어 국제적 수준의 경제위기와 국내적 수준의 정치변화(군부독재로부터 민주화로 이행)를 남미국가군에 있어서의 국가와 시민사회의 위상변화라는 관점에서 조감하였던 것이다. Boisier와 de Mattos로 대표되는 이들 논의에 있어 남미의 기존의 강력한 중앙집권주의는 위기에 봉착한 것으로 판명되었다.(Boisier 1987: de Mattos, 1988)

Boisier에 따르자면 먼저 지역간의 균형적 개발 측면에서 남미의 지방분권 논의에 관심을 두고 있는 Boisier에 있어 실질적 연방주의의 강화(즉 지방분권)는 경제, 정치, 사회의 모든 수준에서 주요한 의미를 갖는 것으로 파악된다.(Boisier, 1987, 136-139) 먼저 경제적 수준에서 지방분권의 의미는 공공기관을 통한 회소자원의 지역적 배분으로서 사회간접자본이나 생산설비에의 투자를 통한 지역경제의 활성화 측면이다. 즉 재정지원의 지역적 배분의 경제적 효과가 지방분권의 측면이다. 둘째, 정치적 수준에서의 지방분권은 경제적 자원 배분의 문제가 발생시키는 지역간 갈등의 국면을 지칭한다. 즉 더 많은 수혜를 받은 지역과 그렇지 못한 지역간의 갈등이며 또한 중앙과 지방간의 자원 배분의 원칙에 관한 갈등이다. 셋째, 사회적 수준에서의 지방분권은 국가와 지역사회의 접합(articulation)에서 생겨나는 지역사회 구성체(regional social formation)의 문제로서 지역의 발전에 있어 집합적이고 조화된 힘을 발휘할 수 있는 지역사회조직의 형태로 나타난다. 그러나 이러한 모든 수준에 있어서 지방분권은 남미에 있어 정치 문화적 유산으로 인하여 쉽사리 이루어질 것으로는 예견되지 않는다. 이러한 의미에 있어 남미에 있어 진정한 지방분권(혹은 탈 중앙집권)은 결국 기존체제의 부정 위에 새로운 사회조직을 창출하는 사회운동(social movement)의 형태를 띠어야 하는 것으로 주장된다.

이와 유사한 맥락에서 de Mattos도 “왜 1960년대나 1970년대가 아닌 1980년에 이르러서 남미의 여러지역에서 지방분권의 논의가 활성화 되는가?”에 대한 논의에서 심화된 자본주의의 공간적 불균등 발전에 초점을 맞추고 있다.(de Mattos, 1989, 26-29) 그에 따르자면 국제적 수준에서의 불균등 심화뿐 아니라 국내적 수준의 자본주의적 불균등 발전은 남미국가의 해체(특히 복지국가적 성격의 해체) 수준까지 이르게 되어 남미 경제의 세계 자본주의 체제로의 재편입에 따르는 자본축적의 기능과 정권 유지를 위한 정통성 획득 간의 극심한 갈등

문제를 야기시키게 되고 이의 임시적 해결 방편으로서 지방분권의 논의가 제기되었다는 것이다. 즉 중앙국가 기구 자체내에서도 통치의 '부담'을 지역사회와 연계된 지방적수준의 국가기구와 '분담'할 필요성이 제기되었다는 것이다.

2. 지방분권의 제형태

남미에 있어 지방분권의 '냄새'를 풍기는 제도적 양상은 크게보아 두 가지로 분류될 수 있다.(Harris, 1983, 186-193) 첫번째는 간접적 행정권이전(indirect administration) 방식으로서 정통적 정부관료조직 이외의 조직을 형성하여 특정분야의 권한을 이양하는 방식으로서 준국가기업(parastatal enterprise) 및 수많은 위원회 조직이 그것이다. 남미의 여러국가 중에서도 단연 멕시코가 이 분야의 실험을 가장 활발하게 시도하고 있다. 멕시코의 경우 100개 이상의 분권조직(decentralized organization)이 있는 바 중요한 것으로서는 멕시코 국영석유회사(PEMEX: Petroleos Mexicanos) 및 중앙철도 및 각종 사회보장기구와 국립대학이 이에 속한다. 반관반민(半管半民)의 준(準)국가기업으로서는 은행, 호텔, 자동차제조업 등 400여개가 있다. 이 두 가지 형태에 더하여 800개 이상의 독립적 위원회 형태로 운영되는 정부산하기구로서 관개위원회, 농업진흥위원회, 관광진흥위원회 등 많은 위원회가 기능별로 조직되어 중앙관계부처의 통솔을 받는다. 이러한 유형의 분권형태는 유사한 맥락에서 브라질과 베네수엘라에서도 발견된다.

첫번째 형태의 탈중앙집권 행정체제 개편이 중앙정부 중심적이며 전국가적 사업을 위주로 제기된 것이었다면 두번째 형태의 지역화(regionalization)식 지방분권화는 주로 경제사회적 침체지역의 개발을 위한 지역개발적 측면이 강하다. 즉 특정지역의 개발을 통한 균형개발의 목적을 달성하기 위하여 중앙정부, 주정부, 시정부간의 협력체제구축을 목표로 중앙정부의 일정권한을 특정지역적 행정기구에 일임하는 형태를 취하는 것으로서 상당부분 진정한 의미의 제도적 지방분권효과를 나타내기도 하였다. 남미의 여러국가 중 베네수엘라가 가장 야심적인 지역화 지방분권정책을 시도하고 있는 바 중앙정부의 재정적 지원을 통한 '시정부재단'(fundaciones municipales)과 시정부간 협약을 통한 '참여적 집중'(concentración participativa) 계획의 설립 등이 좋은 예이다. 브라질의 경우 경제적 침체지역인 북동부지역과 아마존유역 개발을 위하여 미국의 TVA개발

계획과 유사한 다목적 지역개발 계획의 권한을 지역개발공사와 협력하여(민간 자본을 이끌어들이기 위하여) 공동 행사하기도 하였다. 아르헨티나의 경우는 후술하는 바와 같이 매우 흥미로운 현상으로서 군사정부하에서 특정 사회복지분야의 권한(예를 들면 교육, 의료, 공공설비 등)을 지방정부로 이양하는 '강요된 지방분권'(forced decentralization)의 양상을 띄고 있다.

그러나 이러한 지방분권의 제형태는 또한 많은 문제점을 내포하고 있는 것이 사실이다. 무엇보다도 먼저 지적될 수 있는 사항은 상기한 바와같은 제반 형태의 관료조직의 구조적 분화(structural differentiation)가 점증적으로 더욱더 관료제도의 중앙집중적 경직성을 증가시키고 있다는 사실이다. Sloan이 잘 지적하고 있듯이(Sloan, 1984, 4장) 대부분의 분권적 조직은 중앙정부로부터의 권한 이양이 제한되어 있거나 주어진 권한이 조직의 내부까지 침투해 나가지 못하고 있다. 또한 이러한 형태의 분권적 조직은 정치적 엘리트가 선별적으로 선호하는 특정 정책안을 위주로 설립된 것이 많아서 기존의 조직과 마찰을 일으키거나 중복을 면치 못하여 남미 관료조직의 취약점으로 지적되는 '구조적 과관료화'(structural overbureaucratization)와 '행태적 저관료화'(behavioral underbureaucratization) 현상(Sloan, 1984; 136)을 야기시키고 있다.

II. 아르헨티나의 중앙-지방관계

1. 사적배경과 전개

아르헨티나에 있어 강력한 중앙집권으로 특징지워지는 중앙-지방관계의 맥아는 19세기 초엽의 스페인으로부터의 정치적 독립을 내적으로 완결시키는 과정에서 찾아볼 수 있다. 미국헌법의 생성과정에서 보여지는 바와 같이 매우 유사한 내적 갈등이 19세기 초엽 아르헨티나를 지배하였다. 스페인으로부터의 독립투쟁시기에 그 중심점이었던 토착 백인 엘리트계층(creole)은 입헌군주제를 선호하였으나 결국에는 공화제 정부형태로 귀착되었다. 그러나 문제는 어떠한 형태의 공화제였느냐에 있었다. 연방제적 공화주의자(federales)와 단일제적 국가형 공화주의자(unitarios)사이의 갈등은 극심하여 내전의 형태로까지 발전할

상황이었다. 이러한 정부형태를 둘러싼 갈등은 Laswell이 야기하는 “누가 무엇을 어떻게 얻느냐?”(Who gets what and how?)의 전형적인 정치경제적 갈등으로 발전하여 처음에는 연방주의자와 단일주의자 사이에 나중에는 연방주의자 사이에 매우 복잡하고 극심한 대립으로 진전되어 나갔다.(Corradi, 1985, 2장: Scobie, 1971, 4장)

먼저 강력한 중앙집중식의 단일제적 국가형태는 부에노스 아이레스를 중심으로 한 상업자본가로부터 나왔다. 독립후 스페인을 대신하여 주도적 위치를 차지한 (영국과의 교역을 통하여 해외시장과 연계된) 이 계급에 있어서 중요한 것은 강력한 중앙집권식 체제하에 국내시장을 통일하는 것이 주된 관심사였다. 즉 부에노스 아이레스를 정점으로 해외시장과 국내시장을 중앙집중체제를 통하여 연결시키는 것이었다. 반면에 서부의 내륙에 위치한 지역은 부에노스 아이레스를 중심으로한 동부 해안지역의 침투로부터 정치적 자치와 생존권을 확보하기 위한 수세적 의미에서의 연방주의를 선호하였다. 그러나 이러한 연방주의적 정치체제에 대한 선호도는 부에노스 아이레스를 제외하고 모두 동일한 것은 아니었다. 같은 연방주의를 선호하면서도 팜파지역의 풍요로운 농목축 산업에 기반을 둔 몇몇주(예를들면 부에노스 아이레스, 산타페 및 엔뜨레 리오스주 등)는 서부 내륙지역의 느슨한 연방주의에 비하여 강력한 경제력을 가진 몇개 주가 주축이 된 중앙집중이 강화된 형태의 연방주의를 선호하였다.

이러한 갈등양상은 1816년 독립선언으로부터 시작되어 중국에 가서는 1829년에 가서야 부에노스 아이레스주의 주지사가 된 민족주의적 독재자인 로사스(Rosas)에 의하여 해결되었다. 부에노스 아이레스주의 목축산업의 이익을 대표하는 로사스는 부에노스 아이레스, 산타페 및 꼬르도바주 등의 강력한 주에 현실적 우위권을 인정하면서 내륙지역의 자치주의적 지방분권과 해안지역의 상업자본을 동시에 수용하는 중재적 형태의 연방주의를 확립하였다. 이렇게 하여 흔히 이야기되는 “팜파 부르주아지”의 헤게모니가 성립되었고 이는 20세기 들어서도 꾸준히 연결되어 나갔다. 로사스의 해결책은 당시 여러 계급으로부터 지지를 받았으나 비수혜지역으로부터의 도전에 대항하고 통일체적 아르헨티나 국가성립을 위하여 일찍부터 강력한 행정권한과 자의적 권력의 중앙집중을 초래하지 않을 수 없었다.

19세기 초엽에 형성된 강력한 주 중심 연방체제의 중앙-지방관계는 1930년대 세계경제 질서의 구조적 위기상황이 도래하기까지 아르헨티나가 적극적으로

세계자본주의 체제에 편승함으로써 인하여 지속될 수 있었다. 자유주의적 세계무역의 성행과 넓고 비옥한 농토, 그리고 유럽으로부터의 이민을 통한 노동력제공 등 모든 조건이 결합되어 팜파 부르주아지의 세력에 기초한 로사스의 연방주의 구도는 아르헨티나를 20세기초엽 주변부 국가에서 중심부 국가의 문턱까지 올려놓았다. 그러나 1930년대 이후 수입대체화 산업화 과정과 이에 결부된 민주주의 노선의 채택은 농업자본의 힘이 산업자본과 도시노동계층으로 이전되는 역할을 창출해 냈고 이러한 권력관계의 변화는 중앙집권의 강화라는 제도적 측면으로 표출되었다. 즉 강력한 주 중심의 연방체제에서 중앙정부의 권한강화라는 쪽으로 힘의 균형이 이동하였던 것이다.

한 예로서 아르헨티나의 민주주의 정권이 설립한 '아르헨티나 무역진흥공사'(IAPA: Instituto Argentino de Promocion del Intercambio)는 전형적으로 농업자본의 희생위에 산업자본의 성장을 촉진하기 위한 것이었다.(Corradi, 1985, 64-65) 표면적 목적은 국가가 일정가격으로 농산물을 수매하여(대부분 국제시세에 못미치는 가격으로) 농산물 가격의 국제시세 변동에 따르는 불안정 요소를 흡수해주는 완충역할에 있었으나 실제 이 기구가 행한 역할은 국제시세와 국내시세의 농산물격차에서 생기는 이윤을 국내 산업자본에 제공하여 줌으로써 수입대체화 산업화의 기반을 마련하는 것이었다. 더욱이 민주주의 하에서의 산업화정책이 자본집약적이며 대도시중심(특히 수도권)을 위주로 한 것이라 중앙과 지방의 역할관계는 더욱 더 중앙으로 쏠릴 수 밖에 없었다.(강명구, 1992)

이러한 중앙-지방간의 역학관계 추세는 1970년대 초반까지 계속되어 오다가 1970년대 후반 및 1980년대 초반까지의 군부정권시기에 이르러 많은 변화를 보이게 된다. 특히 1980년대 이후 군부정권이 시도한 '강요된 지방분권'(forced decentralization) 현상은 대내외적 정치경제의 위기상황이 중앙-지방관계에 미치는 역학관계를 극명하게 드러내주고 있다. 즉 1980년대 들어 아르헨티나의 중앙연방정부는 그간 연방정부에서 담당하였던 주로 복지분야(의료, 교육, 공공시설 등)의 권한과 인원 및 예산을 과감할 정도로 지방정부에 이양하였다.(Harris, 1983, 193-194)

아르헨티나 군사정권에 의한 '강요된 지방분권' 정책은 물론 기존의 과도한 중앙집중에서 유래되는 관료주의적 비효율성을 제거하여 균형성장을 이루기 위한 의도도 있지만 그보다는 다음의 2가지로 집약될 수 있다. 첫째, 정치적 위기에 봉착한 군사정권이 지방정부의 권한강화를 통하여 정치적 정당성 획득의 권

력기반 기제로 활용하려는 의도였다. 즉, 도시 노동계층을 위주로 한 페론주의자들의 저항에 직면하여 군부정권은 지방적 수준의 정치적 동원을 통한 정당적 권력기반의 창출 전략을 택하였던 것이다. 둘째, 경제적 위기로부터 배태되는 연방정부의 복지부담을 주정부로 이양함으로써 연방정부의 재정적 어려움으로부터 탈피하려는 시도이다. 다음 절에서 논의될 바와 같이 1970년대 초반에 이르러서 중앙과 지역간의 재정 배분이 지방정부 소비에 더 많이 치우쳐지기 시작하여 1980년대 들면서는 기존의 제도가 와해되기에 이르렀다. 이러한 두 가지 의도는 이미 영국과 미국을 위시한 신보수주의의 물결하에서 시도된 바 있으나(영국의 Thatcherism과 미국의 Reganomics) 강력한 중앙집권의 전통하에 있던 아르헨티나로서는 그야말로 중앙-지방관계에 있어 극적 전환인 것이었다. 그러나 이후 논의될 바와 같이 이러한 중앙-지방관계의 극적전환은 그 내용에 있어 중앙정부의 재정통제력 증대로 인하여 실제로는 오히려 중앙집중을 가속화시키는 역효과를 초래하였다.

1983년 군부정권이 영국과의 전쟁에서의 패배로 물러난뒤 선거를 통하여 집권한 알폰신의 급진시민연합(UCR: Union Cívica Radical)은 군부정권하에서와는 다른 맥락에서 지방분권의 정책을 시도하였다. 알폰신 정권하의 지방분권 시도는 대체로 2가지 맥락에서 이해될 수 있다.(Penalav, Pirez, Rofman, 1989, 118-121) 첫번째 맥락은 취약한 알폰신 정권의 정치적 주도권 획득을 위한 정치적 담론(political discourse)의 일환으로서의 성격이다. 알폰신 정권이 집권기간중 시도한 헌법개정과 수도이전 정책은 그 좋은 예이다. 새로운 정치적 지지집단을 창출하기 위하여 제2공화정(Segunda Republica)의 기치를 내걸고 헌법개정을 시도하였으며 또한 수도 이전을 통한 정치권력의 분산으로 수도권에 집중되어 있던 페론주의자들의 권한 확대를 억제하려는 정책을 시도하였던 것이다. 두번째는 대내외적인 정치경제적 위기의 상황으로부터 도출되는 아르헨티나의 통치가능성에 대한 의구심에서 추론될 수 있었다. 즉 경제적 위기가 악화되고 이에 따르는 정치적 민주화의 위기는 기존의 중앙집중식 관료제도와 통치제도로는 해결되기 어렵다는 개혁지향적 분위기가 알폰신 정부의 지방분권 정책을 강조하게 하였다. 재민주화 과정에서 파생되었던 느슨한 사회분위기는 새로운 정권의 정책 능력의 시험 무대였으며 알폰신 정권은 이에 대처하는 전략의 일환으로서 국가 권력의 분산과 지역정치의 다원화를 선택할 수 밖에 없었다. 그러나 무엇보다도 알폰신 정권의 이러한 방향 전환은 군부정권 시대와는 달리

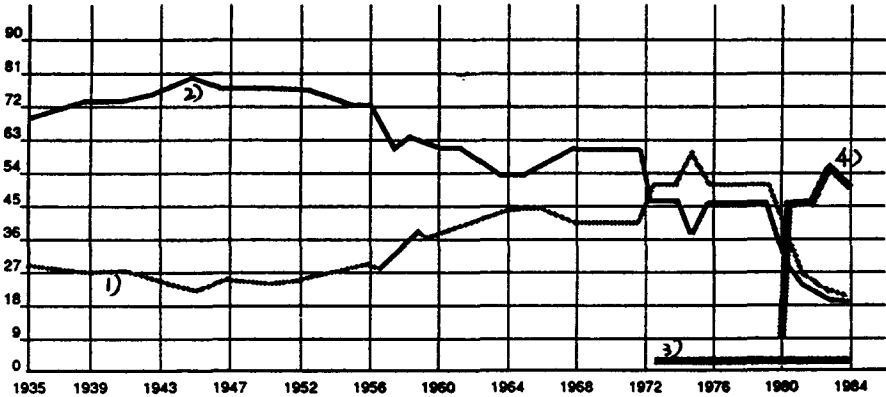
더욱더 국제화 및 민영화의 추세로 치닫는 신 자유주의(neo-liberalism)의 성행 하에서 택할 수 밖에 없었던 국가주도형 복지국가의 해체와도 맞물려 있었다. Liepietz가 적절히 표현하듯 “제도와 지리적 권력으로서의 국민국가는 국제적 수준의 힘과 지방적 수준의 힘 사이에서 사라져 버릴 위기”에 직면할 정도였다.(Liepietz, 1987, 75; de Mattos, 1989, 28에서 재인용)

2. 재정자원의 배분

지적된 바와 같이 재정적 뒷받침 없는 지방분권은 무의미하지는 않아도 공허한 것이다. 아르헨티나의 헌법규정을 살펴보면 재정자원의 중앙-지방간 배분에 있어 두 가지 주된 특징이 나타난다. 하나는 주도적 농산물 수출경제에 의존하는 해외의존적 재정력 충원의 측면이고 또다른 하나는 중앙정부의 재정지원 배분에 있어 주도적 권한이다. 그러나 이러한 법률적 규정은 현실적으로 여러 국면을 통하여 변화되어 왔다. 아르헨티나에 있어 중앙정부의 재정은 대외무역에 크게 의존하여 왔다. 반면에 내국세의 비중은 상대적으로 약하였다. 1889년의 경우 총국가 수입의 76.7%가 해외수지로부터 창출되었으며 1900년대 초엽까지도 국가수입의 50-60%가 해외수지에 의존하였다. 1985년의 경우 중앙정부수입의 내국세 의존도는 21.6%에 불과하다.

1880년대에 들어 도입된 중앙정부의 지방정부내로의 양여금제도는 1930년대의 구조적 위기하에서 중앙-지방간의 재정배분에 일획을 긋는 변화를 맞게 된다.(Penalav, Pirez, Rofman, 1989, 122-123) 즉, 1934년부터 1984년까지 반세기 동안 지탱되어온 중앙-지방간 재정자원배분의 요체는 ‘연방공동참여제도’(sistema de coparticipacion federal)에 있다. 이 제도는 주정부와 연방정부가 세금의 징수 및 재원의 배분에 공동참여하는 것으로서 주정부와 연방정부간에 “합의법”(ley-convenio)에 기초하였으며 이 법은 연방의회의 규제를 받는다. 재원의 배분에 있어서도 두 단계를 거치는 바 먼저 전체 재정수입중 주정부와 연방정부 간에 배분하고(distribucion primaria)난 후 각 주정부간의 협약에 의하여 주정부 간에 재분배되는(distribucion secundaria)체제로 되어 있다.

그림-1에서 보는 바와 같이 1935년도 이래 약간의 변화는 있지만 주정부의 재정배분의 양이 증가추세에 있다가 1970년대 들면서 주정부와 연방정부의 배분관계가 역전되었다.



- 1)지방정부 2)중앙정부 3)수도권 4)사회보장과국가생활기금
(Provision Social y FONAVI)

<그림 1> 중앙지방의 재정배분 관계: 1935-1984

이러한 주정부로의 지나친 재정배분 편향을 해결하기 위하여 군사정부는 1980년에 들어 '예비참여제도'(sistema de la precoparticipacion)를 신설하였다. 이 새로운 제도의 요체는 '사회보장과 국가생활기금제도'(los sistemas de provision social y del Fondo Nacional de la Vivienda:FONAVI)에 미리 일정금액을 할당하고 나머지 금액을 기존의 '연방공동참여제도'에 따라 주정부와 연방정부 간에 배분하는 것이다. (그림-1참조) 이러한 새로운 제도의 결과는 재정배분전환의 엄청난 중앙집중이었다. 1980년대 군사정부는 탈관료화라는 이름하의 행정적 지방분권과 더불어 실제적 의미의 중앙집중을 계획하였던 것이다. 따라서 도표-1에서 보는 바와 같이 1981년 이후 주정부와 지방정부의 재정자원은 몹은 급격히 감소한 반면 중앙정부가 통괄하는 '사회보장과 FONAVI'의 몹은 급증하여 1979년 50%의 예산이 주정부에 분배된 것에 반하여 1984년의 경우 그 몹은 24%에도 미치지 못하게 되었다.

	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
지방정부	50.50	50.50	50.50	50.50	45.00	25.80	27.50	21.80	23.70
중앙정부	46.50	46.50	46.50	46.50	41.70	26.60	24.60	19.40	21.30
국가생활기금(FONAVI)					7.70	38.30	35.50	43.70	49.40
수도권	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00	3.00
TOTAL	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

<도표 1> 중앙-지방 재정배분: 1976-1984

이러한 군사정권의 새로운 중앙-지방간 자원배분 형태는 앞서 지적된 바와 같이 알폰신 정권하에서도 커다란 변화가 없다가 1987년 알폰신의 급진시민 연합이 많은 지방정부의 후원을 등에 업고 싸운 정의당(PJ: Partido Justicialista)에 선거에서 패하면서 서서히 재정자원의 지방분권 방향으로 전환되어 나가기 시작하였다. 즉 1987년 이후 중앙-지방간 재정배분은 군사정권의 주도하에서 시도되었던 '사회보장 및 국가생활기금' 제도의 폐지위에서 1980년 이전의 전통적 중앙-지방간 배분관계를 기본으로 하되 예외 조항을 두어 필요에 따라 주정부의 권한을 강화시키는 탄력성을 갖추었다. 이 방법에 따르면 국가의 재정자원은 '자동적으로' 42.34%가 중앙정부에 54.66%가 주정부에 할당되며 2%는 특정적으로 제시된 4개주에 재정지원으로 할당되며 마지막 1%는 연방 재무부의 권한에 속하게 되어 있다.(Penalav, Pirez and Rofman, 1989, 128-131)

Ⅲ. 결론에 대신하여

이상과 같은 넓게는 남미에서 좁게는 아르헨티나에서 정치 경제 사회적 중앙집권의 전통은 어떻게 설명될 수 있고 또한 최근들어 보여지고 있는 남미 여러 국가에 있어 지방분권으로의 중앙-지방관계의 변화가 갖는 정치적 의미는 무엇인가? 1980년대 말엽의 아르헨티나와 1990년대 초엽의 페루(Kim,1992) 등에서 보여지는 지방분권화 경향의 기본적 동인은 정치적이며 구조적이다. 물론 국가

경영의 효율성이라는 측면에서 제도적이며 행정적 요인도 무시될 수는 없지만 근본적이며 구조적인 권력관계의 변화없이 중앙-지방간의 관계는 쉽사리 변하지 않는다. 여기서 중앙-지방관계의 변화가 '정치적이며 구조적'이라는 것은 다음과 같이 해석될 수 있다.

기존 정치세력(군부)이나 새로이 등장한 정치세력(민선정부)이나 모두 정치적 정당성 획득을 위한 하나의 '전략'으로서 정치적 위기상황을 제도적 수준의 지방분권이라는 미명하에 피상적으로 제시하였고 1987년 이후 민선정부는 그들의 지지세력 기반 확충을 위하여 진전된 의미의 지방분권을 실시하였다. 1983년부터 1987년까지 4년간 집권한 알폰신 정권의 한계는 이러한 점에서도 명백하다. 즉 진전된 의미의 지방분권을 행하기에는 그의 세력기반이 미미하여 미봉책으로 수도의 이전과 헌법개정등의 논의를 제기하는데 그쳤다. 이러한 의미에 있어 아르헨티나의 중앙-지방관계 변화는 국가와 시민사회간의 관계변화로부터 유추될 수 있다.

참고문헌

- 강명구(1992), "발전과 공간변화 : 아르헨티나의 경우" 지역연구 1권2호. pp. 141-178.
- Boisier, Sergio (1987) "Decentralization & Regional Development in Latin America," CEPAL Review. No.31 April, pp. 133-144.
- Bryant, c. & White, Louise (1982), Managing Development in the Third World. Westview Press.
- Corradi, Juan E.(1985) The Fitful Republic : Economy, Society and Politics in Argentina. Westview Press.
- de Mattos, Carlos (1988), "La Descentralization: Una nueva Panacea para impulsar el desarrollo local?" Junio, Socialismo Y Participacion. pp. 23-42.
- Harris, Richard L. (1983) "Centralization and Decentralization in Latin America,"in Cheema and Rondinelli (ed.) Decentralization and Development. Sage pub.pp. 183-202. Yale Univ Press.

- Huntington,S.(1968) Political Order in Change of Society.
- Kim, Sung Han (1992), Democratization and Political Reform in Latin America : The Political Process of Decentralization in Peru, 1985-1990. 미간행 박사학위 논문(Univ.of Texas at Austin).
- Penalva, S.,Pirez, P., Rofman, A.(1989) "Centralizacion/descentralizacion del Estado en la Argentina," in Hacia un nuevo orden estatal en America Latina? : Centralizacion/descentralizacion del Estado Y actores territoriales. pp.101-162. CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales), Buenos Aires.
- Scobie, James (1971), Argentina : A city and a nation (2nd.ed), Oxford Univ Press.
- Solan,John(1984) Public Policy in Latin America, Univ of Pittsburgh Press
- Veliz,Claudio(1974), "Centralism and Nationalism in Latin America," in Howard J.Wiarda(ed) Political & Social Change in Latin America: The Distinct Tradition, The Univ of Massachusetts Press.
- Wiarda, H.J and Kline, H.F.(1990), Latin America Politics and Development(3rd.ed.), Westview Press.

Central-Local Relations in Latin America: The Case of Argentina

Myung-Goo, Kang

Throughout its history, one of the most enduring features of Latin American politic-social life has been centralizing tendencies. Over-centralizing bureaucratic systems sustained by patron-client relations in Argentina upon the background of Latin American experiences. Second one is to introduce the political-economy interpretation of recent decentralizing tendencies in Latin America in general, and in Argentina in particular.

From historical point of view, tradition of centralism in Latin America has experienced many ups and downs as illustrated by the presence of strong Caudillos in many parts of Latin America. But with the introduction of industrialization process during the 1920s and 1930s, central government control over local power began to increase only to bear the fruit of so-called "over-centralization" after the Second World War. With the ills of overcentralization serious, Latin American government adopted two kinds of policy options to cure the disease: indirect administrating and regionalization. Hundreds of parastatal enterprises and decentralized organizations were introduced and central government delegated authorities to regional levels of local elites with the successful story of TVA in the United States in mind. This process of decentralization began to gain momentum with the on-going democratization process in the eighties, albeit in a very precarious way due to the phenomena of structural over-bureaucrazation and behavioral under-bureaucratization.

With regard to the initiation of decentralizing policy in the eighties,

mainstream scholars(such as Rondinelli) interpret this based on the revised version of modernization theory while factors based on the changing relationship between the state and civil society. In case of Argentina, political and structural nature of decentralizing policy option by the military regime as well as by Alfonsín government is introduced. As is revealed by the changing patterns of central-local fiscal resources distribution, "forced decentralization" by the military government and the several policy initiations(such as transfer of the Capital and the revision of the Constitution) by Alfonsín government can be interpreted as politically-minded strategic choice under the economic constraints imposed by the sweeping forces of neo-liberalism in the eighties in Latin America.