

라틴아메리카 지방자치제도의 발전과 한계

I. 들어가며

1980년대 중반 이후 라틴아메리카 대부분의 국가들은 탈중앙화(decentralization) 과정을 거쳐 오고 있다. 이러한 변화 과정에서 가장 큰 특징은 중앙 정부의 권한들이 지방 정부들로 이전되면서 지방 정부들이 공식적으로 정치적 자치권을 확보하고 재정 분야에서도 지방 정부들의 힘이 독립적으로 발휘되기 시작한 것이다. 본 페이지는 이러한 변화 흐름을 고찰하고 라틴아메리카 정치 체계에서 급속한 변화를 변화의 중심에 있는 지방 정부들의 현황과 역할에 대해 살펴보고자 한다. 이러한 목적을 위해 본 페이지는 일반적으로 행정학 혹은 정치학에서 논의되는 지방 정부의 유형과 형태에 대한 논의를 시작으로, 라틴아메리카에서 지방 정부들의 제도적 발전 현황과 탈중앙화의 배경, 과정 그리고 지방자치시대로의 변화 양상, 지방 정부의 행정 제도적 구성에서 중요한 의미를 갖고 있는 선거제, 중앙 정부와 지방 정부 사이 재정과 예산 분배 문제 등을 포괄한다. 특히 본 페이지는

지방자치제의 발전과 더불어 중앙 정부와 지방 정부 사이의 관계와 협력이 어떻게 진행되고 있는지에 대해 상세하게 살펴보고자 한다.

1. 지방 정부의 두 가지 비전과 유형

오늘날 지방 정부 체계에 대한 많은 유형들과 이를 좀 더 상세하게 범주화하려는 노력들이 행정학과 정치학에서 진행되고 있다. 특히 이러한 범주화 과정에서 가장 큰 쟁점은 ‘중앙-지방 관계’, 특히 공개적으로 중앙 정부의 지방 정부에 대한 정치적 통제의 정도를 어떻게 볼 것인가에 초점이 맞추어져 있다. 사실 이러한 이분법적 혹은 구조적 접근은 라틴아메리카 국가들의 경우 1970년대 관료적 권위주의 시대(일인독재, 일당독재, 군부 독재)에 적합한 접근 방법이었다. 이러한 접근 방법은 이 시기 동안 시민들의 직접선거를 통해 선출되는 시공무원들의 부재와도 관련이 있다. 하지만 1980년대 중반 민주화가 진행이 되면서, 오늘날에는 라틴아메리카 거의 대부분의 국가들이 시정부(municipalities)

를 시민들의 직접선거로 그들의 시장이 선출하고 있다. 예를 들어, 라틴아메리카 지역에서, 비록 중미지역의 파나마가 가장 늦게 이러한 직접선거 제도 도입을 이루었지만, 선거를 통한 시장 선출이 1995년부터 시작되었다. 아르헨티나의 수도인 부에노스 아이레스(Buenos Aires) 시장 선거는 역사상 처음으로 1996년 6월에 시작되었고, 멕시코의 수도인 멕시코시티(Mexico City)의 시장 선거는 1997년 7월에 처음으로 시작되었다.

지방 정부 체계에서 정책과 관련된 비교 및 구분은 오늘날의 시장 자유주의(market liberalization)와 밀접한 연관성을 맺고 있다. 말하자면 “오늘날 지방 정부들의 핵심 역할과 목표가 무엇인가” 라는 질문에 대해 시장적 기능을 담당하는 경영과 관리 형태로서 지방 정부 유형과 이를 넘어서는 정치적 자율성까지 포괄하는 독립된 정부로서 지방 정부 정체성이 존재한다. 이러한 정체성 논쟁에서 현재 위와 같은 두 가지의 서로 상반된 견해가 존재한다. 이는 지방 정부 체계에 대한 베버식(Weberian) 지방 정부 목적과 이에 반하는 또 다른 지방 정부 정체성에 대한 논쟁이 존재하는데, 근본적으로 이 두 가지 개념적 논쟁은 지방 정부의 가장 ‘이상적 체계’들로 설명된다.

2. 경영과 관리 유형으로서 지방 정부:

The ‘managerial’ type

첫 번째 유형으로 볼 수 있는 지방 정부의 유

형은 ‘경영과 관리’로서의 형태이다. 이러한 유형은 지방 정부의 목적과 역할을 효율적인 공공 서비스 전달자로 보는 견해이다. 이런 유형의 지방 정부는 정확하게 권한에 제한이 있으며 법령에 의해서 규제를 받고 근본적으로 권한 적용에서 월권을 할 수 없는 형태로 정의될 수 있다. 좀 더 명확하게 말하자면, ‘지방 정부’는 ‘지방 행정부’의 역할만을 해야 한다. 이러한 유형의 정부는 경제적 합리성에 기반한 영국의 공리주의 사상에 근거하고 있고 중앙 정부에 의해서 허가된다. 물론 중앙 정부는 궁극적으로 자원의 배분과 결정 및 권한에서 모든 책임을 진다. 하지만 중앙 정부는 지방 정부에 공공 서비스 공급을 위한 책임을 이전하는데, 이는 지방 정부들이 공공 서비스에 대한 행정과 관리 그리고 구성에서 지방에서 유용 가능한 자원들의 활용을 통해 생산 단가를 낮추는 생산 실효성을 가지고 있다는 가정에 근거한다.

따라서 지방 정부의 관리와 경영의 기능만을 강조한 이러한 유형의 지방 정부는 정치적으로 중앙 정부의 종속하에 있다. 이러한 종속 관계는 종종 중앙 정부와 지방 정부 사이에 발생할 수 있는 갈등을 낳게 하기도 한다. 특히 공공 서비스의 제공과 분배 과정에서 책임을 놓고 많은 갈등이 발생하고 있다. 언제나 중앙 정부의 권력과 관련해 이러한 갈등은 심화되는데, 마치 ‘제로섬 게임’처럼 보인다. 이러한 현상은 중앙-지방 정부 간의 합의보다는 뚜렷하게 만연한 대립 관계를 유발할 수 있다. 특히 이러한 대립 경향은 지방 정부가 지방 주민들의 선거

를 통한 다수의 원리가 지배하는 ‘최대 득표자 당선(first past the post: FPTP)’ 방식으로 선출된 공무원들이 지배하는 경우 더욱 증가할 수 있다. 예를 들어, 대다수의 주민의 지지를 받은 반대파 정당에 의해 통치되는 지방 정부의 경우 중앙 정부의 개입이 약해지고 정당의 분열은 가속화될 수 있기 때문이다. 정치적 연대에 의한 합의적 거버넌스(협치)에 방해가 되는 원인이 된다.

공공 서비스 제공과 분배에 대한 효율성을 추구할 목적으로 중앙 정부들은 종종 지방 정부의 업무 활동 구역을 재편성하는 경우들이 발생한다. 특히 규모의 경제를 달성하기 위해 시와 군의 합병을 시도해 좀 더 큰 행정 단위로 재편성한다. 하지만 이러한 재편성은 종종 시민들의 지방 정부 내의 지역 정체성을 약화시킬 수 있다. 이는 곧, 비록 부분적 결과로서 가정되지만, 지방 정부의 선거에 참여하는 투표자를 줄어든게 만들며, 지방 투표자들의 선거 선호도는 기본적으로 그 지방의 핵심적인 정책 이슈가 아닌 국가적인 정치적 고려 사항들에 초점이 맞추어져 선거가 결정되기도 한다.

공공 서비스 공급과 분배에 대한 중요한 책임 이전과 더불어 중앙 정부에서 지방 정부로의 많은 재정 이전은 전형적으로 상세한 목적과 그리고 투명성이라는 개념하에 지방의 시정부에 배분이 된다. 공식적으로 이는 지방 정부의 필요라는 기본조건에 부합해야 하고 동시에 최소한 시민 개개인들에게 돌아가는 공공 서비스 공급의 표준에 대한 국가적 차원의 법규와 법령

에 기초해야 한다. 이러한 전제하에 재정의 지방 정부 이전의 문제는 기본적으로 중앙-지방 정부 사이 관계에서 두 가지 정도의 규제에 대한 함의가 존재한다. 첫째, 총 공공 지출에서 지방 정부의 할당 몫은 높기 때문에, 중앙 정부는 지방 정부의 지출에 대해서 강한 통제력을 발휘해야 하는데 이는 국가 전체 차원의 거시 경제의 안정화를 위해 필수적이다. 따라서 지방 정부의 세금 징수 권한에 강한 규제가 존재하는데, 특히 지방세에 적용되는 세금비율 혹은 지방 정부가 다른 재원을 차용해야 하는 능력 초과 부문 등에 대한 규제가 존재한다. 둘째, 대부분의 지방 정부의 수익과 관련하여 중앙 정부는 회계 감사원에 의해 이행되는 효율적인 외부감사를 통해 지방 정부의 자금 감사에 대한 확실한 보장을 해야 한다.

이러한 경영과 관리 유형하에서 지방 정부의 책임성과 시민의 참여는 효율적인 공공 서비스 분배를 보장하기 위해 중앙 정부가 가장 최종적인 목적으로 삼아야 하는 것이다. 지방 정부들은 공공 서비스 분배와 경제적 이행에 있어 가장 우선적으로 지방 시민들에게 책임감을 가져야 한다. 반면에, 폭넓은 범위에서 정치적 책임감은 시정부들의 평균적인 인구의 크기가 크고, 시의원당 담당해야 하는 시민의 수가 많고 지방 행정 기관으로서 제한된 투명도 기준에 따라 책임감은 경감된다. 시민의 참여는 민주주의에서 중요한 정치참여방식이며 공공 서비스의 분배를 증진시키기 위한 하나의 메커니즘이기도 하다. 여기에서 엄청난 긴장이 발생하게 되는데,

이는 공공서비스 공급에 있어서 경쟁이 발생하기 때문이다. 예를 들어 서비스 분배에 대한 대안적 메커니즘 사이에서 일반 시민들이 개인적 선택에 의한 '퇴출' 선택권이 존재한다. 반면에, 참여의 형태가 집단적이라면 시민들의 집단적 선택의 '목소리'가 정책 형성에 포함되고 동시에 자원 할당은 제한된다. 이는 공공 서비스 공급에서 중앙 정부에서 제한적으로 결정한 국가 우선권을 방해할 수 있는 위험이 있기 때문이다 (예를 들어, 부문 간의 할당 초과나 국가의 최소 표준 기준에 대한 준수).

이러한 이상적인 체계와 가장 가까운 모델이 영국의 지방 정부 시스템이다. 하지만 이러한 경우는 오스트레일리아, 뉴질랜드 그리고 일본 뿐만 아니라 북유럽 몇몇 국가들이나 미국에서도 발견된다. 라틴아메리카 국가들과 관련해서는 사실 그동안 세계은행(World Bank)이나 국제개발은행(IDB)이 이러한 지방 정부 모델을 라틴아메리카 개별 국가들이 받아들일도록 강력하게 요구해 왔다. 국제금융기구들은 라틴아메리카 지역에 차관제공 프로그램들을 통해 이러한 모델의 선택을 우회적으로 요구했으며, 1980년대 후반부터는 양 기구가 탈중앙화와 지방 정부의 제도개혁 강화 부문에서 강력한 주창자가 되었다. 이들 기구들이 이렇게 변한 근본적인 이유는 '경영과 관리'로서 지방 정부 선호도가 많이 고려되었기 때문이다. 첫째, 냉혹할 정도로 진행된 IMF의 경제구조조정 정책과 더불어 이 기구들은 지난날 라틴아메리카 중앙 정부들이 지방 정부들에 대해 방만하고 엄청난 규모의

재정 지원으로 인해 발생했던 국가의 재정 위기를 극복하는 데에 도움을 줄 수 있는 탈중앙화의 혜택을 인식했기 때문이다. 두 번째로 이들 기구들은 지방 정부를 기본적으로 국가의 공공 서비스를 증진시키기 위한 하나의 제도로 인식했다는 점이다. 탈중앙화를 통해 공공서비스 공급의 생산성 혹은 효율성, 효과성 그리고 공정성을 가장 잘 대표할 수 있는 제도로서 지방 정부의 역할을 재고했다. 세 번째는 지방 정부야말로 신자유주의적 구조조정 과정에서 발생할 수 있는 사회적 비용, 예를 들어 빈곤극복 프로그램을 가장 효율적으로 이행할 수 있는 중요한 수행자로 그 역할을 부여했다. 이러한 역할을 통해 빈곤가정들을 파악하고 중앙 정부에서 분배하는 복지 프로그램들을 효율적으로 분배하고 그리고 사회투자 프로젝트에서 공동체의 참여를 동원해냄으로서 중앙 정부의 역할을 충분히 지원할 것으로 여겼다.

3. '정부' 유형: The 'governmental' type

지방 정부의 두 번째 유형은 지방 정부의 '정부' 유형이다. 공공 서비스 공급 과정에서 경영과 관리도 중요하지만, 이 유형에 의하면 지방 정부의 역할은 좀 더 포괄적이고 넓은 영역을 포함한다. 지방 공동체의 공유된 이익을 대변함과 동시에 정치적 역할을 수행할 수 있는 존재로서(국가를 하나의 생물 유기체로 본다면 지방 정부도 자연스럽게 하나의 부문) 스스로 정책 결정을 할 수 있다는 주장이다. 본질적으로

지방 정부의 '정부적 기능'의 역할은 사실 지방 공동체들의 강한 시민 의식 정체성으로부터 파생했다. 노턴(Norton 1991)에 의하면 이러한 인식은 '국가의 현실적 이해 이전에 사회적 현실이 앞서기' 때문에 가능하다. 이러한 사상과 인식이 지방 정부의 역할과 기능에 스며들어가 공공 서비스 공급 과정에서 중앙 정부와 공동으로 공유된 책임감이 가지고 있다고 여긴다. 따라서 중앙 정부와 똑같은 지위로서 '일반적인 사회적 선'을 '서로 상호 보완적인 기여'로 할 수 있다는 것이다. 이러한 유형은 '보완성(subsidiarity)'이라는 개념을 지방 정부에 적용한 것으로 자연법(natural law)이론의 가톨릭적 공식에서 파생했으며 "정부 상층부의 개입 이전에 정부 하층부에서 정책 결정이 먼저 선행되어야 하기" 때문이라는 논리를 갖는다. 이러한 논리를 따르면, 지방 정부는 높은 정치적 자율성을 갖게 되고 종종 성문헌법 상에도 이러한 지위는 각인된다. 이러한 지방 정부의 자율성은 일반적으로 지방 정부들이 어떤 공공 서비스를 지방 공동체에 제공해야 하는가를 스스로 선택하고 결정할 수 있는 권한을 부여 받음을 의미한다. 이는 적어도 '상징적으로 중요한 의미를 가지며 동시에 지방 정부가 폭넓은 범위에서 지방 공동체에 대한 책임성도 가지'는 것을 의미한다. 결국 이러한 책임성은 지방 정부들로 하여금 단지 지방의 공공 서비스 공급자로서의 역할이 아니라 스스로 전략적인 역할을 할 수 있는 일종의 독립적인 정부로서의 지위를 부여하게 된다.

이러한 '정부' 유형으로서 지방 정부는 지방 세의 세율 결정과 세금 부과 그리고 그 사용 등에 대해서 많은 '자율재량권(discretion)'을 행사할 수 있다. 정부의 일반적인 체계에서 한 국가의 세수는 종종 중앙 정부와 지방 정부 사이에서 동등한 협력자로서 공유되는데, 이는 더 이상 중앙 정부가 지배력이나 영향력을 행사할 수 있는 위치가 아니며, 중앙-지방 사이의 갈등 관계의 문제가 아니라는 것이다. 결과적으로 중앙-지방 관계는 대립보다는 동의와 협력의 대상으로 전환된다. 특히 특별한 공공 서비스의 공급과 관련된 권한의 중첩이 발생했을 경우에는 책임감의 분리로 인해 방법적으로 양 정부가 동반자라는 기본 지위를 확인하고 서로 다른 위치에서 이를 효율적으로 해결하기 위한 공동의 노력을 다해야 한다. 감독자라는 역할보다는 이때 중앙 정부의 중요한 역할은 지방 정부에서 요구하는 부분에 대해 자문적 지지를 해 주는 역할을 담당할 수 있다.

'정부' 유형으로서 지방 정부의 책임성 방향은 중앙 정부보다는 지방 시민들에게 향해야 한다. 근본적으로 지방 정부들은 지방 시민 공동체에 그 역할과 임무에서 책임을 다해야 한다. 이것이 지방 정부의 지방 공동체의 집단적인 이익에 책임을 다하는 일종의 정치적 역할이다. 정치적 역할에서 가장 중요한 것은 시민 협의체 메커니즘에서 확인된다. 공식적인 정책 결정에서 시민사회 조직들을 통한 시민 협의체를 구성하고 지방의 '행위자들(기업, 여성, 이웃 공동체 등)'의 견해를 포괄해 정책에 반영해야 한다.

지방 선거와 국민 투표 등을 통해 지방 정부의 전략적 방향이 결정되는 것이 일종의 시민 협의의 메커니즘이다. 지방의 책임성은 평균적으로 작은 인구를 가진 시정부에 의해, 선출된 지방 의회 의원 당 작은 인구를 가진, 그리고 지방 행정부의 높은 투명 행정에 의해 강화된다(지방 정부의 서류들은 일반적으로 공공에 개방되어 있다). 지방 수준에서 대립 대신에 합의에 의한 뚜렷한 의견일치 선호도는 부분적으로 비례대표제 선거 시스템에서 나오며, 이는 연대에 의한 지방 정치를 가능하게 한다. 지방 정부 선거에서 투표 참여율은 높고 지방의 정치 지도자들은 국가 차원의 정치인들과 비교해도 상당할 정도의 명망을 가지고 있다. 시 행정부의 수장은 특히 공공/사적 에이전시들의 네트워크 내에서 지방의 공공/사적 투자에서 지렛대 역할을 하는 ‘중개자’로서 핵심적인 역할을 한다.

이러한 ‘이상적인 유형’의 지방 정부는 프랑스, 이탈리아, 스페인과 몇몇 북유럽 국가들, 그리고 부분적으로 독일과 스위스에서 발견된다. 라틴아메리카 국가들과 관련해서는 이러한 유형은 역사적으로 지방 정부 형성기인 1880~1920년 사이에서 목격되는데, 이는 지중해 국가들로부터 엄청난 규모의 이민자들이 라틴아메리카 지역으로 옮겨오면서 시작되었다.

특히 이민자들이 가지고 들어 온 정치적 가치 혹은 개념은 지방 정부에 대한 대중적 인식을 확대시켰고 지방 사회에 강한 영향력을 행사했다. 특히 이 지역의 커다란 도시들의 정치 지도자들, 정책 결정자들에게 ‘정부’ 유형의 지방 정부 개념이 강한 영향력을 발휘해 지방 정부의 탈중앙화가 시작되었다.

II. 라틴아메리카 탈중앙화

오늘날 라틴아메리카는 다른 개발도상국들과 비교해 도시화가 상당히 진척된 지역적 특성을 가지고 있다. 인구의 80%가 도시에 거주하고 있을 정도로 도시화율이 높다.¹⁾ 하지만 2010년 UNDP(유엔개발계획)의 보고에 의하면, 여전히 소득 불평등이 가장 심한 지역이기도 하다. 2008년 세계은행의 보고에 의하면, 비록 일인당 평균소득이 5,540달러이지만 40%에 달하는 국민들이 여전히 빈곤선 밑에서 생활하고 있다. 결과적으로 라틴아메리카 사회는 낮은 정도의 사회통합과 약한 시민권을 특징으로 하는 지역 정체성을 보이고 있다. 스페인과 포르투갈의 식민지 유산을 공통적으로 경험했지만 18개국(영어 알파벳 순서대로, 아르헨티나, 볼리비아,



1) 라틴아메리카 도시화율 통계 대상 국가들은 총 18개국으로 여기에는 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 베네수엘라와 우루과이가 포함되었다. 쿠바는 시차원에서 다당제 민주주의가 부재한 관계로 조사 대상에서 제외되었다.

브라질, 칠레, 콜롬비아, 코스타리카, 도미니카 공화국, 에콰도르, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 멕시코, 니카라과, 파나마, 파라과이, 페루, 베네수엘라와 우루과이 포함) 모두 놀랄 만하게 다양한 행정 구조를 가진 특징을 보이고 있기도 하다. 18개국에 350개의 지방 주(states)가 있고 16,000개의 시정부(municipalities)가 존재한다. 라틴아메리카에서도 가장 큰 국가들인 브라질, 멕시코, 아르헨티나, 베네수엘라의 경우는 연방제(federal)국가들이며, 나머지 국가들은 단일국가(unitary)들이다. 라틴아메리카 국가들은 정치 혹은 중앙 행정 시스템에 대한 오래된 전통을 가지고 있다. 이는 단일국가 체제이든 연방제 체제이든 중앙 정부의 권위적 지배라는 전통을 강화해 온 것으로, 특히 1970~1980년대 권위적인 군사 정부들에 의해 이러한 중앙 집권 시스템은 더욱 강화되었다. 이러한 유산은 오늘날에도 라틴아메리카 국가들의 강력한 행정부의 힘과 이를 대표하는 강한 대통령제에서 발견된다.

19세기 초반 독립과 더불어 150년이 지난 1980년대에도 라틴아메리카 지방 정부들은 개발 과정에서 최소한의 역할만을 담당하고 있었고, 1980년대 후반 민주화 시대로 전환하기 전까지도 탈중앙화 이슈에 대한 호의적인 국민적 공감대나 사회적 연대도 쉬운 일이 아니었다. 하지만 민주화와 더불어 여기에 탈중앙화에 대한 서로 다른 의제들이 형성되기 시작했는데, 이는 탈중앙화에 대한 한 사회 내 서로 다른 세

력들의 이익과 목적에 맞게 논쟁되었다. 예를 들어, 신자유주의 입장에서는 경제에서 국가의 역할을 축소시키기 위한 전략으로 이용되었으며, 급진적 개혁주의자의 입장에서 탈중앙화는 군부 지배 시기 동안 유산으로 물려받은 소외되고 비민주적이었던 사회구조를 극복하기 위한 진보적인 조치로서 선호되었다. 행정 기술관료(technocrats) 입장에서는 근본적으로 지방의 책임성을 강화시키고 시민들의 목소리가 포함된 형태의 효율적 공공 서비스 공급 수단으로 여겨졌다. 이러한 모든 논쟁들과 관점 그리고 논의들이 볼리비아를 제외하고 모든 국가들에 외부 압력으로 작용했다. 이후 탈중앙화에 대한 이러한 외부 압박들을 개별 국가들이 수용하면서 진행이 되지만 진행 과정은 지방 정부들의 '아래로부터' 요구가 아닌 중앙 정부의 '위로부터' 개혁 차원에서 수용되었다. 이러한 탈중앙화에 대한 압박에서 가장 선도적이 역할을 한 외부 세력들은 상기했듯이 미주개발은행(IDB)나 세계은행이었으며, 이들의 외부적 지지 혹은 압력은 개별 국가들의 공공 정책 영역으로 옮겨왔고 중앙-지방간의 구조적 변화가 일어나기 시작했다.

탈중앙화 과정에서 지방 정부들의 정치적 자율성을 강화시키기 위한 노력은 이후 개혁에 있어서 논의의 중심이 되었다. 하지만 이보다 우선하여 라틴아메리카 지역에서 오래된 전통의 하나로 중앙 정부가 지방 정부의 행정부 수장을 지명하는 관행(특히 이 지역의 수도권 도시들)

에 대해서 어떻게 개혁할 것인가가 가장 큰 문제였다.²⁾ 그럼에도 불구하고 1980년대 초반 이후 점진적으로 이러한 중앙 정부의 지명은 민주적 절차인 선거를 통해 선출된 시장들로 대체되어 가기 시작했다. 1978년 오직 세 국가(에콰도르, 콜롬비아, 베네수엘라)에서 민주적으로 선출된 시장 정부가 존재했다. 하지만 30년 이후 오늘날 2008년 쿠바를 제외한 모든 지방 정부들은 다당제 후보들을 가지게 되었다. 1988년 콜롬비아에서는 근 100년 만에 최초로 선거를 통한 시장이 선출되었으며, 1991년 파라과이에서는 역사상 처음으로 선거를 통해 시장을 선출할 수 있었다. 페루는 1968년 이후 단절된 지방 선거가 1981년에, 볼리비아는 1985년에(1950년 이후 처음), 칠레는 1992년(1973년 이후 단절)에 각각 지방 정부 선거가 부활되었다.

이러한 일련의 개혁들과 변화 속에서 시정부 수준의 정치적 민주화가 진행되면서 전체적으로 탈중앙화 과정은 가속화되었다. 특히 지방 정부의 재정과 행정권 강화 부문에서 개혁이 진전되기 시작했다. 몇몇 국가 사례를 보면, 아르헨티나의 경우 공공 서비스 분야에 대한 책임이 재정이나 정치 개혁에 앞서 지방 정부에 양도되었다. 탈중앙화 과정은 지방 정부들의 재정 강화에 가장 큰 영향을 주었다. 탈중앙화 예산이 비가중치 평균으로 총 예산에서 1980년에

는 11.6%였던 수치가 2002~2005년에는 18.8%로 상승했다. 하지만 과정은 다소 불공정했다. 연방제를 채택하고 있는 국가들 중 멕시코와 베네수엘라의 경우, 중요한 추진력은 양도 책임이 지방 정부보다는 다소 약한 중앙 정부에 의해 이루어졌다. 반면에, 아르헨티나나 브라질의 경우는 역사적으로 약한 지방 정부들이 국가-수준의 구조적 선호도에 부합하는 방식으로 진행되었다. 단일국가 체제를 가진 국가들 사이에서는 볼리비아, 칠레, 콜롬비아, 에콰도르 그리고 니카라과의 경우, 공공 서비스 공급 책임이 엄청난 규모로 지방 정부에 양도되었고 제정 양도도 동반되었다. 하지만 이러한 개혁과 진전은 코스타리카, 온두라스, 파나마, 파라과이 그리고 우루과이에서는 제한적으로 이루어졌다.

1. 라틴아메리카 지방 자치제의 진화: 대안적 시나리오

위에서 언급한 탈중앙화 과정의 공고화와 더불어 주목하고 싶은 것은 현재 라틴아메리카 국가들의 지방 정부 체제에 대한 특징들은 무엇이며 이를 배경으로 향후 그 정체성의 방향이 상기한 두 가지 유형 중, 예를 들어 ‘경영과 관리’ 유형/‘정부’ 유형 중에 어느 유형으로 진화 발전해 갈 것인가를 살펴보는 것이다. 이러한 고



2) 아프리카나 아시아 지역과는 달리 지방 행정부에 지명을 통해 과건하는 행정부 수장들은 중앙 행정부에서 핵심적인 경력을 쌓은 이들이 채용되었으며, 시행정부 수장에 대한 선발 기준은 전문적인 경력이나 능력이 아닌 정치적 후원 차원에서 이루어졌다.

찰을 위해 이 장에서는 대안적인 시나리오를 구성해 보고자 한다.

2. '경영과 관리' 유형으로 진화?

이 시나리오상으로는 지속적으로 공공 서비스 공급(특히, 교육, 의료, 사회 주택과 도시 수자원 공급 분야) 책임이 점진적으로 지방 정부에 양도될 것이다. 이러한 책임의 할당은 점점 명확해질 것이고 중앙-지방 정부 간 발생할 수 있는 다양한 책임 중첩 현상은 덜 두드러질 것이다. 대표적인 예가 IGFT(정부 간 재정 양도 시스템)로 재정 양도와 관련되어 있다. 지방 정부의 확대된 공공 서비스 공급 역할과 이행에 대한 책임의 양도는 반드시 중앙 정부의 통제를 수반한다. 중앙 정부의 공공 서비스 공급 이행 표준, 예를 들어 시험의 결과, 면역 범위 그리고 건축 기준 등에 대한 모니터링을 통해 통제가 진행된다. 점진적으로 중앙 정부기관들은 그들이 직접적으로 공급을 양도한 분야에 대해 규제를 강화해 갈 것이다. 재정 측면의 중앙 정부의 회계 감사원에 의한 지방 정부 감사도 대부분의 지방 정부에 양도한 재정에 대한 합법적 사용과 이행에 대한 감사에서 이후에는 보다 효율적인 예산 사용에 대한 감사로 전환해 갈 것이다. 공공 서비스 공급의 생산적 효율성을 극대화하기 위해 지방 정부 규모와 조직도 확대 재조직화하는 방향으로 움직일 것이다. 이러한 과정에서 작은 인구를 가지고 있는 농촌 공동체들은 합병되거나 커다란 광역 도시권을 중심으로 대도시

권이 형성될 것이다.

3. '정부' 유형으로 진화?

이 시나리오상으로는 중앙 정부의 지방 정부의 공공 서비스 공급 책임 양도는 상세하거나 명확하게 정의되지 않는다. 반면에 지방 정부와 중앙 정부를 포함하는 사적 부문과 비정부 기구들 및 다른 행위자들 사이에서 동반자적인 접근이 공공 서비스 분야에서 발전할 수 있을 것이다. IGFT(정부 간 재정 양도)시스템은 점진적으로 중앙-지방 정부 간 세수익 공유 협정에 기초해 가고 양도는 그 정도에 있어서 '경영과 관리' 유형처럼 이전하지 않을 것이다. 지방 정부 예산에 대한 중앙 정부의 모니터링은 줄어들 것이고, 중앙 정부의 회계감사원의 기능은 단지 예산 사용의 합법성 감사에 제한적으로 국한되어 갈 것이다. 지방 정부 차원에서는 최소한의 재조직화만이 진행될 것이다. 큰 단위로의 병합 대신에 규모의 경제는 자원의 통합에 따라 사례별로 진행될 것이고, 좀 더 상층권위에 대한 자발적인 양도는 특별한 공공 서비스 공급 책임에 한해서 적절히 이행될 것이다.

Ⅲ. 라틴아메리카 지방 정부: 어디로 갈 것인가?

라틴아메리카 지방 정부들의 발전과 정체성 분석에서 우리가 주목해서 보는 것은 라틴아메

리카 지방 정부들의 오늘날 현황을 앞의 두 가지 관점의 대안 시나리오 유형에 삽입해 분석해 보는 데에 있다. 분석 변수들로는 10가지 정도 변수를 활용해 라틴아메리카 지방 정부들의 미래 정체성을 분석해 볼 것이다(표 1 참조). 전통적으로 아주 높은 중앙 집권 정치 시스템 과 서비스 공급 시스템은 오늘날까지 라틴아메리카 정부들의 주요한 특징이고 몇몇 경우에는 지방자치시대가 도래 했지만 여전히 변화의 기미가 보이지 않고 있는데, 이는 근본적으로 라틴아메리카 지방 정부의 발전을 저해하는 중요 요인이기도 하다.

<표 1> 라틴아메리카 지방 정부 시스템의 특징

특징	'경영과 관리' 유형	'정부' 유형
합법적 상태	국회의 창조물	국가 헌법에 의해 보호
평균 인구 크기	큼	작음
전권 위임	법령에 의해 제한	일반 권한
정부간 재정 양도 시스템(GFT)	중앙 정부에 의해 결정되며, 특별 용도로 배정	세수의 공유와 높은 자율 재량권
재정통제 및 회계 기능	엄격한 규제와 자금 감사	약한 규제와 합법/정직성 회계
공공서비스 표준에 대한 국가 통제	엄격함	약함
선출된 국회의원에 대한 시민수	높음	낮음
선거 시스템	최대 득표자 당선(FPTP) 방식	비례대표제
투표 참여자	낮음	높음
시민 참여	제한적/규제적	확장적/권장적

1. 합법적 상태

라틴아메리카 지방 정부는 처음부터 '정부' 유형의 관습에 따라 구성되었다. 라틴아메리카에서 시정부(municipality)의 정의는 근본적으로 국가 정치 시스템 내에서 정부의 자치 단위로 존재해 오다가 오늘날 사실상 헌법에 행정 단위로서 편입되었다. 콜롬비아는 1991년, 파라과이는 1991년 신헌법에 탈중앙화 규정과 함께, 그리고 브라질은 1988년 헌법을 통해 시정부(municipality)는 처음으로 헌법적 실체가 되었다. 지방 정부에 대한 주요 입법 개혁이 진행되면서

국가 헌법 규정에 삽입되는 경우들은, 물론 국가들마다 다소 차이가 있지만, 대부분 1980년대 중반 이후 그리고 1990년대 초반에 법적 기초를 다졌다. 멕시코의 경우 1983년에, 과테말라는 1986년에 그리고 파라과이는 1992년에 입법화되었다. 시정부(municipality) 법령(code)들이 반포된 것은 10개 국가로 페루(1984), 볼리비아(1985), 엘살바도르(1986), 콜롬비아(1986), 니카라과(1988), 베네수엘라(1988), 과테말라(1988), 온두라스(1990), 칠레(1992) 그리고 2010년 파라과이로 각기 시정부 법령을 반포했다. 이러한 헌법들과 시정부 법령들은 전형적으로 지방 정

부의 자율권에 대해 다음과 같이 세 가지 관점에서 정의하고 있다: 정치적으로 지방 정부는 지방 정부 공무원들을 스스로 선출할 수 있으며, 행정적으로 사법적 권위가 미치는 지역에만 한정하여 중앙 정부의 개입이나 간섭이 없이 업무를 수행할 수 있으며 그리고 재정적으로 지방세를 부과하고 세금을 징수할 수 있는 권한을 가진다. 게다가 여러 헌법을 통해 규정하고 있듯이 시정부의 결정은 오직 사법부를 통해서만 견제가 가능하다.

하지만 시정부의 자율권에 대해서 위와 같은 수사학적 정체성과 현실적인 차이는 반드시 구별할 필요가 있다. 라틴아메리카 정치 문화는 여전히 높은 중앙 집권하에 놓여 있고, 제한적이거나 브라질의 경우는 예외로 해도, 중앙 정부와 지방 정부 간의 관계는 평등의 관점에서 여전히 종속이라는 특징이 남아 있다. 국회를 통과한 법들과 행정부의 허가를 요하는 법령들은 변함없이 지방 정부의 활동에 압력을 가하고 있다. 시정부의 법령들은 ‘정부’ 유

형하에서보다는 ‘경영과 관리’ 유형하의 지방 정부 기능과 내부 조직들을 더 많은 규제하고 있다. 이러한 경향에서 예외적인 경우로 아르헨티나의 몇몇 주(provincias)의 경우를 들고 있지만, 라틴아메리카 대부분의 시정부는 실질적으로 독립적인 입법 기능이 없으며 오직 중앙 정부의 법령과 규제 틀에 따라 규제를 받고 있다. 마지막으로 지방 정부의 헌법적 자율권도 종종 거짓임을 보여 주는데, 이는 실질적으로는 지방에서 선출된 시 행정부(시장과 지방의 회의원) 업무와 권한이, 국회에 다수결 투표에서 밀려나 중지되는 경우들이 발생하고 있기 때문이다.

2. 평균 인구 크기

평균 인구 크기 관점에서 라틴아메리카 지방 정부 시스템은 ‘경영과 관리’ 유형을 따라 왔다. 시의 인구 크기는 14,000~85,000명으로 가중치 평균은 33,863명이다(표 2 참조).³⁾

<표 2> 라틴아메리카 시 정부의 평균 인구 크기 비교(2010)

국 가	인구(2009 하반기)	시(municipalities)의 수(2010)	시당 평균 인구 수
아르헨티나	40,276,000	2,112	19,070
볼리비아	9,863,000	337	29,267
브라질	193,734,000	5,564	34,819
칠레	16,970,000	345	49,188
콜롬비아	45,660,000	1,102	41,434
코스타리카	4,579,000	81	56,530



3) 이러한 평균에서 예외적인 국가는 페루이다. 페루가 평균적으로 작은 인구 크기를 가지고 있는데, 이는 페루가 유일하게 지방 정부의 이중제(two-tier system, 주 의회와 구 의회를 포함)를 유지하고 있기 때문이다.

국 가	인구(2009 하반기)	시(municipalities)의 수(2010)	시 당 평균 인구 수
도미니카공화국	10,090,000	160	63,063
에콰도르	13,625,000	221	61,652
엘살바도르	6,163,000	262	23,523
과테말라	14,027,000	332	42,250
온두라스	7,466,000	298	25,054
멕시코	109,610,000	2,440	44,922
니카라과	5,743,000	154	37,292
파나마	3,454,000	75	46,053
파라과이	6,349,000	238	26,676
페루	29,165,000	2,070	14,089
우루과이	3,361,000	89	37,764
베네수엘라	28,583,000	335	85,322
라틴아메리카	548,718,000	16,215	34,840

출처: 인구 UNPD

이러한 수치들은 대략적으로 ‘경영과 관리’ 형태의 지방 정부 유형에 부합하며, 오스트레일리아(29,415), 스웨덴(31,300), 뉴질랜드(48,400), 일본(69,800) 등과 비슷하다. 하지만 이러한 수치는 ‘정부’ 유형의 지방 정부 특징을 보이는 프랑스(1,745), 그리스(3,500), 스페인(4,900), 이탈리아(7,100)에 비교해 인구 크기가 지나치게 크다. 물론 이런 국제적 차원의 수치 비교는 별로 의미가 없다. 왜냐하면 모든 라틴아메리카 국가들은 코스타리카를 제외하고 시정부(municipalities) 사이에서 인구 크기가 너무나 차이가 나며, 따라서 국제적인 표준과도 많은 차이를 보이고 있기 때문이다. 모든 시정부(municipalities)들의 90% 정도는 15,000 이하

의 거주민들이 존재하고 본질적으로 농촌의 특징을 갖고 있는 반면에, 약 100개에 달하는 시정부(municipalities)들은 총인구의 0.1%에 달하는 500,000 이상의 거주민들이 살고 있기 때문이다.⁴⁾

1950년대 이후 급속한 이민은 도시 중심으로 인구를 집중시켰고 동시에 이는 농촌지역의 대다수의 시정부에 경제적 관점에서 스태그플레이션(경기 불황 중에도 물가는 계속 오르는 현상)을 유발했다. 하지만 어느 시정부도 인간의 거주지 변화와 더불어 발생하는 급속한 변화에 신속하게 대처하기 위해 도시 간 합병을 고려하지 않았다. 어느 시정부도 크기를 고려하거나 이런 크기에 준하는 서로 다른 공공 서비스 공



4) 이러한 비교는 프랑스가 유일한데, 총 시(36,682)의 절반(19,428) 정도는 500명 이하의 거주민이 있고 33,000시는 3,000명 이하의 거주민이 존재하기도 한다.

급 능력을 고려하지 않았다. 이러한 경향에 대해 어느 행정학자는 라틴아메리카 지방 정부들의 일종의 ‘극악무도한 폭력’이라고 해석하기도 했다. 결과적으로, 시정부가 크기가 크건 작건 간에 그들이 공급하는 공공 서비스의 범위는 법으로 똑같이 정해져 있었다.

시의 구획 분할은 농촌지역에서 일반적인 현상이다. 역사적으로 라틴아메리카 시정부(municipalities)의 발전 패턴을 보게 되면 도시를 중심으로 형성이 되어 주위로 농촌지역이 감싸는 형태를 취해 왔다. 스페인과 포르투갈 식민시대 동안에도 내륙의 농촌지역에서 등장했던 새로

운 거주 지역이 발생하면 시정부는 존재하기 시작했다. 그들은 일반적으로 공동체에 적합한 정치적 대표성이 부족했고 대부분 공동체의 정치적 이해는 시정부의 몇몇 지도자에 의해 결정되어 왔다. 이러한 경향은 좀 더 확대되어 이후 더 많은 분열된(이탈)된 시정부와 공동체들이 발생해 시정부가 점점 늘어나게 되는데, 이는 기본적으로 분리해서 독립적으로 더 많은 IGFT(중앙-지방 정부간 재정 양도)를 보장 받기 위해서였다.⁵⁾ 농촌지역의 분열은 1994~2010년 사이 이 지역들에서 증가한 시정부 수(16%)에서 확인된다(표 3 참조).

<표 3> 라틴아메리카 시(municipalities) 수(1994~2010)

국 가	시당국의 수(1994)	시당국의 수(2010)	증가율(1994~2010)(%)
아르헨티나	1,100	2,112	92
볼리비아	296	337	1
브라질	4,974	5,564	12
칠레	334	345	3
콜롬비아	1,034	1,102	7
코스타리카	81	81	0
도미니카공화국	137	160	17
에콰도르	193	221	15
엘살바도르	262	262	0
과테말라	330	332	1
온두라스	291	298	2
멕시코	2,397	2,440	2
니카라과	143	154	8
파나마	67	75	12
파라과이	213	238	12



5) 이러한 시 공동체의 분열은 중앙-지방 간의 재정 양도에 대한 기본적인 규칙과 투명한 과정이 발전하면서 최소한 각 시 공동체마다 인구의 크기와는 관계없이 기본적으로 최소한의 재정 지원이 가능해지면서 가속화하기 시작했다.

국 가	시당국의 수(1994)	시당국의 수(2010)	증가율(1994~2010)(%)
페루	1,798	2,070	15
우루과이	19	89	468
베네수엘라	282	335	19
라틴아메리카	13,951	16,204	16

출처: municipalities in 2010 (저자의 계산)

* 페루의 경우는 지방 정부 이중제 시스템을 가지고 있음(주 의회와 구 의회를 포함해 구성).

이는 여전히 국가 차원의 시정부에 관한 법령의 규정(최소 인구 크기를 공식적인 새로운 시정부로 인정한다는 전제 조건)과 규제를 크게 훼손하고 있다. 이러한 현상과 결과가 지속적으로 일어난다면 라틴아메리카 시정부는 임계크기(critical size) 밑으로 떨어질 수밖에 없고, 결국 시정부의 규모의 경제는 달성될 수 없을 것이다. 특히 공공 서비스의 공급과 분배 과정에서 필요한 자본 투자나 개인들의 교육에 대해서도 많은 문제를 야기할 수 있다.

3. 메트로폴리탄(수도권) 거버넌스

현재 라틴아메리카 인구 전체에서 절반 정도는 지역의 50개에 달하는 도시에서 거주하고 있으며, 한 도시당 인구 크기는 백만 명이 넘는다. 이 중에서도 세계적으로 유명한 4개 도시는 상파울로(1,780만 명), 멕시코시티(1,670만 명), 브에노스 아이레스(1,260만 명), 그리고 리오 데자네이로(1,060만 명)로 각각 천만 명이 넘는 인구 구성을 보이고 있다. 이 외에 다른 세 개의 도시들, 예를 들어 콜롬비아의 보고타, 페루의 리마, 그리고 칠레의 산티아고 시들은 5백만 명

이 넘는 인구 구성을 보인다. 토지 이용이나 교통 계획 등의 도시 관리의 기본적인 양상은 행정 구역상으로 나누어진 시정부 간의 경계 규정 때문에 순조롭지 못하며, 몇몇 경우에는 주정부 사이의 경계 때문에 관리는 더욱 복잡하다. 예를 들어, 멕시코시티의 수도권은 연방자치구이지만 동시에 41개나 되는 시정부를 포함하고 있는데, 이러한 시정부들은 또한 두 개의 다른 주정부와 연결되어 있다. 브에노스 아이레스는 브에노스 아이레스 자치도시를 관할하고 있지만, 동시에 32개에 달하는 브에노스 아이레스 주(province)의 시정부들을 포함하고 있다. 칠레의 수도권 산티아고(Greater Santiago)의 경우는 52개의 시정부를 관할하고 있으며, 상파울로는 39개의 시정부로 구성되어 있다.

대부분의 커다란 광역도시들은 공식적으로 ‘수도권(메트로폴리탄)’ 지역으로 지정되어 왔다. 하지만 이러한 지역들은 시정부 자율권(자치권)에 대한 위협이라는 이유로 정부의 수도권 시스템 관리의 기능적 역할은 축소되어 왔다. 다시 말해서, 정부의 수도권 지역에 대한 통합 관리 의지를 상당히 줄여 놓았다. 수도권정부의 부재는 실질적으로 시정부들 사이의 공

공 서비스 공급에 대한 조정력과 책임감의 부족을 낳고 있다. 이러한 문제는 특히 쓰레기 처리, 교통, 도시계획에 대한 부문들에서 많은 문제점들을 야기시키고 있다. 단 하나의 예외는, 페루 리마의 수도권 당국(Metropolitan Municipality of Lima)으로 정부의 수도권 정부로 기능하고 있으며, 주정부와 42개의 자치정부로 구성되어 있다.

4. 시정부 간의 공동협력

이 지역의 농촌 지역 시정부들은 낮은 인구 밀도로 인하여 이해 가능한 범위 내에서 공공 서비스 공급을 위한 인적 물적 지원의 부족을 경험하고 있다. 정부 간 병합 그리고 규모의 경제 달성, 지방도로의 관리 등을 위해서는 아마도 좀 더 기술적으로 유능한 시공무원들의 활동이 절실하다. 영토와 경계 관점에서 시정부의 자율성 그리고 증가하고 있는 시정부의 분열과 수의 확대를 극복하기 위해서 오늘날 볼리비아의 지방 정부들, 브라질 남쪽 주정부들 그리고 에콰도르는 시정부 간의 협력이라는 새로운 형태의 관리 시스템을 도입하고 있다. 일명 '망코무니닷데스(mancomunidades)'라고 불리는 협의체를 발전시켰다. 자발적인 협의체인 이 시스템은 공공 서비스에서 규모의 경제를 실현하기 위해 시정부 간에 부족한 자원을 모으고, 특히 도로 관리나 유지, 관광개발, 환경보호 분야에서 협력을 강화하고 있다. 1994년 볼리비아에서는 주요한 지방 정부 개혁을 통해 시정

부 간 협력체를 구성하기 시작했는데, 1999년까지 총 시정부 314개 중에 269개 시정부(85%)가 참여하는 협력체로 급성장했다. 칠레에서는 지방정부법이 시정부 간 협력체를 허용하고 있으며, 1999년에 이러한 협력체가 거의 70개 존재했다. 수도인 산티아고에 위치해 도로 관리와 유지 그리고 관광 개발에 집중했다. 하지만 이러한 시정부 간의 협력체는 상기한 몇몇 분야에서 공동협력이 이루어졌지만 시정부 간의 비즈니스 혹은 시민사회 간의 협력은 네트워크 구성에서 저조했다. 반면에, 브라질의 남쪽 주들에서 경험한 시정부 간 협의체는 처음부터 조직적으로 잘 발전해 오고 있으며, 폭넓은 분야에서 이해 당사자들이 참여하는 성과를 거두기도 했다. 예를 들어, 1997년에 설립된 상파울로 주의 23개 시정부가 참여하는 'adolescents(청소년)' 네트워크는 청소년 미약 범죄를 줄이기 위한 노력으로 시민사회 조직들, 의료 및 교육 그리고 사회복지 전문가들이 참여했으며, 문화와 스포츠 분야 당사자들뿐만 아니라 주정부의 의료복지 장관도 참여하는 폭넓은 참여와 네트워크로 성공을 거둔 사례이다.

5. 일반 권한(general powers)

권한의 관점에서 살펴보면 라틴아메리카 지방 정부들은 처음으로 '정부' 유형을 따르고 있는 듯하다. 시의 법령들은 지방 정부가 어떤 공공 서비스도 지방 정부의 사법적 영토 내에서 수행할 수 있다는 일반적 권한을 허용 인정하고

있다. 이는 ‘경영과 관리’ 유형의 지방 정부 개념과는 상당히 다른 논리이다.⁶⁾ 지방 정부의 공공 서비스 이행에 대해서 다른 어떤 정부도 명령을 할 수 없으며 독립적이고 독자적으로 지방 정부는 지방 시민들을 위해 활동을 할 수 있다.

하지만 좀 더 이러한 자율성의 부문을 상세하게 살펴보면 사뭇 이론과 현실은 다르다. 이른바 자율성을 규정하는 재량권과 비재량권의 기능에 대한 법적 해석과 적용은 사실은 중앙 정부가 궁극적으로 결정하는 사안이기 때문이다. 특히 비재량권적 기능에 대한 명령은 중앙 정부에 의해 이루어진다. 중앙 정부를 대신해 지방 정부가 이행하고 있는 비재량권 기능은 4 가지 정도로 범주화해 볼 수 있는데, 1) 공공질서, 평화의 정의, 그리고 시민 등록, 2) 도시 서비스 분야로 도로 유지 및 관리, 도시 조명, 거리 청소, 쓰레기 처리, 토지 이용 계획, 3) 수익 창출 공공 서비스 분야로 도살업 지정, 공동묘지, 공공 시장과 버스 터미널, 4) 사회 서비스 분야로 공공 위생, 상업 및 산업 면허 허용, 도량형 서비스 등이다. 이 모든 서비스를 오늘날 지방 정부들은 중앙 정부를 위해 기능적으로 제공하고 있다. 하지만 이러한 서비스 제공이 의무적이라고 해도 현재 중앙 정부들은 비재량권 분야에 대한 지방 정부들의 서비스 불이행에 대해 처벌할 수 있는 메커니즘이 없다.

반면에 재량적 기능에 대한 분야들은 3가지

정도로 범주화가 가능한데 공공시설(물, 오페수, 전력 공급), 사회 서비스(의료 및 기초교육)와 계획(도로 교통 및 도시 개발 지역 설정 등)이 대표적이다. 지방 정부들이 재량적으로 할 수 있는 위와 같은 재량적 기능 분야들은 중앙 정부의 이해와 직접 관련되어 있다. 실질적으로 이러한 분야들은 1950~60년대 라틴아메리카 지역의 탈지방화 과정에서 중앙 정부가 많은 부분 흡수를 해 왔다. 하지만 오늘날 탈중앙화 과정에서 그동안 중앙 정부들이 담당했던 위와 같은 재량적 기능 사업들이 지방 정부들로 다시 권한이 넘어오고 있다. 공공 서비스 공급에 대한 전권을 가지고 있다 하더라도 이는 단지 수사학적으로 남을 확률이 많은데, 이는 오늘날 라틴아메리카 지방 정부들이 비재량권적 기능 분야를 넘어서서 재량권 기능에 들어가는 공공 서비스 사업들을 스스로 확장하지 못하거나 아니면 새로운 사업을 시도조차 못하고 있는 형편이기 때문이다. 심지어는 지방 정부들의 비재량권 기능 분야에서조차 중앙 정부가 먼저 서비스를 제공하는 경우도 허다하다.

6. 정부 간 재정 양도 시스템(IGFT)

정부 간 재정 양도 시스템의 경우, 라틴아메리카 국가들은 ‘정부’ 유형의 지방 정부 개념을 점진적으로 채택해 오고 있다. 1980년까지만 해



6) 이러한 관점에서 오늘날 칠레의 경우는 상당히 드문 사례이다.

도 지방 정부로 재정 양도는 매우 적었다. 이러한 것도 특별한 경우에 혹은 갑작스러운 변화, 혹은 고객주의(clientelism; 두목과 부하의 관계에 의존) 차원에서 임시적으로 양도되었다. 하지만 1980년대 이후 이러한 재정 양도는 급속하게 증가하기 시작했는데 일반적으로 중앙-지방 간 세수의 공유는 법률에 근거한 협정에 따라 진행되기 시작했다. 예를 들어, 중앙 정부 재정의 지방 정부 양도에 대한 법령을 보면 국가 총 재정 수익에서 볼리비아는 20%, 코스타리카는 10%, 에콰도르는 15%, 베네수엘라는 20%를 양도해야 하며, 또는 공공지출에서 도미니카 공화국은 10%, 엘살바도르는 7%, 과테말라는 10%, 온두라스는 5% 그리고 니카라과는 10%를 양도해야 한다고 명시하고 있다.

실질적으로 가장 잘 발전한 재정 양도 시스템은 브라질과 콜롬비아이다. 브라질의 경우 새로운 중앙-지방 간 세수의 공유 협정을 중앙 정부와 연방 주정부와 합의해 1988년 헌법에 명시했다. 시당국도 마찬가지로 재정 양도에서 보장을 받는데, 이는 연방 주정부와의 세수의 공유 협정이 맺어져 가능하며 그 과정에서 소득에 대한 세금, 산업 생산과 농촌 재산뿐만 아니라 주의 부가가치세와 주의 자동차 소유세 등이 모두 고려된 재정에 대한 공유를 포함하고 있다. 콜롬비아의 경우는 1992년 헌법을 통해 이를 명시 및 규정하고 양도 비율을 2001년까지 단계적으로 41%까지 올리겠다는 협정이 체결된 바 있다.

비록 정부가 재정 양도 시스템이 세금 공유 개념에 기초에 진행이 되어 오고 있고 지방 정부의 필요에 부응해 할당되어 오고 있지만 여전히 지방 정부 간 시당국 사이의 수평적 불평등을 해소하는 데에는 한계가 있다. 이는 재정 양도 구조가 모든 시당국을 통해 공공 서비스 공급의 표준화 수준에 맞는 균등한 양도 메커니즘을 만들어 내지 못했고, 특히 평균적으로 재정 능력이 떨어지는 시당국에 양도 금액을 필요한 수준까지 높여 가는 방식이 개발되어 있지 않기 때문이다. 결과적으로 재정 양도의 규모와 투명성은 증가하고 있지만 1인당 시당국 지출은 줄어가고 있다.

칠레의 경우는 위와 같은 경우들과는 상당히 예외적인 방법으로 재정 양도를 시행하고 있는 유일한 사례이다. 칠레의 정부 간 재정 양도 시스템은 시당국의 일반 회계와는 다른 예를 들어, 교육이나 의료 분야 등에서 보다 상세한 그리고 특정 목적에 맞는 재정을 별도로 중앙 정부에 요구하기 때문에 효율적으로 관리된다. 이러한 새로운 기능은 1980년대 상정되었고 지방 정부들은 중앙 정부 부처의 ' 에이전시 ' 역할을 수행했다. 재정은 공공 서비스의 한 단위당 그리고 고정적인 액수로 양도되었다. 예를 들어, 교육의 경우 개인별 요금(개인별 균일 할당) 제도나 의료서비스에서 진찰료 등을 단위당 그리고 고정적으로 양도했다. 이러한 재정 양도 시스템을 통해 칠레 지방 정부가 ' 경영과 관리 ' 유형의 대표적인 사례로 등장했다.

7. 재무 통제와 회계

재무통제(현실의 재무활동이 재무계획을 달성하도록 예산에 의해 통제하는 것)와 회계 관점에서 보면 라틴아메리카 지방 정부들은 ‘경영과 관리’ 유형을 따르고 있다. 중앙 정부들은 지방 정부에 엄격한 재무통제를 해 오고 있다. 물론 예외는 존재한다. 아르헨티나나 브라질의 경우는 이러한 통제 기능이 연방정부나 주정부에 있기 때문에 다소 예외이다. 다양한 수단을 통해 재무통제를 강화해 오고 있는데, 재량권 거부, 중앙 정부 명령 사업에 대한 시정부 지출 내역 요구, 시정부 세금의 범위 결정, 지방세율에 대한 다양화를 통해 시정부의 재량권 금지, 시정부 예산 허용 등을 통해 통제하고 있다.

라틴아메리카 지방 정부들에 대한 회계는 역시 강한 ‘정부’ 유형을 따르고 있다. 대부분의 중앙 정부는 포르투갈과 스페인(luso-hispanic)의 전통적인 행정법에 기초한 권위 있는 기구로서 회계감사원을 두고 지방 정부의 회계 감사를 강하게 진행하고 있다. 물론 몇몇 작은 국가들의 경우는 회계감사원이 아닌 중앙 정부 부처인 내무부 혹은 재정부에서 감사를 진행하고 있는 경우도 있다. 회계의 가장 중요한 목적은 지방 정부 세입 발생과 지출에 대한 합법성과 정직성 감사에 있다. 따라서 시정부의 재정 활동은 예산의 적합성과 재정의 적절성 평가로 이루어진다. 따라서 감사 방식에서 시정부 예산의 귀납적(*posteriori*) 형태를 취하는데 예산의 준비

와 이행을 통제하며 시정부 자산의 판매와 구매에 대해서도 감사를 진행한다. 회계감사원은 독립적인 기관으로서 시정부의 회계 담당자의 출석 요구 없이 조사 권한이 있다. 이러한 유형은 근본적으로 회계 과정에서 지방 정부를 회계기술 지원이나 관리를 돕는 것이 아니라, 정확하게 규제하는 방식으로 이해될 수 있다. 따라서 지방 정부에 재정 양도 시스템이 발전해 있지만 여전히 볼리비아, 칠레 그리고 콜롬비아 같은 국가들의 중앙 정부 회계감사원은 재정 관리에 대한 어떤 가이드라인도 제공하지 않으며 시정부 예산 지출에 대한 어떤 비교 분석도 하지 않고 있다. 지방 정부의 공공 서비스 공급에 대한 관리 효율성과 효과성에 아무런 정보를 제공하지 않고 있다.

8. 국가의 공공 서비스 공급 표준 모니터링

국가의 공공 서비스 공급 표준 모니터링 분야에서 라틴아메리카 지방 정부들은 ‘정부’ 개념의 특징을 보인다. 정부가 재정 양도 시스템의 급속한 발전에도 불구하고 지방 정부들에 의해 공급되는 공공 서비스 표준에 대한 중앙 정부의 모니터링은 상대적으로 드문 편이다. 예를 들어, 1990년대 라틴아메리카 국가들의 교육평가 시스템 도입은 단지 몇몇 국가에 국한되었다. 가장 주목할 만한 사례는 칠레로 교육 평가 결과는 중앙 정부의 관리 도구로 활용되었는데 교육적으로 취약한 시정부에 대해 추가적으로

재정 보조금이 양도되었다. 하지만 이러한 움직임은 특히 지방 정부에 의해 공급되는 핵심적인 공공 서비스 분야에서조차 모니터링이 되지 않고 있다. 이러한 모니터링의 부재는 결국 단적으로 말하자면 라틴아메리카 중앙 정부들이 라틴아메리카 시민들에게 공급해야 하는 상세한 공공 서비스(교육, 공공의료, 주택과 도시 수자원 공급 등)에 대한 보편적 기준 강화에 대한 의지가 없는 것으로 설명될 수 있다. 따라서 정부 간 재정 양도 시스템이 공식적인 균등화 메커니즘으로 발전하지 못하는 것이다.

9. 선출된 공무원에 대한 시민 비율

선출된 공무원에 대한 담당 시민 비율 관점에서 보면 라틴아메리카 지방 정부들은 유일한 특

징을 보이지만 ‘경영과 관리’ 개념과 방향에 순응하고 있다. 세계 어느 지방 정부에서도 찾아볼 수 없을 정도로 지방의원의 수가 작다는 특징을 보인다. 대부분의 국가들에서 최소 5명 정도이고, 최대로는 유일하게 아르헨티나의 브에노스아이레스가 오직 60명이다. 지방의원의 수가 적다는 것은 그만큼 지방 대표 민주주의가 발전하지 못하는 반증이다. 특히 이 지역의 커다란 규모의 시당국들조차 지방의원 한 명당 시민 비율이 100,000~50,000명 사이에 있다(표 4 참조). 이러한 수치는 국제 기준과 비교해도 지나치게 높다. 비록 지방 정부 유형이 경영과 관리 유형이든, 아님 정부 유형이든 상관없이 세계 다른 나라의 경우는 지방 정부를 대표하는 지방의원의 수는 많으며 의원당 시민 비율은 상당히 낮게 유지되고 있다.

<표 4> 라틴아메리카 커다란 시당국들의 지방의원당 시민 수

국가(시당국)	인구(연도)	지방의원 수(2010)	지방의원당 시민 수
아르헨티나(브에노스 아이레스)	3,000,000(2009)	60	50,000
볼리비아(산타 크루즈)	1,528,683(2006)	11	138,971
브라질(상파울로)	10,990,249(2008)	55	199,823
칠레(마이푸)	1,000,000(2010)	10	100,000
콜롬비아(보고타)	6,778,691(2005)	45	150,638
코스타리카(산호세)	340,000(2005)	13	26,154
도미니카공화국(국가 자치구)	2,987,013(2008)	19	157,211
에콰도르(키토)	2,500,000(2009)	15	166,667
엘살바도르(산살바도르)	316,090(2007)	12	26,341
과테말라(과테말라시)	1,150,452(2007)	14	82,175
온두라스(테구시갈파)	1,250,000(2008)	5	250,000
멕시코(멕시코시티)	8,200,000(2007)	17	482,353
니카라과(마나구아)	973,087(2008)	19	51,215
파나마(파나마시)	708,738(2008)	21	33,749

국가(시당국)	인구(연도)	지방의원 수(2010)	지방의원당 시민 수
파라과이(아순시온)	518,792(2008)	24	21,616
페루(리마 메트로폴리탄)	7,500,000(2009)	38	197,368
우루과이(몬테비데오)	1,700,000(2010)	31	54,839
베네수엘라(리베르타도레스)	2,097,350(2008)	13	161,335

출처: 공식적인 데이터에 대한 저자의 계산

10. 선거 시스템

선거 시스템 관점에서 라틴아메리카 지방 정부들은 ‘정부’ 유형을 유지하고 있다. 라틴아메리카 국가들의 지방의원 선출은 대체적으로 최대 평균법에 의한 비례대표제(d'Hondt system) 선거 시스템을 따르고 있다.⁷⁾ 오직 예외적인 국가는 파나마로 ‘최대 득표자 당선(FPTP)’ 방식을 취하고 있다. 베네수엘라의 경우는 이 두 가지 경우를 혼합해 3분의 2는 선거구를 기초로 당선되고, 3분의 1은 정당 리스트에 따라서 선출된다. 비록 오늘날 라틴아메리카 선거 시스템에서 최대 득표자 당선(FPTP) 시스템에 대한 장점 논쟁이 활발하지만 – 특히 콜롬비아 같은 국가 – 이러한 방향으로 실질적인 움직임은 적다.⁸⁾

게다가 정당 리스트는 일반적으로 폐쇄되어 있기 때문에 유권자들에게 정치적 책임성을 심각하게 줄일 수 있다. 정치 정당 내의 몇몇 힘 있는 정치 엘리트들에게 권력 집중 현상을 발생시

켜 정당 내부에서 지위에 대한 갈등을 유발시키거나 후보자와 유권자 사이의 강한 유대감 형성을 방해한다는 지적도 있다. 이러한 단점을 개선하기 위한 최근의 탈중앙화 과정에서도 정당 리스트의 개방 및 ‘공개’는 개혁 과정에서 배제되었다. 1989년 이후 베네수엘라와 1992년 칠레의 경우는 예외이다. 이 두 나라의 경우는 정당 명부를 공개하는 일종의 ‘panachage’ 투표 시스템이 도입되었다.

11. 투표 참여자

투표 참여자 관점에서 라틴아메리카 지방 정부는 ‘정부’ 유형의 특징을 보인다. 하지만 투표 참여가 국제 기준과 비교해 상대적으로 높다고 하지만 최근에는 감소하는 경향을 보이고 있다. 엘살바도르의 경우, 지방 정부 선거는 국가 차원의 총선과 동시에 행해지고 있는데 이러한 이유가 지방 선거 참여를 높이고 있다는 지적이다. 칠레, 아르헨티나 그리고 우루과이에서



7) 비례대표제에 있어서 득표수를 의석수로 변환시키는 방법에는 대별하여 최대(최고) 평균법과 최대잉여법의 2가지가 있다.

8) 엘살바도르의 경우, 대부분의 표를 얻은 정당이 모든 지방의회 의석을 장악하면서 결과적으로 다른 정당들은 대표권을 상실한다는 지적이 있었다.

선거는 의무이며, 따라서 선거 참여는 높다. 특히 칠레의 경우는 투표 행위는 법적 의무이며 엄격하게 관리되고 있다. 이 외에 대부분의 라틴아메리카 국가들의 지방 선거는 국가 차원의 총선과 분리해 다른 날짜에 행해지고 있는데 일반적으로 대통령 선거의 중간 시기 동안에 이루어진다. 물론 지방 선거는 총선과 비교해 참여율이 저조하다. 1980년대 동안에 베네수엘라와 콜롬비아는 지방 선거를 총선과 분리해 행했지만 결과적으로 참여율을 높이는 데에는 실패했다. 중미 지역의 소국들의 경우 참여율은 평균 50% 정도이지만 코스타리카에서 2002년에 처음 시작된 지방시장 선거 참여율은 25%에 지나지 않았다. 볼리비아와 파라과이의 선거 참여율은 민주화가 시작되었음에도 불구하고 점점 감소하는 경향을 보이고 있다.

12. 시민 참여

시민 참여 관점에서 라틴아메리카 지방 정부들은 '정부' 유형을 선호하고 있다. 경제 성장과 발전 및 개발에 있어서 시민사회 배재 방식은 오늘날 라틴아메리카 사회 갈등의 주요 원인이다. 역사적으로 보면 1970~80년대 권위주의 정권들의 개발 방식과 통치에 반대해 많은 시민 공동체 조직을 통해 저항하는 경험을 가지고 있다. 1980년 초반 이후 민주화와 더불어 등장한 민선 정부들은 시민의 적극적인 참여를 통해 사회갈등을 줄이고 장기적인 민주주의 질서를 확립하기를 원하고 있다. 물론 지방 정부 수준

에서 대화와 동의는 필수적이다. 시민의 참여는 물론 정부의 공공 서비스 공급 차원에서도 효율성을 증진시키는 방안이며, 대다수의 지방 시민들의 이익에 부합하기 위해서도, 시당국 자원의 투명성을 강화하기 위해서도 시민 참여는 필요하다고 본다.

중앙 정부들은 지방 정부들의 입법화 과정을 검토하는 과정에서 시민 참여를 요구하고 있으며 시당국들에게도 시민 공동체 조직으로부터 필요한 공무원 채용을 독려하고 있다. 라틴아메리카 대부분의 국가들에서 시장은 법적으로 시민들과의 대화 협의체, 예를 들어 '열린 시정' 프로그램을 만들어 운영하도록 하고 있다. 특히 중미 지역은 이러한 시스템을 잘 운용하고 있는데 코스타리카, 니카라과 그리고 엘살바도르가 대표적이다. 콜롬비아에서는 모든 시장들에게 시당국이 진행하고 있는 프로그램들을 시민들의 알권리를 위해 우편을 통해 공지를 해야 하는데, 만일 이러한 프로그램을 이행하지 않으면 유권자들이 의무 불이행의 시장에 대한 국민소환 차원의 선거를 요구할 수도 있다. 코스타리카, 에콰도르, 파라과이 그리고 베네수엘라 또한 법적으로 시장직 철회를 요구하는 선거를 시민들이 요구할 수 있다. 종종 이러한 시장직 철회 요구는 시장의 시정 관리 능력 부족, 부정부패 등과 관련해 다수 발생하고 있다. 시정부는 또한 지방의 다양한 공동체 조직들과 스폰서 계약을 맺는 등 많은 협력을 할 수 있기도 하다.

1989년 브라질의 포르토 알레그레(Porto Alegre) 시에서 처음으로 도입된 '참여 예산제'는

시민 참여의 훌륭한 모범을 세계적으로 보여 준 사례로 알려져 있다. 2007년 이러한 모델은 브라질의 다른 시정부(100개 이상)에 전파되어 확산되었다. 브라질 국내뿐만 아니라 라틴아메리카 여러 국가들로도 좀 더 단순한 형태로 전파되었다. 콜롬비아와 브라질에서 입법 개혁은 엄청난 시민 참여를 촉진시켰다. 1986년 콜롬비아 시 개혁법은 라틴아메리카에서 가장 이해 가능한 수준과 메커니즘을 통해 지방 거버넌스에 시민 참여를 촉진시킨 경우에 해당한다. 예를 들어 지방계획 위원회, 지방행정위원회가 시당국의 공공서비스 분배를 모니터링하기 시작했고 위원회에는 시민 대표들이 참여하기 시작했고 시당국의 투자 프로젝트의 아웃소싱(자체 인력·설비·부품 등을 이용해 하던 일을 비용 절감과 효율성 증대를 목적으로 외부 용역이나 부품으로 대체하는 것)도 지방공동체에 개방되었다. 하지만 이행에서는 상당한 한계가 존재했는데, 이는 시의회의 합법적인 허가를 얻어야 했으며 시의회는 지방 공동체들 혹은 관련 협회가 아웃소싱에 대한 규제를 잘 이행할 수 있는 능력이 있는가도 허가의 대상이었기 때문이다. 1988년 브라질 헌법은 국민투표, 총투표, 대중행정관석, 대중의회 그리고 대중 조직 등에 대한 헌법 조항을 만들고 유권자 등록에서 5%의 서명만 얻으면 위와 같은 행위들이 가능하도록 했다. 지방 계획 담당 기관에도 시민 대표가 참여할 수 있는 절차들은 존재한다. 과테말라와 온두라스의 시 개발 위원회에 대한 시민 공동체 참여는 대표적이다. 에콰도르에서 지방 계획

에 대한 시민 참여는 정치적 정당의 신뢰 상실에 반응해서 일어났다. 이러한 형태는 참여 방식에서 교구회-지방 행정구(civil parish)의 자치 기관 성격을 띠고 있기도 하다.

위와 같이 라틴아메리카 지역에서 지방 정부와 시민 참여의 확산에도 불구하고 수사학과 현실 사이에는 경계가 존재하는데 실질적인 참여 수준은 다른 지역들과 비교해 그리 높은 편은 아니다. 지속성의 결핍은 공동체 참여에서 주목할 만하다. 동원 방식이 여전히 특별한 요구와 함께 참여를 대신하고 있으며, 특별한 요구가 사라지면 참여도 사라지는 경향을 보이고 있다. 여전히 시장 개인적 관계가 이웃공동체들의 리더들과 네트워크로 연결되어 있고 실질적으로 제도화되지 못하고 있다. 이러한 예로 2004년 멕시코 주정부의 5개 시당국에서 이행한 정부 투자 프로젝트에 대한 '시민 모니터링' 과정을 살펴보면 시민 모니터링에 참여한 시민들 대다수는 그들 자신들의 역할조차 이해하지 못하고 있었다. 이 지역에서 행해지고 있는 여타 다른 '시민 모니터링'도 좋은 결과를 보이지 않고 있다. 모니터링 과정에서 단지 참여하는 시민의 수만 정량적으로 강조될 뿐이지 모니터링의 이해와 질(모니터링의 기술적 지식)에 대한 부분은 여전히 과제로 남아있다. 이와 비슷하게 시민들이 국민투표를 요청할 힘을 갖고 있다하더라도 실질적으로 시민참여의 메커니즘으로 이러한 방법은 좀처럼 사용되지 않는다.

이 지역의 많은 대도시들은 오늘날 민주화와 더불어 행정의 집중배제를 위한 새로운 메커니

증 도입과 시정부 하부 수준에서 시민협의체 도입 등에 대해 많은 변화가 발생하고 있다. 1983년부터 브라질의 상파울로 시정부 내에서 31개의 구청 설립, 멕시코시티 시당국에서 15명의 시민대표단 형성, 브에노스 아이레스 시정부에서 15개의 '코뮌(중세 유럽 제국의 최소 행정구)' 형성 등이 대표적인 사례들이다. 이들 모두 새로운 방식의 지방자치제도로써 제도화되었고, 몇몇 경우에는 투표를 통한 선출제로 도입되고 있기도 하다. 멕시코시티의 시민대표 수장은 직접 투표로 선출되며 브에노스 아이레스 공동체 의원은 2007년 처음으로 투표를 통해 선출되었다. 이와 같은 메커니즘들은 지방 정부에 시민참여를 강화하기 위한 정치적 시도들로 프로젝트화된 경우들이다. 하지만 이러한 정치적 시도들은 동기에서 지방 정부를 '경영과 관리' 유형으로 변화시켜 좀 더 효율적인 공공 서비스 분배를 강화하려는 의도도 있다. 몇몇 브라질의 시정부들은 예를 들어, 세아라(Ceará) 주 정부의 포르탈레자(Fortaleza) 같은 경우, 특징으로 시정부 간 내부 연결을 통해 집중을 배제하고 공공 서비스 분배에서 통합적인 다양한 부문 접근을 리드하는 다양한 전문가 팀을 운영하기도 했다. 구청 수준에서 새롭게 선출된 위원회는 일반적으로 정책 결정력이나 예산 사용의 제한 등에서 자문의 역할에는 한계가 있다. 몬테비데오의 지방 선출 위원회의 경우 예산 할당에 대한 정책결정력을 가지고 있는 경우는 극히 드문 사례이다.

IV. 결론

2010년까지 라틴아메리카 지방 정부는 지난 20년 전과 비교해 보면 괄목할 만하게 성장했고 지방자치제 또한 강화되었다. 1980년대 중반 이후 시작된 탈중앙화 과정은 라틴아메리카 국가들이 영토관리와 사회통합의 중앙집권화에 대한 방향을 바뀌어 놓았다. 정치적 민주화 과정의 핵심은 지방 자치제의 강화가 되었고 지방 정부의 직접 선거를 통한 구성은 이제는 예외적인 일이 아니라 일반적인 명제가 되었다. 이러한 과정에서 계획에 따른 개혁 정치가 엄청난 고객주의 정치를 일삼던 라틴아메리카 기존 정당 정치를 바꾸고 있다. 이는 또한 지방 정부의 경영과 관리 경험을 통해 새로운 국가의 정치 지도자 세대를 만들어 내는 데 일조를 하고 있다. 헌법과 다른 법적 개혁은 새로운 능력과 재원을 지방 정부에 양도하게 하고 있다. 정부 간 재정 양도 시스템은 지방 정부 스스로 통치할 수 있는 능력을 갖게 만들고 있으며, 실질적으로 총 공공지출의 5분의 1이 지방 정부의 회계예산에 포함되어 있으며, 이는 1980년대 중반과 비교하면 두 배 정도 늘어난 양이다. 지방 정부들의 능력은 비록 균등하지 않지만, 개혁적 제도 발전을 이루어 내고 있다. 물론 여전히 전통적인 구조와 관행을 따르는 지방 정부들도 존재한다.

위에서 언급했듯이 현재 라틴아메리카 지방 정부들은 특징적으로 '경영과 관리' 유형을 따

르기도 하고 어느 경우에는 ‘정부’ 유형의 특징을 보여 주고 있기도 하다. 여타 다른 지역들과 대륙들처럼 라틴아메리카 지방 정부들도 라틴아메리카 지역의 역사적 요소들에 의한 강한 정체성을 조건으로 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 몇 십 년간의 상대적인 침체를 경험한 후에 오늘날 시스템은 급속한 진화를 거듭해 오고 있다. 기본적으로 강한 외부 행위자들(중앙 정부, 다국적 개발 기구들)의 압력이 원인이었다. 이러한 원인들과 더불어 본 페이지는 라틴아메리카 지방 정부들이 도대체 어느 유형으로 발전해 갈 것인가라는 의문을 던져 보았다. 여전히 두 가지 유형이 라틴아메리카 지방 정부들의 급속한 전환 과정에서 목격된다.

라틴아메리카 지방 정부들이 좀 더 ‘정부’ 유형으로 발전해 갈 것이라는 특징적 요소들은 지방 정부들의 정치적 자율성, 일반권한, 비례대표제에 의한 선거제도 그리고 중앙 정부의 제한된 재정 통제 등에서 강한 법적 보호를 받고 있다는 데에서 찾아볼 수 있다. 하지만 본문에서 고찰해 보았듯이 현실적으로 지방 정부의 자율성은 심하게 제한되어 있고 지방 정부에 대한 중앙 정부의 권한은 여전히 강력하다. 따라서 이러한 자율성과 권한 요소 차원으로 분석한 라틴아메리카 지방 정부들의 유형은 ‘경영과 관리’ 측면이 더 강해 보인다. 선출된 공무원에 대한 시민의 높은 비율, 낮은 선거 참여, 제한된 시민 참여 그리고 시당국 하위 수준에서 행정부의 집중 배제 강조 등의 특징적 요소들을 고찰해 보아도 라틴아메리카 지방 정부들은 일

반적으로 그리고 공통적으로 ‘경영과 관리’ 유형으로 분석될 수 있다.

반면에 최근 중앙-지방간의 재정 관계에서 세 수익 공유 협정과 개혁은 양도된 예산 집행에서 지방 정부가 가지는 높은 재량권, 공공 서비스 표준에 관한 약한 모니터링, 회계시스템의 합법성 등의 요소들을 고려하면 라틴아메리카 지방 정부들이 ‘정부’ 유형 방향으로 변화하고 있다고 볼 수도 있다.

여기에 예측불허인 국가는 중앙 정부의 감독하에 지방 정부의 에이전시 역할을 도입한 칠레의 경우이다. 엄격하게 관리되고 특정 목적을 위한 재정 양도, 공공 서비스 표준에 대한 중앙 정부 모니터링 강화 등은 여타 이 지역의 다른 국가들의 유형과는 전혀 다른 방향으로 진행되고 있기 때문이다.

라틴아메리카 지방 정부들의 유형은 이미 ‘경영과 관리’ 유형으로 자리를 잡아가고 있다. 일종의 자유화와 시장이 리드하는 발전의 한 부분으로서 지방 정부들이 존재하고 있다고 여겨진다. 무엇보다 중요한 초점은 세계적인 차원에서 지방 정부들의 공공 서비스 분배 역할이 점점 중요해지는데, 라틴아메리카의 경우는 여타 다른 대륙들과 비교해도 기본적인 공공 서비스가 가장 불공평하게 분배되고 있는 지역이다. 장기적인 관점에서 그리고 인식론적 관점에서 지방 민주주의의 참여 스타일을 통한 ‘정부’ 유형으로 라틴아메리카 지방 정부들의 변화는 여전히 요원해 보인다. 이는 라틴아메리카 지방 정부들이 여전히 실용주의적 혹은 중앙 정부의 수단

적/도구적 존재라는 인식이 지배적이기 때문이다. 이는 가까운 미래에 라틴아메리카 지방 정부들이 그들의 시민 공동체들에게 제공해야 하는 품위 있는 그리고 기초적인 공공 서비스 분

배에도 문제를 발생시킬 수 있다.

하 상 섭

(해외입법조사위원, 한국외대 중남미연구소 연구교수)