

아르헨티나 정당체제의 지역화: 제도와 지방분권화 정책을 중심으로

손혜현*

단독/한국외국어대학교

Son, Hye-Hyun (2014) "Denationalization of Political Party Competition in Argentina: Federal System and Decentralization Policy"

ABSTRACT

Argentina is by its constitution a federal republic, but in reality it has been developed as an excessively centralized political system. However, since 1983 there has been democratization in which partisan competition and elections have been reorganized around subregional governments and political actors. In this paper I argue that the federal system and the decentralization policy are the principal causes of the recent denationalization of the competitive structure of political parties in Argentina. The federal electoral system which produces a legislative problem of malapportionment and overrepresentation, as well as the federal revenue sharing system which grants a favorable transfer of fiscal resources to poor provinces, together account for the increased subregional political strength. The decentralization policy in the era of the 1990's was carried out in order to reduce deficits, but in fact it contributed more to increasing provincial political significance rather than achieving economic effectiveness. The fiscal federalism with its emphasis on economic efficiency and the federal electoral system with its emphasis on political equity imperatives have together become the two main factors that limit Argentine political development without achieving political autonomy and economic independence.

Key Words: denationalization of party competition, Federal Revenue Sharing Law, decentralization policy, fiscal federalism, federal electoral system

* Hye-Hyun Son is visiting researcher of Institute of Latin American Studies at Hankuk University of Foreign Studies, Korea (Email: alexandra0630@daum.net).

서론

이 연구의 목적은 최근 아르헨티나 정당경쟁의 지역화 추세의 원인이 무엇인지를 밝히는 데 있다. 1983-2007년 아르헨티나에서 치러진 선거결과를 분석해보면 정당과 유권자들의 선거양상이 지방과 지역을 중심으로 재편되고 있으며 정당의 득표율이 지역마다 차이를 보이면서 정당과 정당체제의 전국화 현상이 약화되고 있음을 발견할 수 있다. 전국정당인 페론당(PJ: Partido Justicialista)과 라디칼당(UCR: Union Cívica Radical)의 선거지지율과 의회에서의 의석점유율은 지속적으로 감소하고 있는 상황이다.

1983년 군부독재를 청산하고 치러진 민주선거에서 PJ와 UCR 두 정당이 획득한 득표율의 합계는 대선 94.5%, 하원선거 89.7% 그리고 주지사선거 91.7%였다. 그러나 1989년 하원선거에서 82.6%, 주지사 선거에서 85.9%로 하락하였으며, 1991년에는 더 큰 하락세를 나타내며 하원선거 67.5%, 주지사 선거 70.3%로 하락하였다. 이후 PJ와 UCR 두 정당에게 집중되었던 표는 2007년 대선에서는 62.2%, 주지사 선거에서는 66% 그리고 2009년 하원선거에서는 34%로 분산되었다. PJ와 UCR에서 이탈한 표는 지역을 기반으로 하여 새롭게 등장한 신생정당들과 전통적으로 지방에 기반을 둔 지방정당으로 이동하였다.

2000년대 선거양상은 전국적 규모의 정당이 아닌 하나 혹은 일부 지역과 지방에서 경쟁하는 소규모 정당으로 표가 분산되는 특징을 보였다(Calvo and Escolar 2005, 22). 정당과 정당체제의 전국화 현상의 약화는 정당의 중앙집권적 시스템을 약화 시키면서 지역정치인으로 하여금 정당조직과 재정자원 분배에 대한 압력을 증가시키고 있다(Calvo and Murillo 2004; Levitsky 2003; Gibson 2004). 또한 지역정치인과 지역조직에 대한 중요성도 증가되고 있다.

1983년 UCR의 알폰신 후보는 “공정한 자유선거에서 페론당은 절대 패하지 않는다”는 아르헨티나 정치의 철의 법칙을 깨고 역사상 처음으로 투명하고 경쟁적인 선거에서 승리하였다. 선거에서 패배한 PJ는 당 내 혁신파를 중심으로 당 개혁과정에 몰두하였고 페론당내 조직개편으로 당 지도부는 구세력(노조지도자)에서 지역정치조직 세력으로 교체되었다(Levitsky 2003). 1989년 PJ의

1 Jones와 Mainwaring은 주요정당들의 각각의 득표율이 지방에 따라 크게 차이가 나타나지 않을 경우 정당의 전국화 수준이 높다고 평가하였다. 이들에 의하면 아르헨티나 정당과 정당체제는 낮은 전국화의 수준을 나타낸다(Jones and Mainwaring 2003).

대통령후보 경선에서 부에노스아이레스 주를 장악하고 있었던 카피에로(Caferismo)의 중앙조직을 붕괴시키고, PJ의 대선후보자로 당선되었던 변방주 지사 출신의 메넴(Menem)의 승리는 PJ 지역화의 상징적인 사건이 되었다(Calvo and Escobar 2005, 23). PJ 내부적 개혁과 함께 1990년대 곳곳에서 진행되었던 레마법(Ley de Lema)²은 페론당의 내부분열과 표의 분산을 저지하는 데는 성공적이었으나 지역 조직과 지역정치를 활성화 하고 지역정치리더를 강화시킴으로써 PJ 중앙조직의 자율성을 약화시키는 결과를 가져왔다.

2001년 이후 아르헨티나 정당시스템의 분열은 더욱 심화되었고, 표는 지방의 여러 정당으로 분산되었다. 이와 동시에 한 정당의 득표율이 지방마다 차이는 나는 표의 지역적 유동성이 증가하였다. 이와 같은 표의 지역화 현상은 대통령과 의회 선거에서 모두 동일하게 나타났다. 이는 아르헨티나 정당과 정당시스템의 전국화 정도가 약화되면서 지방분권화 되고 있음을 의미한다.

중앙집권적 전통이 강하고 PJ와 UCR과 같은 강력한 전국정당 간 경쟁이 공고화된 아르헨티나에서 지방을 중심으로 정당경쟁이 재편되고 있는 이유는 무엇인가? 대부분의 연방주의 국가의 지방분권화 정책이 지방의 강한 저항에 부딪혀 어려움을 겪는 것과는 달리 아르헨티나의 분권화정책은 왜 지방으로부터 강한 저항을 불러일으키지 않았는가? 연방주의 그리고 분권화 정책과 정당경쟁의 지방분권화 사이에는 어떠한 상관관계가 존재하는가? 이 논문에서는 이와 같은 문제의식을 가지고 중앙집권적이고 표준화된 정당경쟁양식을 발전시켜왔던 아르헨티나에서 지난 20년간 정당경쟁의 전국화가 약화되고 지역화 지방화가 가속화된 원인을 연방제도와 지방분권화 정책에서 찾고 있다.

2 레마법(Ley de Lema)은 1986년 San Luis를 시작으로 하여 현재 Chubut, Formosa, Jujuy, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero 그리고 Tucumán 주에서 채택하고 있는 이중 동시 누적 투표시스템으로서 주지사, 하원, 지방의회 선거에서 적용되고 있다. 레마(Lema)는 정당 혹은 정당 연합을 의미하며 당 내 모든 다양한 파벌들은 하부레마(Sublema)를 형성한다. 한 정당 즉 레마는 다수의 하부레마를 구성하여 각각의 후보를 낼 수 있으며 정당의 득표율은 하부레마의 표의 합계로 계산된다. 당선자 결정과 정당에게 부여되는 의석의 비율은 레마 즉 정당의 하부레마들이 획득한 표의 총합에 따라 동트(D' Hont) 비율에 따라 결정된다. 레마법은 당 내 내부적인 분열과 갈등을 최소화하기 위해 도입되었으나 지방당 조직의 리더이자 정당 명부를 작성하는 주지사의 권한을 확대시킴으로써 중앙당의 권한을 약화시키는 결과를 가져왔다. 또한 하부레마(sublema)를 많이 제시하는 대규모 정당이 다득표 할 수 있는 구조를 형성함으로써 집권당에게 유리하고 신생정당 또는 소규모 정당에게는 매우 불리하다는 단점이 있다(Mutti 2004, 293-302).

1983년 민주화 이후 중앙에 과도하게 집중된 권력이 권위주의와 정치적 불안정 그리고 반복적인 경제위기와 경제적 비효율성의 주요 원인으로 지적되면서 1853년 헌법에서 명시하고 있는 연방주의 이상이 새로운 논쟁거리로 부각되고 있다. 전 세계적으로도 사회주의 권의 붕괴와 세계경제의 시장경제로의 통합과정이 가속화되면서 지방분권화에 대한 관심이 높아지고 있다. 이러한 시점에서 고도로 중앙집권적인 아르헨티나 정당경쟁의 지역화 양상의 원인을 분석해 보고 이것이 아르헨티나 정치경제발전에 갖는 함의를 모색해 보는 것은 의미가 있다고 생각된다.

이 논문의 구성은 다음과 같다. 제 2장에서는 어떠한 과정을 통해서 아르헨티나 정당경쟁이 지역화 되고 있는지 이론적 그리고 실증적 검토가 이루어진다. 제 3장에서는 정당경쟁의 지방 분권화의 핵심적인 요인인 선거제도, 제정제도 그리고 분권화 정책에 대해서 살펴볼 것이다. 제 4장에서는 결론부분으로서 이상의 논의를 정리하고 아르헨티나 정당경쟁의 분권화 현상이 갖는 함의를 제시할 것이다.

정당체제 지역화에 대한 개념과 이론

지역화는 흔히 territorialization, denationalization, decentralization 또는 provincialization 등 다양한 개념으로 정의된다. 지역화는 일반적으로 공적기능의 권한과 책임이 중앙정부로부터 지역과 지방정부로 이전되는 현상으로 정의되지만, 정치, 재정, 그리고 행정적 역학을 포함하는 복잡하고 다차원적인 과정이다.³ 구체적으로 지역화는 정치적 측면에서는 국한된 지역적 참여와 대표성을 갖는 제도와 조직의 수립을 의미하며 행정적 측면에서는 정책입안과 집행의 권한과 이와 관련된 자원을 관리하는 권한이 지방정부로 이전되는 과정을 의미한다. 그리고 재정적 측면에서는 재정적 자원을 확보하고 재정적 출처를 결정하고 분배하는 지방의 권한과 능력의 증가를 의미한다.

특히 연방국가에서는 권한과 자원의 분배는 각기 상이한 수준의 정부간의 지속적인 협상의 과정이라고 할 수 있다. 따라서 지역화란 연방정부와 지방정부

3 세계은행(the World Bank)에 따르면 지역화는 복잡하고 다면적인 개념으로 정치, 재정, 그리고 행정적 유형으로 구분된다. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/what.html>

간의 관계변화로 이해될 수 있다. 알레산드로(Alessandros 2009)는 재정적 지역화를 정당체제 지역화의 원인으로 보고 있다. 그리고 치베르와 콜만(Chibber and Kollman 2004)은 재정적 그리고 행정적 지역화를 정당체제 지역화의 주요 요인으로 보고 있다. 정당체제의 지역화는 국회의원, 후보자 그리고 유권자들 간의 상호작용에 영향을 받는다. 유권자들은 자신들에게 보다 직접적인 영향을 미치는 정책에 관심을 보이며 후보자와 정당은 보다 많은 표를 얻는데 관심이 있다. 이러한 이유로 인해 정당체제의 지역화는 유권자들의 행태와 정당의 전략에 중요한 영향을 받는다. 유권자들은 어떤 수준의 정부정책이 자신들에게 이익이 되는지 그리고 어떤 수준의 정부가 공적 서비스에 더 많은 비용을 지불하는가를 판단하여 정당에 대한 지지를 결정한다. 레이라스(Leiras 2010, 210) 역시 정당체제 지역화를 지역화(탈중앙화)의 필연적 결과라고 보지 않으며 그 보다는 유권자의 투표행태에 영향을 미치는 제도적 요인을 더 중요하게 보고 있다.

칼보와 에스콜라르(Calvo and Escolar 2005, 45-48)는 지역화 과정은 지방정부정책의 중요성을 증가시키면서 동시에 중앙의 정치체제와의 차별성을 증가시키기 때문에 지역과 지방의 정치적 행위자들의 영향력을 상대적으로 강화시키는 결과를 가져온다고 주장한다. 따라서 “정당 명성”(label)이 갖는 정치적 가치는 줄어들고 지역수준에서 실현가능한 실리적인 정책이 상대적으로 가치가 높아진다는 것이다. 지역 정치리더가 정치, 경제, 그리고 상징적 자원분배에 대한 재량권을 많이 갖고 있을수록 지역 유권자들의 지지를 강화할 수 있다. 이러한 이유로 인해 칼보와 에스콜라르는 정당경쟁의 지역화 과정을 정당체제 지역화의 가장 중요한 요인이라고 지적한다.

아르헨티나 정당체제의 지역화는 단순한 지역화의 결과가 아닌 정당경쟁의 지역화에 따른 복잡한 현상이라고 할 수 있다. 따라서 이 글에서는 아르헨티나 정당체제 지역화의 원인이 정치-제도적인 요인과 지방분권화 정책에 있다는 가설을 입증하기 위해 선거제도의 변화, 지방정부의 제도적 개혁, 정당과 유권자의 연계변화, 지방분권화정책의 강도를 독립변수로 하여 아르헨티나 정당체제의 지역화를 설명하고자 한다.

아르헨티나 정당체제의 지역화 과정(1983-2007)

20세기 초 서유럽에서는 중앙-지방, 문화, 종교적 균열구조가 대중정당 형성에 영향을 미쳤지만 라틴아메리카에서는 수입대체 산업화 시기 특히 중하층과 노동자 계층이 정당에 통합되는 과정을 통해서 전국 정당이 형성되었다(Collier and Collier 1991). 1916년 대통령선거에서 승리한 이리고옌(Hipolito Yrigoyen)은 국가자원의 배분과 지방내정 개입을 통해서 강력한 중앙집권주의를 구축하였다. 그는 의회지배를 위해 UCR 리더들이 지방정치를 장악할 수 있도록 도와주었다. 공공정책의 중앙집권화 경향과 지방내정 개입 그리고 폐쇄형 정당명부제는 UCR이 전국정당으로 성장하는데 도움이 되었다. 비밀선거 도입으로 지방 카우디요들의 전통적인 후견주의 기제가 작동하기 어려워지면서 다양한 지방파벌들을 굴복시킬 수 있는 경쟁력 있는 전국규모의 정책정당이 발전하게 되었다(Calvo and Escobar 2005, 42-44). 공공정책의 중앙집권화로 국민들의 일상생활이 점차 중앙정부의 통제를 받게 되면서(화폐, 군대, 우편번호 등) 자원을 창출하고 분배하는 지방의 능력은 약화되었고 UCR과 PJ와 같은 대중정당의 전국화는 공고화 되었다.

그러나 현재 아르헨티나는 표의 지역화와 지방의 정치적 정체성 부활의 문제에 당면해 있다. 민주화와 지방분권화 정책으로 지방과 지역 행위자들이 강화되었고 전국적 규모의 정책보다는 지역과 지방단위의 정책이 지방과 중앙의 지지기반강화에 더 중요하게 되었다. 정치, 경제, 그리고 상징적 자원에 대한 분배능력이 있는 지역 리더들이 지역을 기반으로 한 정치조직을 통해서 효율적으로 지지기반을 강화할 수 있게 되었다. 또한 정당경쟁의 지역화과정은 인물중심의 정치를 심화시켰다. 개인추종화현상은 후보자들이 지역유권자의 지지를 받기 위해 더욱 더 지역 선거구에 집중하도록 만들었다(Calvo and Escobar 2005, 45).

19세기와 20세기에는 중앙집권화 과정으로 정당경쟁의 전국화가 이루어졌다면, 21세기 지방분권화과정은 정당경쟁 지방분권화의 중요한 요인을 제공했다고 할 수 있다. 정당경쟁의 분권화로 전국선거(대통령선거와 의회선거)의 의미와 가치가 상실되었다고는 할 수 없으며 다만 표의 분산과 후보자들의 중앙-지역 정치연합에 대한 필요성이 증가되었다고 볼 수 있다. 중앙의 정치리더는 정책결정과정에서 다양한 지역수준을 복합적으로 고려하여 지역의 다양

한 파벌과 전국선거 후보자를 연결해야하는 과제가 당면하였다.

최근 10년간 증가추세에 있는 정당경쟁의 지방분권화 양상은 정당과 정당체제의 탈 제도화와의 깊은 관계가 있다. 아르헨티나 정당은 점차 인물중심의 후혜-수견주의 전략에 기반을 둔 지역선거조직으로 변모하고 있으며 정당의 정책과 이념 그리고 성과와는 상관없이 정당에 대한 유권자들의 지지가 결정되면서 정당의 책임성 부재 현상이 심각해지고 있다. 정치적, 경제적 자원을 분배하는 데 있어서 지방의 리더는 전적인 재량권을 행사하기 때문에 중앙과 지방간의 새로운 협력관계가 구축되고 있다. PJ는 전통적 지지기반인 노조의 동원능력이 약화되면서 상대후보를 견제하고 선거에서 승리하기 위해 지역조직을 장악하고 있는 지역리더와 빈번한 연합을 형성하고 있다.

표 1. 아르헨티나 정당경쟁의 지역화

	1983	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1997	1999	2001	2003	2005
선거경쟁 정당 수	50	59	56	46	85	76	65	55	55	86	113	101
득표가능 정당	2.62	3.61	3.14	3.36	3.84	3.55	3.59	3.71	3.29	6.64	6.66	7.1
전국정당(모든 주)	8	5	4	9	2	3	3	2	2	1	2	-
지방정당(1개 주)	58%	73%	66%	59%	72%	72%	66%	69%	69%	66%	73%	76%
지방정당 (5개주 이상)	28%	24%	25%	24%	18%	13%	18%	16%	13%	16%	12%	13%
전국정당	8%	5%	4%	9%	2%	3%	3%	2%	2%	1%	2%	-

출처: Leiras 2006, p. 62.

아르헨티나 정당경쟁의 지방분권화 양상은 다음의 경험적 증거를 통해서 설명된다. 1983년 10월 아르헨티나에서는 처음으로 민주적이고 자유로운 선거가 치러졌고, 모든 중앙, 주, 지방정부 직책이 선출되었으며, 대부분 아르헨티나 전국적 규모의 전통정당인 PJ와 UCR의 후보들이 당선되었다. 1983-1985년 아르헨티나 의회와 주정부 모두 PJ와 UCR이 장악하였다. 두 정당은 상원의석의 84.8%, 하원의석 94.5%, 주지사직 86.3%, 지방자치정부의 80%를 점유하였다. 1983년 아르헨티나 지방에서는 일반적으로 10개 정도의 정당이 하원선거에 후보자를 출마시켰다. 그러나 의석획득을 위한 유효득표율을 획득하는 정당은 2-3개정도에 지나지 않는다. 따라서 PJ 과 UCR만이 의석을 차지하였다. 그러나 표 1에서 보면 1990년대 이후부터 정당의 수가 급속하게 증가함은 물론, 유효득

표 정당의 수도 함께 증가했음을 알 수 있다. 그리고 모든 주에서 활동하는 정당의 수는 감소하는 반면 1개 주에서 활동하는 정당의 수는 증가했음을 알 수 있다. 선거에서 경쟁하는 정당과 지방정당의의 수의 증가 그리고 득표가 가능한 정당의 증가는 정당경쟁의 지역화 추세를 잘 나타내주는 지표라고 할 수 있다.

표 2. 대통령선거 결과 (1983-2007)(%)

정당	1983	1989	1995	1999	2003	2007
PJ	40.16	47.49	47.49	38.09	FL(메넬) 24.34 FV(키르츠네르) 21.99 FNP(사아) 14.12	FV(크리스티나) 44.92 FNP(사아) 7.71
UCR	51.75	32.45	16.16			16.88
Frepaso			27.83			
ALIANZA (UCR+ Frepaso)				48.50		
AlAc-Rep				10.09		
Recrear					16.35	
ARI					14.15	
CCCP						22.95

출처: <http://towsa.com/andy>에서 재구성.

1990년대 이후 의회와 주정부에서의 정당구성을 살펴보면 정당경쟁의 분권화가 점차 심화되고 있음을 알 수 있다(표 4, 5, 6 참고). 표 2의 대통령선거결과를 보면 지난 100년 동안 강력한 전국정당의 자리를 지켜왔던 UCR이 쇠퇴하고 지방에 기반을 둔 제3의 정당이 등장하면서 표가 분산되었으며, 페론당의 경우 지역기반을 중심으로 내부적으로 분열되었음을 알 수 있다. UCR의 쇠퇴로 생긴 정치적 공백은 지역에 기반을 둔 지역정당들에 의해서 채워졌다. PJ와 UCR에게 집중되었던 정당경쟁구조는 2001년을 기점으로 붕괴되었다. 위기에서 UCR은 대도시에 기반을 둔 중도좌파 성향의 신생정당인 Frepaso와 연합을 구축함으로써 1999년 선거에서 돌파구를 마련했으나 2001년 아르헨티나 사태로 다시 붕괴되었다. 아메리카 정당시스템의 전국화를 연구한 존스와 메인워링은 선거지지를 하락과 지방분권화의 시기가 일치한다고 주장하였다

(Jones and Mainwaring 2003, 160). UCR의 선거지지율 하락은 특히 부에노스아이레스 시와 부에노스아이레스 주에서 두드러지게 나타났다. UCR의 쇠퇴는 1995년의 Frepaso, 2003년의 ARI와 Recrear의 성장에 기여하였다. 페론당 역시 전체 지지율에는 큰 변화가 없었으나 2003년 이후 지방파벌을 중심으로 내부적인 분열양상이 심각하게 나타났다.

표 3은 아르헨티나 주요 정당들의 시기별 전국화 수치를 나타낸 표이다. 1999년까지 PJ와 UCR는 전국화 수치의 완만한 변화를 보이지만 2003년 이후 급격하게 하락함을 볼 수 있다. 2003년은 대선에서의 UCR 지지율이 2%로 대폭하락한 시점이다. 표 3에서 볼 수 있듯이 아르헨티나 전국정당인 PJ와 UCR의 전국화 수치의 하락으로 정당경쟁의 지방분권화 추세가 가속화되고 있음을 알 수 있다.

표 3. 전국정당과 수도권 정당들의 득표율과 정당의 전국화 수치(PNS) (1983-2005)

	PJ		UCR		Alianza UCR /Frepaso		기타 정당	
	Vote(%)	PNS	Vote(%)	PNS	Vote(%)	PNS	Vote(%)	PNS
1983	38.5	0.89	47.8	0.88				
1985	24.8	0.87	43.6	0.91			6.1	0.51
1987	41.5	0.87	37.2	0.88			5.8	0.37
1989	44.7	0.88	28.7	0.86			9.9	0.52
1991	41.6	0.88	28.9	0.75			5.2	0.24
1993	42.6	0.88	30.6	0.81			5.9	0.36
1995	45.1	0.84	22.8	0.77			22.1	0.69
1997	36.3	0.82			35.9	0.82		
1999	32.6	0.81			43.6	0.87	7.5	0.37
2001	34.1	0.83			14.3	0.76	5.1	0.46
2003	34.7	0.68	13.1	0.57			6.3	0.36
2005	24.7	0.76	12.9	0.51			8.0	0.36

출처: Leiras 2006, p. 78.

표 4. 아르헨티나 주요정당의 상원구성 (1983-2007)

정당(%)	1983-1985	1986-1989	1989-1992	1992-1995	1995-1998	1998-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007
PJ	45,7	45,7	56,5	58,3	55,5	55,5	56,9	55,5	63,88
UCR	39,1	39,1	30,4	22,9	29,2	30,6	30,6	29,2	18,06
지방정당	15,2	15,2	13,1	14,6	13,9	12,5	8,3	9,7	18,06
중도좌파	--	--	--	4,2	1,4	1,4	2,8	5,6	
무소속	--	--	--	--	--	--	1,4	--	
전체의석수	46	46	46	48	72	72	72	72	72

출처: Centro de Estudios Nueva Mayoría Observatorio Electoral LatinoAmericano에서 재인용 <http://www.observatorioelectoral.org/>

표 5. 아르헨티나 주요 정당의 하원구성 (1983-2007)

정당(%)	1983-1985	1985-1987	1987-1989	1989-1991	1991-1993	1993-1995	1995-1997	1997-1999	1999-2001	2001-2003	2003-2005	2005-2007
PJ	43.7	37.8	38.6	47.2	45.1	49.4	51.0	46.3	38.5	47.1	54.9	45.9
UCR	50.8	50.8	44.9	35.4	32.7	32.7	26.5	25.7	31.9	25.3	17.9	15.6
지방정당	3.1	4.7	6.7	7.5	8.6	9.3	8.6	10.5	9.7	8.6	7.4	8.2
기타	0.4	0.67	0.98	0.99	13.6	8.6	13.9	17.5	19.9	19	19.8	30.3
전체의석수	254	254	254	254	257	257	257	257	257	257	257	257

출처: Jones, Hwang, and Micozzi 2009, p. 72.

표 6. 주지사 구성 (1983-2007)

정당(%)	1983-1987	1987-1991	1991-1995	1995-1999	1999-2003	2003-2007
PJ	12 (54,5%)	17 (77,3%)	14 (60,9%)	14 (58,3%)	15 (62,5%)	16 (66,7%)
UCR	7 (31,8%)	2 (9,1%)	4 (17,4%)	6 (25,0%)	7 (1) (29,2%)	6 (1) (25,0%)
지방정당	3 (13,6%)	3 (13,6%)	5 (21,7%)	4 (16,7%)	1 (4,2%)	1 (4,2%)
중도좌파	--	--	--	--	1 (4,2%)	1 (4,2%)
전체	22 (100%)	22 (100%)	23 (100%)	24 (100%)	24 (100%)	24 (100%)

출처: Centro de Estudios Nueva Mayoría Observatorio Electoral LatinoAmericano에서 재인용 <http://www.observatorioelectoral.org/>

아르헨티나 정당경쟁 지역화의 가속화 원인

아르헨티나의 정당정치활동의 중심은 지방이다(De Luca, Jones and Tula 2002; Gibson and Calvo 2000; Levitsky 2003; Remmer and Wibbles 2000). 정치경력은 일반적으로 지방에서 이루어지며 정치적 기반과 정당은 지방에 집중되어 있다. 일반적으로 한명 혹은 소수의 집단이 지방의 정당을 지배하고 있다(De Luca, Jones and Tula 2002). 지방에서는 지방정당의 우두머리인 주지사가 지방정치는 물론 중앙의 정책결정과정에서 중요한 영향력을 행사한다. 1989-2003년 PJ 하원의원 가운데 73%가 주지사 출신일 정도로 주지사직은 정치인들의 중앙정치 진출에 중요한 경력이 된다. 최근 가속화되고 있는 지역과 지방을 중심으로 한 정당경쟁의 지역화를 가속화 시키는 요인으로 다음의 세 가지가 있다. 하나는 아르헨티나의 지방의 과대대표성을 보장하는 선거제도의 특징이며, 두 번째는 지방의 재정자립능력을 제한하는 연방세분배법 제도이며 마지막으로 시장중심의 개혁정책으로 인한 지방분권화 정책이다.

지방의 과대대표성을 보장하는 선거제도는 의회를 지배하고자하는 중앙과 보다 많은 자원을 분배받고자하는 지방간의 정치적 연합의 가능성을 배가시킨다. 지방의 취약한 재정자립능력과 연방정부가 징수하여 지방정부로 분배하는 연방세분배금제도는 가난하지만 정치적 영향력이 큰 지방이 중앙과 정치적 거래를 할 수 있는 좋은 동기가 된다. 따라서 아르헨티나의 지방분권화 정책은 경제적 효율성의 측면보다는 지방의 표를 고려하여 진행되었다고 볼 수 있으며 상당히 비효율적인 분권화 정책이라고 할 수 있다. 지방의 높은 선거 영향력과 낮은 재정능력은 지방과 중앙의 정치연합의 동기를 제공하며 정치적 공간을 지방으로 이전시켰고, 지역정치인과 지역 표에 대한 관심을 증가시켰다.

선거제도와 지방의 과대대표성

아르헨티나는 23개 주와 1개의 연방 수도로 구성된 연방제 국가이다. 그러나 각 주간 인구 분포와 경제발전의 정도 차이가 커서 극심한 불균형을 이루고 있다. 부에노스아이레스 연방 수도(Capital Federal), 부에노스아이레스(Bs. As) 주, 산타페(Santa Fé) 주, 코르도바(Córdoba) 주, 그리고 멘도사(Mendoza)

주에 아르헨티나 산업생산의 78% 그리고 전체 인구의 70%가 밀집되어있다.⁴ 반면 이들 대도시 지역을 제외한 19개 주는 아르헨티나 전체 국토 면적의 70%를 점유하고 있지만 인구규모면에서 전체 인구의 30%만을 차지하고 있다. 비록 인구 규모와 경제발전의 정도에서 주변부 지역은 대도시 지역 보다 그 중요성이 떨어지지만 연방제도 하에서 이들 지역이 갖는 정치적 대표성은 실질적인 인구 규모보다 더 큰 중요성을 갖는다. 그 이유는 아르헨티나 선거제도가 갖는 과대대표성(overrepresentation) 특징 때문이다.

표 7. 아르헨티나 연방제의 과대대표성

선거구	하원 수	상원 수	하원 1명이 대표하는 인구	상원 1명이 대표하는 인구
부에노스아이레스	70	3	176,928	4,198,325
부에노스아이레스 시	25	3	118,616	988,468
코르도바	18	3	153,705	922,228
산타페	19	3	147,285	932,807
멘도사	10	3	141,248	470,827
투쿠만	9	3	126,901	380,702
엔트레 리오스	9	3	113,362	340,086
살타	7	3	123,736	288,718
차코	7	3	119,954	279,892
코리엔테스	7	3	113,656	265,198
미시오네스	7	3	112,702	262,972
산티아고 델 에스테로	7	3	95,998	223,996
산 후안	6	3	88,119	176,238
후후이	6	3	85,388	170,776
리오 네그로	5	3	101,354	168,924
포르모사	5	3	79,683	132,804
네우켄	5	3	77,767	129,611
츄붓	5	3	71,438	119,063
산 루이스	5	3	57,292	73,576
카타마르카	5	3	52,847	88,078
라 리오하	5	3	51,999	86,665
라 팜파	5	3	44,146	95,486
산타 크루즈	5	3	31,968	53,280
티에라 델 후에고	5	3	13,874	23,123
전체/평균	257	72	126,909	452,993

출처: Escolar 2000, p. 4.

4 김슨과 칼보는 인구 규모와 경제 발전의 정도에 따라 부에노스아이레스 주, 연방 수도인 부에노스아이레스 시, 산타페 주, 코르도바 그리고 멘도사 주를 대도시 지역 범주로 그리고 나머지 19개 주를 주변부 지역의 범주로 나누어 구분하였다(Gibson and Calvo 2004, 182).

현재 아르헨티나는 세계에서 가장 극심한 의원정족수(malapportionamiento) 불균형 국가이지만 1853년 헌법제정 당시에는 선거구의 인구비례 원칙에 따른 의석배분을 명시하였다. 이후에도 도시화와 도시로의 이주로 인한 인구변화로 몇 차례의 법안수정을 거치긴 했지만 원칙상 큰 변화는 없었다. 그러나 1949년 인구비례에 따른 의석배분규정이 폐지되었다. 페론은 PJ의 선거 지지율과 의회에서의 의석점유율을 확대하기 위한 목적으로 인구비례에 상관없이 모든 주에 최소 2석의 하원의석을 배분하도록 선거법을 개정하였다. 이후 최소의석규정은 1972년 3석 그리고 1983년에는 다시 5석으로 증가하여 현재에 이르고 있다. 그리고 1994년 헌법개정에 따라 상원의석도 2석에서 3석으로 증가하였다(Sawers 1996, 194).

아르헨티나의 선거제도는 각 선거구간 형평성 보장을 위해 상원은 각 선거구(23개주와 연방수도)에서 3석을 그리고 하원은 선거구별 인구비례에 따라 차별적으로 의석이 배분되나, 소규모 주의 정치적 대표성을 보호하고 주간 형평성을 보장하기 위해 최소 의석 5석이라는 규정을 두고 있다.⁵ 이러한 원칙은 표 8에서 볼 수 있듯이 인구가 밀집되어 있는 대도시 지역에 비해서 인구가 적은 주변부 비-도시 지역에 상대적으로 많은 의석이 배분되는 문제를 초래한다(Gibson 2000, 32-36; Gibson and Calvo 2000, 34-35).

아르헨티나의 연방 제도는 세계의 어떠한 연방제도 보다 인구 밀도가 낮고 빈곤한 지역을 과대대표하고 있다. 1995년 전체인구의 30%만이 집중된 주변부 지역이 상원 전체의석 48석 중 40석을 차지하여 83%를 점유하였다. 1260만 명이 거주하는 아르헨티나 인구최대 밀집지역인 부에노스아이레스 주와 5만 9천명이 거주하는 티에라 델 후에고(Tierra del Juego) 주에 동일하게 3석의 상원의석이 할당되었다. 전체 인구의 40%가 집중되어 있는 부에노스아이레스

5 아르헨티나는 23개 주와 1개의 연방 수도로 구성된 연방국가이며 의회는 상원과 하원으로 구성되어 있다(Art. 44C.N./94). 하원은 24개 선거구에서 선출된 257명으로 구성되어 있으며 임기는 4년으로 한다. 하원의 수는 인구 33,000명당 1명이며, 어떤 경우에도 선거구 당 5명 이하일 수 없다(헌법 N°22,847/83). 만약 임기 중에 의원이 사망하거나 사임하면 의원직을 수행하지 않는, 당 명단에서 다음 후보가 남은 의원직을 수행한다. 257석의 반인 127석 또는 130석이 매 2년마다 갱신되며(Art. 50C.N./94) 재선을 허용한다(Art. 50C.N./94). 상원은 23개 주와 1개의 연방 수도에서 각 3명씩 선출된다(Art. 54C.N./94). 임기는 6년으로 하며 의원의 1/3은 매 2년마다 갱신되며 재선 가능하다(Art. 56C.N./94). 상원은 직접투표에 의해서 선출되며 각 선거구 당 3명의 상원이 선출된다. 각 선거구의 3개의 의석 중 2개는 최다투표를 한 정당 혹은 연합에게 주어지며 나머지는 한 석은 득표 2위 정당 혹은 연합에게 주어진다(우선 최다투표). 선거는 임기가 끝나는 해 10월 4번째 일요일에 치러지며 90일 전에 미리 통보해야 한다(Art. 54C.E.N.).

주에는 전체 상원 의석의 4%만이 할당된다. 이는 티에라 델 후에고의 한 표가 부에노스 아이레스 주의 214표와 동일함을 의미하며 인구 저밀집 지역의 상원 의원 비율이 상당히 높음을 보여주고 있다.

하원에서도 전체 인구의 30% 지역이 전체 하원 의석의 52%를 점유하고 있기 때문에 상원과 마찬가지로 과대대표성의 문제가 제기된다. 3.9%의 인구를 가진 인구저밀도 지역의 하원대표성은 11.7%나 된다. 반대로 가장 인구가 많은 부에노스아이레스 주의 경우 전체 인구의 38.7%가 거주하지만 하원에서는 단지 27.2%의 의석만을 차지할 뿐이다. 부에노스아이레스 주 다음으로 인구가 많은 주인 코르도바와 산타페의 경우도 마찬가지로 각각 8.5%와 8.6%의 인구를 가지고 있지만 하원에서는 각각 7.0%와 7.4%의 의석을 배분받기 때문에 의원수 정족 불균형의 문제를 가지고 있다(Gibson and Calvo 2000, 35-36).

아르헨티나 선거제도가 보장하는 지방의 과대대표성이 정당경쟁의 지방분권화에 영향을 미치는 이유는 주변부가 갖는 높은 정치적 영향력 때문이다. 여당이 선거에서 승리하고 의회를 지배하기 위해서는 의회에서 의석점유율이 높은 지방의 지지가 절대적으로 요구된다. 따라서 정부는 지방의 정치적 지지를 동원하기 위해서 지방정치를 장악하고 있는 주지사가 자신의 정치조직을 유지하는 데 필요한 정치적·경제적 필요를 지원한다. 따라서 지방에서의 선거결과는 국가의 정책과는 상관없이 지방에서 주지사가 분배할 수 있는 혜택의 정도에 달려 있다고 할 수 있다.

제정제도와 연방세분배금 법(Corparticipation Law)

1934년 제정된 연방세분배금 제도로 인해 라틴아메리카에서는 가장 분권화된 국가 중에 하나로 분류된다(Eaton 2001, 2). 연방세분배금 제도가 시행되기 이전까지 지방세의 근원은 주로 소비세와 생산세였으며 지방정부가 직접 세금을 징수하였다. 특히 무역세는 연방정부 지출의 중요한 재정원이 되었다. 그러나 1929년 대공황의 여파로 무역세가 급감하면서 지방정부는 연방정부에게 일부 징세권을 이양하는 대신 징수된 세금을 정기적으로 분배받기로 결정했다(Eaton 2001, 4-5). 1934년 도입된 연방분배금 제도는 아르헨티나의 지방간 관계의 중요한 분기점이 되었다(Eaton 2005, 95).

1934년 연방세분배법(Tax Sharing System)이 제정된 이후 지방은 연방정부

에게 세율책정, 징수기준 그리고 세금징수 등 조세규정과 관련된 그 밖의 규정들과 개인과 법인 소득세, 소비세(부가가치세, 연료, 특정 의무세)를 비롯한 각종 중요한 세금의 징수권한을 일임하였다. 지방정부는 단지 생산, 부동산, 그리고 자동차세 관련 세금 징수권만을 행사할 뿐이다. 따라서 아르헨티나는 헌법에서 지방정부의 자율성 특히 지방과세에 대한 지방정부의 실질적인 권한을 보장하고 있지만 사실상 지방정부는 대부분의 과세권한을 중앙정부에게 일임한 상황이다(Tommasi 2006, 31). 표 8은 2000년대 아르헨티나 연방정부의 수입출처를 설명해 주고 있다. 연방정부는 전체 수입의 83%의 세금을 거둬들이고 있으며 지방정부는 단지 17%에 지나지 않는다. 이는 지방의 낮은 재정자립도를 단적으로 말해준다고 할 수 있다.

표 8. 2000년 수입출처 (%)

	연방정부	주정부	지방자치 정부	전체
소득세&자산매각소득세	19			19
사회보장기금	21			21
상품, 서비스, 거래세	38	10	0.1	47
재산세	2	4	0.3	6
무역세	3			3
기타	1	3		5
전체	83	17	0.4	100

출처: Tommasi 2006, p. 31.

표 9에서는 2000년 중앙과 지방정부의 지출구조를 볼 수 있다. 표 8에서 볼 수 있듯이 수입은 중앙에 집중되어 있으나 지출은 상당히 분권화된 양상을 보인다. 국방과 외교관련 프로그램을 제외한 중요한 사회프로그램 대부분이 주정부의 책임 하에 있으며, 중앙정부와 지방정부는 경제, 사회기반 구조들에 대한 책임을 공유하고 있다.

표 9에서 볼 수 있듯이 수입이 전체수입의 17%에 불과한 지방정부의 지출이 약 50%에 달함으로써 수지불균형을 이루고 있음을 알 수 있다. 지방정부지출의 대부분은 사회지출비용이 차지하고 있다. 따라서 아르헨티나 연방정부와 지방정부 간에는 매우 불균형한 재정구조의 특징을 보이고 있다.

표 9. 2000년 연방, 지방, 지방자치 정부 지출 (%)

	연방정부	주정부	지방자치정부
전체지출	52	40	8
행정	39	46	15
공공사업	31	52	17
부채상환	84	15	1
사회지출	51	41	7
교육	20	78	3
의료	20	44	6
수도	15	85	0
주거	1	99	0
사회지원	25	23	23
연금	80	20	0
고용	91	9	0
기타공공서비스	65	12	23

출처: Tommasi 2006, p. 33.

중앙과 지방간의 불균형한 재정구조의 주된 요인은 바로 중앙에서 세금을 징수하여 지방으로 분배하는 연방세분배금제도에 있다. 시간이 지나면서 연방 재정은 저발전 되고 인구밀도가 낮은 지방에 유리하게 분배되었다. 명확한 분배기준이 존재하지 않았으며, 정치적 의도가 강했고, 투명성에도 문제가 있었다(Eaton 2006, 33).

가장 최근의 개정된 연방세분배금법안은 1988년 법안이다. 법안개정으로 연방정부는 42%의 수입을 유지하게 되었으며, 57%는 지방으로 분배되었고, 1%는 지방의 경제위기상황에 지원하기 위해 예치해 놓았다. 그러나 새로운 연방분담금법안은 메넴정부의 개혁정책에 큰 걸림돌로 작용했다. 아이러니하게도 1987년 PJ가 강력하게 추진한 연방세 57%의 지방이전을 약속하는 연방세 분배금법안이 메넴에게 큰 부담이 되었다. 메넴정부에게 있어서 지방에게 유리한 연방재정법은 거시경제안정을 위해 재검토해야하는 사안이었다(Eaton 2005, 97).

따라서 메넴정부는 1992년과 1993년 두 차례에 걸쳐 재정개혁을 실시하였다. 연방정부와 지방정부간 재정협정의 중요한 변화는 사회보장지불금, 분배세금 징수를 위한 행정비용, 그리고 재정불균형을 겪는 지방을 위한 긴급자원을 특별지원하기 위해 연방분배금에서 15%를 따로 지정해 둔 것이었다. 결과적으로 지방에 분배되는 연방분배금 비율은 57%에서 45%로 감소하였다. 비록

연방정부가 분배하는 연방분배금의 비율은 감소하였으나(43.3%에서 36%로) 연방정부 지원금의 총액은 오히려 증가하였다(Saiegh and Tommasi 1999, 287-289).

표 10. 연방정부의 지방정부에 대한 재정지원금 (1990-1995)

	연방분배금	기타 재정지원	전체
1990	4,804	2,499	7,303
1991	6,869	2,497	9,366
1992	10,038	3,211	13,249
1993	10,250	4,201	14,451
1994	10,567	4,653	15,220
1995	10,401	4,765	15,166

출처: Ministerio Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias.

표 10에서 보여주듯이 1990-1995년 연방분배금을 포함한 지방정부에 대한 중앙정부의 전체 재정지원 금액은 두 배 이상 증가하였다. 지방에 대한 연방재정지원금의 증가는 재정 자립능력이 있는 지방정부와 개혁정부의 거시경제정책의 안정화에는 큰 위협이 될 수도 있었다. 따라서 PJ 정부는 거시경제적 안정과 정치적 안정을 유지하기 위해 1992년과 1993년 지방정부의 재정개혁과 공공부문의 개혁을 내용으로 하는 재정협정을 체결하였다. 이 협정은 연방분배금의 15%를 사회보장기금으로 사용한다는 것과 지방 행정부의 개혁, 공공기업과 지방은행의 민영화, 지방경제의 탈규제 그리고 지방의 연금자금 운영권을 중앙정부로 이전하는 내용을 포함하고 있었다(Saiegh and Tommasi 1999; Remmer and Wibbels 2000, 430).

중앙에서 지방으로의 재정이전은 지방의 정치리더 즉 주지사에게는 무엇보다도 중요하다. 자신의 정치조직을 유지하고 자신의 지지자들에게 보상하기 위한 활동에 필요한 자원이 중앙정부로부터 나오기 때문이다. 지방정치에서 막강한 영향력을 행사하는 실력자인 주지사는 주정부 예산운영에 대한 재량권을 가지고 있기 때문에 연방분담금과 각종 보조금 등을 지역정치기반을 강화하는 데 사용한다. 따라서 재정자립도가 낮은 저발전 된 주의 주지사의 경우는 중앙으로부터 더 많은 자원을 배분받으려 노력할 것이기 때문에 정부의 정책을 수용하는 태도를 취하게 된다.

지방분권화 정책

아르헨티나는 1930년부터 경제위기 극복을 위해 경제안정화와 구조개혁을 시도해 왔으나 1990년까지 효과적인 성과를 얻지 못했다. 그러나 메넬집권 이후 가격자유화, 국가보조금 폐지, 관세인하 내지는 철폐, 재정적자감소 그리고 국영기업의 민영화 조치가 취해졌다. 그 결과 가격안정과 경제성장세 회복 그리고 자본유입의 현격한 증가를 가져와 가장 성공적인 개혁정책 사례로 세계의 시선을 집중시켰다. 특히 인도와 같은 연방주의 국가들에게 있어서 아르헨티나의 성공은 흥미 있는 사례로 묘사되었다. 그 이유는 개혁정책을 수행하는 데 있어서 지방정책은 매우 중요하며 중앙정부의 개혁정책 추진에 큰 제약요소가 되기 때문이다(Remmer and Wibbels 2000, 419). 따라서 아르헨티나 개혁정책이 놀라운 성과를 나타낼 수 있었던 데에는 중앙정부의 개혁정책에 대한 지방정부의 저항이 크지 않았음을 의미한다.

중앙정부가 강도 높은 분권화정책을 추진하였음에도 불구하고 지방으로부터 강한 저항을 받지 않고 정치적 질서를 유지할 수 있었던 비결은 크게 두 가지로 요약해 볼 수 있다. 하나는 정부의 재정개혁정책이 지방의 재정조건을 크게 악화시키지 않았기 때문이며, 다른 하나는 공공부문의 분권화정책이 지방의 공공부문고용에 큰 영향을 미치지 않았기 때문이다.

표 11. 아르헨티나의 재정분권화 (1987-1997)

공공지출	중앙		지방	
	1987	1997	1987	1997
전체지출	60.2	46.9	33.1	43.5
전체사회서비스지출	54.1	50.6	39.0	41.7
교육과 문화	37.5	22.2	60.4	75.6
의료	19.4	14.6	66.7	69.1
주거	10.0	0.6	90.0	99.4
사회지원	61.5	27.4	26.9	50.4
경제서비스	81.1	35.9	17.2	53.6

출처: Wibbels 2005, p. 138.

지난 20년간 아르헨티나는 공공정책의 분권화라는 세계적인 흐름에 동참하였다. 이 시기 교육, 의료 그리고 기본적인 사회기반시설들이 민영화 내지는 분권화 되었다. 표 11에서 보여주듯이 아르헨티나 지방정부의 공공정책 비용은

분권화정책이 실행된 이후 증가하였다. 1987년 60.2%였던 중앙정부의 전체공공지출이 1997년에는 46.9%로 감소한 반면, 지방정부는 1987년 33.1%에서 1997년에는 43.5%로 증가하였다. 1994년 지방은 초등, 중등교육과 공공주택 지출의 90%, 사회기반시설의 50%, 공공의료의 74% 그리고 공공치안과 정의에 50%를 부담하게 되었다(Remmer and Wibbels 2000, 428). 1991년 메넬정부는 중앙에서 지방으로 중등교육에 대한 재정과 운영권을 분권화한다는 내용의 법안을 통과시켰고 1993년 “연방교육법”(Federal Education Law)을 발표하였다. 교육의 분권화는 지방정부의 자율성 제고보다는 중앙정부의 재정부담 회피가 더 많이 고려되었다.

교육 분권화 관련 법안을 통과시키기 위해 경제부는 주지사와 협상하였고, 경제부는 분권화 자금은 연방분담금 밖에서 조달될 것이라고 지방을 설득하였다(Tommasi 2006, 65). 결국 교육 분권화 법은 지방과 중앙간의 정치적 거래를 통해서 제정되었고 지방의 지출부담은 증가하였다. 공공서비스를 위한 지방의 지출이 크게 증가하였음에도 불구하고 공공정책의 분권화는 지방의 재정조건을 악화시키지 않았다. 표 12에서 지방에 대한 연방분담금과 재량지원금의 증가를 볼 수 있다. 대도시보다는 재정자립도가 낮은 지방에 더 많은 자금이 배분되었음을 알 수 있다.

1992년과 1993년 메넬정부가 취한 재정개혁은 아르헨티나 재정연방주의 역사상 가장 과감한 개혁이었다. 그러나 재정개혁의 목적은 연방재정시스템 개혁보다는 개혁의 효율성 제고를 위한 복잡한 정치적 교환에 있었다(Tommasi 2006, 56). 연방분담금의 15%를 중앙정부의 사회보장시스템으로 전환하기로 한 1992년 재정개혁이 의회를 통과하기 위해 메넬은 다른 재정지원을 약속하였다. 당시 여당인 PJ가 하원과 상원을 장악하고 있었기 때문에 정부는 하원에서 가장 많은 의석을 차지하고 있는 부에노스아이레스 주 의원들, 그리고 상원에서 비중이 높은 저발전 지방의 의원들과 정치적 연합을 구축하였다. 연방분담금의 비율을 축소하는 대신 새로운 재량 지원금을 확대하는 방향으로 지방을 설득하였다. 중앙에서 지방으로 분배되는 연방세분배금의 비율은 축소되었지만 총액은 증가했으며, 재량지원금도 증가했음을 표 12를 통해서 알 수 있다. 대표적인 재량지원금인 외각자금(Fondo de Conurbano)은 부에노스아이레스 의원들로부터 지지를 받는데 기여했다. 이밖에도 국가주택기금(Fondo Nacional de Vivienda), 도로제휴(la Coparticipación Vial), 지방전력개발기금(Fondo de

Desarrollo Electrónico del Interior) 그리고 지방발전기금(Fondo de Desarrollo Regional) 등은 분권화 정책에 대한 지방의 저항을 약화시키는 데 기여하였다.

표 12. 지방정부의 지출과 공공고용 증가

지방	연방지원 지방예산 (%)	연방정부 지원금 (백만 달러)		재량지원금 (백만 달러)	
		1990	1995	1990	1995
부에노스아이레스 시	6.16				
부에노스아이레스	46.04	1,292	3544	164	290
코르도바	55.16	514	1,007	63	68
멘도사	58.57	306	611	25	37
산타페	52.28	989	2,031	104	97
카타마르카	90.88	198	339	53	30
코리엔테스	85.71	260	501	65	70
차코	87.97	311	596	69	70
쥬벳	79.98	182	395	40	99
엔트레 리오스	70.74	306	638	58	62
포르모사	92.44	235	497	53	99
후후이	74.46	303	392	153	54
라팜파	62.59	124	302	21	67
라리오하	84.04	172	530	51	259
미시오네스	82.35	220	468	52	72
네우켄	68.55	359	608	66	123
리오 네그로	66.16	289	401	111	74
살타	71.14	271	636	34	64
산 후안	82.97	214	449	41	64
산 루이스	76.19	159	321	41	56
산타 크루스	76.30	224	426	43	97
산티아고 델 에스테로	85.63	243	648	43	89
투쿠만	71.58	90	236	33	92
티에라 델 후에고	76.42	323	613	62	58

출처: Gibson and Calvo 1997, p. 12 참고하여 재구성.

분권화 정책이 지방의 강한 저항을 유발하지 않는 두 번째 요인은 공공부문 개혁이 지연되었다는 데 있다. 1989년 이후 메넬개혁신 정부는 중앙정부에 대한 초긴축 정책을 실시하였다. 1989년 이후 중앙정부의 공공부문에서는 7만개의 일자리가 사라졌고 70%이상 축소되었다. 그러나 지방은 상황이 이와 반대로 오히려 고용이 증가되었다. 지방정부의 공공부문개혁지연에 따른 비용부담은 중앙정부의 부담으로 돌아갔다(Gibson and Calvo 2000, 40-41). 표 13에서

볼 수 있듯이 1989년 1,096,269개였던 공공부문 일자리는 1999년 1,324,613개로 증가하였다. 인구 1,000명 중 공적부문 고용인원도 90년대 줄곧 33명에서 36명으로 큰 변화가 없었다. 지방정부의 행정부 지출 비용은 1989년 42억 5천만 페소에서 1999년에는 90억 6천백만 페소로 두 배 이상 증가하였다. 지방정부의 이와 같은 공공부문 고용 변화는 개혁의 어떠한 영향도 받지 않았음을 말해 준다.

표 13. 지방정부의 공공부문 고용과 1,000명당 고용인원

시기	공공부문 고용인원 (단위: 명)	인구 1,000명당 고용인원 (단위: 명)	지방정부 행정지출비용 (단위: 백만 페소)
1989	1,096,296	35	-
1990	1,122,993	35	-
1991	1,097,764	33	4,250.2
1992	1,109,932	33	5,968.5
1993	1,154,626	34	7,209.0
1994	1,164,520	34	7,845.7
1995	1,213,118	35	7,549.5
1996	1,201,484	34	7,704.0
1997	1,240,651	35	8,152.8
1998	1,270,986	35	8,879.7

출처: Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias.

엄격하게 추진되지 못한 아르헨티나의 분권화 정책은 주정부 예산에 대한 전적인 재량권을 행사하는 주지사의 영향력을 확대시키는데 기여하였다. 주정부는 개혁정책으로 많은 부담을 떠맡게 되었지만, 중앙정부로부터 연방세분배금 외에도 많은 지원을 받았기 때문에 구조개혁의 고통이 크지 않았다. 1999년 집권한 Alianza 데 라 루아(De la Rúa) 정부는 페론당과는 달리 수혜주의관행을 약화시키고 중앙집권화 정책을 추진하려 하였으나 PJ가 지배하는 주정부의 강한 저항을 불러일으켰다(Eaton 2005, 105). 데 라 루아는 지방재정적자를 개선하기 위해 세계개혁을 단행하였으나 의회를 통과하지 못했다. 그리고 2000년 2003-2005 연방세 동결과 관련된 새로운 재정협약 역시 실패하였다. 데 라 루아 정부의 실패와는 달리 2001년 의회가 임명한 PJ의 두알데(Eduardo Duhalde)는 이전 정부의 재정협약을 파기하고 매달 1,185만 달러를 분배하겠다

고 약속하면서 새로운 재정개혁안을 제출하였고 새로운 재정개혁은 의회를 지지를 받았다(Eaton 2005, 109).

앞서 살펴본바와 같이 분권화 정책은 경제 효율성을 제고하기 위해 추진되었다기 보다는 지방의 정치적 지지를 동원하기 위한 중앙-지방간의 정치적 거래였다고 할 수 있다. 아르헨티나의 비효율적인 분권화정책은 지방정책과 지방정치행위자들의 중요성을 상승시켰다. 재정능력이 없는 지방정부는 증가한 공공정책을 수행하기 위해 중앙에 더 많은 자원을 요구하게 되었고, 중앙은 자원배분을 통해 지방과 선거연합을 구축하였다.

결론

정당체제의 지역화 현상은 지방중심으로 선거경쟁이 재편되며, 전국정당의 득표율이 모든 지방에서 유사하게 나타나는 전국화와는 달리 지방마다 많은 차이가 나타나는 현상을 의미한다. 아르헨티나 선거제도의 과대대표성과 지방재정의 구조적 취약성 그리고 분권화 정책은 정당들의 선거경쟁을 지방중심으로 재편하였다. 중앙의 정치리더들에게 지방과의 선거연합은 선거에서 승리하고 안정적인 국정운영을 위한 의석확보를 위해 반드시 필요하며, 지방의 정치리더들에게는 자신의 정치조직을 유지하고 정치적 성공을 위한 자원을 확보하기 위해 필요하다.

1983년 하원 최소의석의 증가(3석에서 5석으로), 1994년 상원의석의 증가(2석에서 3석으로) 그리고 1995년 대선직선제와 2001년 상원의원 직선제는 선거에서 지방의 중요성을 증가시켰다. 지방정당의 후보자 명부작성과 지방재정운영에 대한 절대적인 권한을 가지고 있는 주지사의 정치적 영향력이 확대되면서 의원들은 자신들의 정치적 성공과 출세의 열쇠를 쥐고 있는 주지사의 신뢰를 얻기 위해서 전국 규모의 정책보다는 지방관련 정책에 더 큰 관심을 보이게 되었다. 주지사 중심의 지방정치조직의 영향력이 커지면서 지방정치인들은 자신의 정치적 성공과 출세를 보장해 주는 지방당과 연합하였고, 전국적 규모의 정책보다는 지방정책을 우선하는 지방정당이 지방정치를 지배하면서 전국정당 역시 영향력 있는 지방정당과 선거연합을 형성하였다.

현재 전국정당인 PJ의 정치적 우세와 UCR의 약세는 이와 같은 맥락에서

이해된다. PJ의 우세는 국가자원의 분배를 통해 지방과의 연합을 확고히 했기 때문이며, UCR의 약세는 자원분배능력의 부족으로 지방과의 선거연합구축이 어렵기 때문이다. 따라서 현재 PJ의 우세는 절대적으로 페론당에 대한 충성심에서 비롯된 것이 아니며 상당히 가변적이고 위태롭다고 할 수 있다.

최근 아르헨티나 정당경쟁의 지방화는 정치적으로는 지방에 과도한 영향력이 집중되어 있고 경제적으로는 중앙에 부가 집중되어 있기 때문에 가속화되고 있다. 지방의 정치적 형평성과 국가경제의 효율성을 고려한 선거제도와 재정제도가 지방정부의 자율성 확대를 가져오지 못하면서 아르헨티나 정치경제발전을 제약하는 요인이 되고 있다.

참고문헌

- Alessandro, Martín(2009), “Nacionalización del sistema de partidos y centralización del Estado: el caso argentino(1983-2007),” Preparado para su presentación en en el Congreso 2009 de la LASA, Junio, Rio de Janeiro, Brasil, pp. 11-14.
- Artena, Daniel Lobonatti, Cynthia Oscar, and Mario Salinardi(1995), “Argentina,” in Ricardo López Murphy(ed.), *Fiscal Decentralization in Latin America*, Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Calvo, Ernesto and Marcelo Escolar(2005), *La nueva política en la Argentina: Crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Calvo, Ernesto and María Victoria Murillo(2004), “Who Delivers? Partisan Clients in the Argentine Electoral Market,” *American Journal of Political Science*, Vol. 48, No. 4.
- _____(2005), “A New Iron Law of Argentine Politics? Partisanship, Clientalism, and Governability in Contemporary Argentina,” in Steven Levitsky and María Victoria Murillo(eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park: Pennsylvania University Press.
- Chibber, Pradeep and Kollman(2004), *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party competition in Canada, Great Britain, India, and the United States*, Princeton: Princeton University Press.
- Collier, Ruth Berins and David Collier(1991), *Shaping the Political Arena: Critical Juncture, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Princeton University Press.
- De la Luca, Miguel, Mark P. Jones, and Aría Inés Tula(2000), “Back Rooms or Ballot Boxes?: Candidate Nomination in Argentina,” *Comparative Political Studies*, Vol. 35, May, pp. 413-435.
- Eaton, Kent(2001), “Decentralization, Democratisation and Liberalisation: The History of Revenue Sharing in Argentina, 1934-1999,” *Journal of Latin American Studies*, Vol. 33, Part 1, February, pp. 1-28.
- _____(2002), “Fiscal Policy Making in the Argentine Legislature,” in Scott Morgenstern and Benito Nacif(eds.), *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University.
- _____(2005), “Menem and the Governors: Intergovernmental Relations in the 1990s,” in Steven Levitsky and María Victoria Murillo(eds.), *Argentine Democracy: The Politics of Institutional Weakness*, University Park: Pennsylvania University Press.
- Gibson, Edward L. and Ernesto Calvo(1997), “Electoral Coalitions and Market Reforms: Evidence from Argentina,” paper presented at the XXX International Congress of the Latin American Studies Association,

- Guadalajara, México.
- (2000), “Federalism and Low-maintenance Constituencies: Territorial Dimensions of Economic Reform in Argentina,” *Studies in Comparative International Development*, Vol. 35, No. 3, Fall, pp. 32-55.
- Gustafson, Lowell S.(1990), “Factionalism, Centralism and Federalism in Argentina,” *Publius*, Vol. 20, No. 3, pp. 163-176.
- Jones, Mark P.(2002), “Explaining the High Level of Party Discipline in the Argentine Congress,” in S. Morgenstern and B. Nacif(eds.), *Legislative Politics in Latin America*, New York: Cambridge University Press.
- Jones, Mark P. and Won-Jae Hwang(2004), *Provincial Party Bosses: Keystones of the Argentine Congress*, unpublished manuscript.
- Jones, Mark P. and Won-Jae Hwang and Juan Pablo Micozzi(2009), “Government and Opposition in the Argentine Congress, 1989-2007: Understanding Inter-party Dynamics through Roll Call Vote Analysis,” *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, No. 1, pp. 67-96.
- Jones, Mark P. and Scott Mainwaring(2003), “The Nationalization of Politics: An Empirical Measure and an Application to the Americas,” *Party Politics*, Vol. 9, No. 2, pp. 139-166.
- Jones, Mark P., et al.(2001), Prepared for delivery at the 2001 Annual Meeting of the American Political Science Association, Hilton San Francisco and Towers, August 30-September 2, Copyright by the American Political Science Association.
- Leiras, Marcelo(2006), *Parties, Provinces and Electoral Coordination: A Study on the Determinants of Party and Party System Aggregation in Argentina, 1983-2005*, Dissertation submitted to the Graduate School of the University of Notre Dame, October, (Guillermo O’Donnell: Director).
- (2007), *Todos los caballos del rey: La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.
- (2009), “Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina,” *Política y Gobierno*, Vol. XVII, No. 2, pp. 205-241.
- Levitsky, Steven(2003), *Transforming Labor-based Parties in Latin America: Argentine Peronism in Comparative Perspective*, New York: Cambridge University Press.
- Mutti, Gastón(2005), “La democracia en las provincias argentinas y los cambios en sus sistemas electorales: la ley de lemas,” in Isidoro Cheresky and Inés Pousadela(eds.), *El voto liberado: elecciones 2003: perspectiva histórica y estudio de casos*, Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Remmer, Karen and Eric Wibbles(2000), “The Subnational Politics of Economic Adjustment: Provincial Politics and Fiscal Performance in Argentina,” *Comparative Political Studies*, Vol. 33, No. 4, pp. 419-451.
- Saiegh, Sebastian M. and Mariano Tommasi(1999), “Why is Argentina’s Fiscal

- Federalism so Inefficient? Entering the Labyrinth,” paper prepared for the Conference on <Modernization and Institutional Development in Argentina> PNUD, Buenos Aires, May, pp. 20-21.
- Sawers, Larry(1996), *The Other Argentina: The Interior and National Development*, Colorado: Westview Press.
- Tommasi, Mariano(2006), “Federalism in Argentina and the Reforms of the 1990s,” in Jessica S. Wallac and T. N. Srinivasan(eds.), *Federalism and Economic Reform: International Perspectives*, New York: Cambridge University Press.
- Wibbels, Eric(2005), *Federalism and the Market: Intergovernmental Conflict and Economic Reform in the Developing World*, New York: Cambridge University Press.

인터넷 자료

- Atlas Electoral de Andy Tow, <http://www.towsa.com/andy/>
- Obsevatorio Electoral Larinoamericano, <http://www.observatorioelectoral.org/>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina(INDEC: 아르헨티나 국가 통계 조사 기관), <http://www.indec.mecom.ar>
- Ministerio Interior, Subsecretaría de Asistencia a las Provincias(아르헨티나 내무부 지방 지원청), www.ministerio.gov.ar
- Ministerio del Interior Subsecretaría de Asuntos Institucionales, Dirección National Electoral Departamento Estadísticas(내무부 제도청 중앙선거관리국 통계부), www.ministerio.gov.ar/elecciones/

Article Received: 2013. 10. 01

Revised: 2014. 01. 20

Accepted: 2014. 01. 27