이베로아메리카 제9권 2호(2007. 12): 45-76

지방정치 중심으로써의 무니시삐오(municipio)의 변화와 특징: 떼뽀스뜰란 무니시삐오를 대상으로*

김 세 건

<Abstract>

El cambio y los caracteres del municipio como el nucleo de la política local

El municipio es un nivel mínimo dentro del sitema administrativo construido por el gobierno federal, el estatal y el municipal. El municipio ha funcionado, por una parte, como un medio de la dominación del imperio español y del Estado federal de México, por otra parte, como una organización de la resistencia al gobierno estatal y federal. Especialmente el municipio libre fue un mote importante de los revolucionistas mexicanos. Después de la Revolución mexicana, en Tepoztlán se organizaron unos nuevos políticos en lugar de los caciques que había dominado el municipio antes de la Revolución. Los nuevos políticos intentaron a construir el municipio libre, pero su intención no se logró por el fracaso en los projectos del desarrollo, la lucha por el poder y la intervención del Estado federal. La política local se dominó por el Estado estatal y federal y el PRI.

Desde la elección del año 1988 la crisis de la hegemonía del PRI se realizó. En Tepoztlán los movimientos contra el PRI se activaron, sobre todo, la lucha contra la contrucción del golfo, estallada el año 1995,

* 이 논문은 2005년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-003-B00208)

formó un nuevo gobierno municipal controlado por los poblados tepoztecos. Este cambio ha influyó la política estatal y federal, también el cambio del gobierno federal del año 2000 amplió la autonomía municipal. En realidad, existen muchos obstáculos para lograr la autonomía municipal. Sin embargo la política municipal basado en las organizaciones tradicionales como el barrio y la comunidad y la cultura propia está abriendo la posibilidad del otro mundo político.

[Key Words: Tepoztlán Mexico / Revolución Mexicana / Municipio libre / Hegemonía del PRI / Política local]
[주제어: 멕시코 떼뽀스뜰란 / 멕시코혁명 / 자유무니시삐오 / 제도혁명당 헤게모니 / 지방정치]

Ⅰ. 들어가는 말

멕시코에서 2000년 정권교체이후 정치 변화는 이제 꿈이 아니라 현실이다. 중앙정치 차원에서뿐만 아니라 지방정치, 즉 무니시삐오[1]와 마을 수준에서도 새로운 정치·사회적 지형이 창출되고 있다. 무엇보다 이제까지 무시되었던 지방정치가 중앙정치와 더불어 변화의 중심으로 자리매김되고 있다. 무니시삐오에서의 정치적 변화가 일반화되면서 중앙정부는 무니시삐오를 새로운 다당제에서 필수불가결한 정치주체로 인정하게 되었다(Moctezuma 2004, 90). 일반적으로 무니시삐오는 연방-주-무니시삐오로 이어지는 수직적 통치체계의 말단으로 간주되어 왔다. 무니시삐오는 연방(주)정부로부터 결코 자유로울 수가 없었기 때문에, 1917년 헌법에서 명시한 것처럼 무니시삐오가 민주주의의 기초가 된 적이 없다. 다시 말하면 무니시삐오의 정치경제적 자원은 자율성을 갖기에는 너무나 빈약했을 뿐만 아니라 중앙에 종속적이었다. 따라서 무니시

1) 무니시삐오는 한국의 시(市) 또는 군(郡)에 상응하는 행정단위로, 본 논문의 주 연구 대상지인 떼뽀스뜰란은 군에 해당한다. 본 글에서는 문맥에 따라 무니시삐오 또는 군이라는 용어를 혼용하였다. 무니시삐오 장(presidente)은 문맥에 따라 시장(市長) 또는 군수(郡守)로 기술하였다. 무니시삐오 정부는 아윤따미엔또(ayuntamiento)라고 하는데, 아윤따미엔또와 무니시삐오 정부를 혼용해 사용하였다.

삐오는 그냥 통치의 하위단위로써의 무니시삐오일뿐이었다. 예로 무니시삐오의 장(長)인 시장 또는 군수가 국가수준의 정치지도자가 되는 경우는 거의 없었다. 모든 경우에 지방의 정치인들은 무니시삐오에서 시작해서 무니시삐오에서 끝이 났다.

20세기 후반까지 멕시코 지방정치는 연방(주) 정부와 제도혁명당(PRI, Partido Revolucionario Instiucional)에 의해 결정되었다. 무니시삐오 정치는 제도혁명당과 국민행동당(PAN, Partido de Acción Nacional), 민주혁명당(PRD, Partido Revolucionario Democrático) 등과 같은 정당 간의 경쟁과 협상이 아니라, 어떤 경우이든 제도혁명당 내의 다양한 세력 간의 협상과 경쟁의 과정이었다(Meyer 1995, 248). 무니시삐오의 정치지도자가 되기 위해서는 지역의 사람 및 집단들 간의 관계보다는 제도혁명당 및 중앙 권력자들과 어떤 관계를 맺느냐가 더욱더 중요했다. 결국 무니시삐오 선거의 결과는 투표함에서 결정되는 것이 아니라 제도혁명당 내 그룹과 코프라티즘적 행위를 통해 이미 정해져 있었다. 무니시삐오 정치를 조직화하는 기본 원칙은 보호자-피보호자관계(clientelismo)였다(Meyer 1995, 249). 중앙에서 볼 때 무니시삐오는 큰 의미를 지니지 못했다.

그러나 1980년대 후반에 지방정치에서 의미 있는 변화들이 일어나기 시작하였다. 특히 1988년 대통령선거에서 꾸아우떼목 까르데나스(Cuauhtémoc Cárdenas)에 의해 주도된 좌파연맹의 정권교체 바람은 거의 한 세기 동안 지속되어 온 제도혁명당의 통치체제를 총체적 위기 속으로 몰아갔다. 비록 좌파연맹은 연방정권 교체를 실현하지는 못했지만, 무니시삐오 정치수준에서의 지각변동이 일어나기 시작하였다.[2] 1994년 시장·군수 선거에서 야당은 2,392개 무니시삐오 중 227개 무니시삐오(PAN 103개, PRD 85개 등)를 장악하였다. 무니시삐오에서의 정치변동이 현실화되면서 제도혁명당 헤게모니의 위기가 심화되었다. 특히 2000년과 2003년 선거를 통해 제도혁명당 외의 다른 정당들의

2) 멕시코혁명이후 무니시삐오에서 처음으로 반대당이 집권한 것은 1946년 구아나후아또(Guanajuato)주의 레온(León)시였다. 그 후 1959년 살바도르 나바(Salvador Nava)박사가 이끈 '산루이스뽀또시시민연맹'이 산루이스 뽀또시(San Luis Potosi)에서 승리하며 자유무니시삐오의 상징이 되었다. 그리고 1974년 국민행동당이 치우아우아(Chihuahua)에서 세 번째 승리를 하였고, 차후 이 승리는 국민행동당이 북부 주의 여러 무니시삐오뿐만 아니라 주정부 그리고 2000년 연방정부에서 집권하는 시발점이 되었다.

지방조직들이 체계화되면서 중앙정치가 직·간접적으로 무니시삐오와 마을정치까지도 영향을 미치게 되었다. 이것은 한편으로 지역정치가 중앙정치판에 따라 움직이는 새로운 형태의 지방의 중앙정치화가 이루어지는 계기가 되었지만, 다른 한편으로 중앙의 다당제 체제가 지방에서도 자리를 잡으면서 지역의 정치참여와 다양성이 높아지고, 지방이 지역[3]다워질 수 있는 가능성도 높아졌다(김세건 2006). 대통령의 무소불위적 권위도, 제도혁명당의 코프라티즘도, 지방정치에 대한 중앙정당의 전일적 지배도 변화하였다. 이렇게 멕시코 중앙정치가 변화하면서 무니시삐오에서 제도혁명당의 전일적 지배의 틈새를 뚫고 새로운 정치의 시도들이 이루어졌다. 또한 역으로 무니시삐오 정치의 변화가 중앙정치의 변동을 추동하며 그 변화의 방향을 가늠할 수 있는 시금석 역할을 하고 있다.

무니시삐오에 대한 정치적, 학술적 관심은 거의 주어지지 않았다. 이것의 가장 큰 원인은 PRI의 일당독재와 전일적 지배가 지속되면서 행정과 정치체계의 하부단위인 무니시삐오 수준의 지방정치는 큰 관심사가 되지 못했기 때문일 것이다. 오히려 무니시삐오보다는 좀 더 자율적인 농촌 등 마을단위의 정치가 관심의 대상이 되었다. 1990년대에 들어 무니시삐오의 지방정치에 대한 관심이 고조되고 있다. 이것의 대표적인 성과는 메리노(Merino Mauricio) 등이 참여한 『무니시삐오 민주주의를 찾아서(En busca de la democracia municipal)』(1994)를 들 수 있다. 이들은 일상민주주의에 주목하면서 무니시삐오를 중심으로 한 지방정치의 역사, 구체적 변화양상과 의미, 전망 등에 대하여 고찰하고 있다. 본 연구도 일상민주주의 실현의 장으로써 무니시삐오에 대한 관심에서 비롯되었다. 이런 관심의 연결선상에 있는 본 논문은 멕시코 중부에 위치한 모렐로스(Morelos) 주(州)의 떼뽀스뜰란(Tepoztlán) 무니시삐오을 중심으로 20세기 멕시코 정치체제에서 무니시삐오 정치는 어떤 변화를 겪어왔는지를 살펴보고자 하였다.

떼뽀스뜰란을 연구대상으로 한 것은 이 지역이 멕시코 전체 무니시삐오에서 어떠한 대표성을 지니고 있기 때문은 아니며, 오히려 필자가 박사논문을 위해

3) 본 글에서는 지방과 지역이라는 용어를 혼용하였다. 본 글이 중앙(centro)-지방(local) 정치라는 이중적이고 분절적인 멕시코정치체제의 지방정치에 초점을 주고 있기 때문에 주로 지방이라는 용어를 썼다. 단지 독립적이고 자주적인 무니시삐오의 특징을 강조하고자 할 때는 지역(región)이라는 개념을 사용한다.

현지연구를 했다는 연구자의 편의에 따른 선택이다. 물론 떼뽀스뜰란은 어떤 무니시삐오 못지않게 지방정치의 변화를 잘 드러내주는 멕시코 정치체계의 한 부분임을 부정할 수 없다. 나아가 떼뽀스뜰란의 과거 정치지형을 잘 보여주는 선행연구들이 풍부하게 이루어져있다는 장점이 있다. 떼뽀스뜰란은 인류학적으로 매우 중요한 지역이다. 떼뽀스뜰란을 인류학 연구의 중심으로 이끈 것은 1926년 로버트 레드필드(Robert Redfield)의 연구이다. 레드필드는 이곳에서 전통사회가 도시사회로 변화해가는 문화접변(aculturación) 현상을 연구하였고, 이 변화를 전통-도시 연속체라는 개념으로 정리하였다. 이후 이 개념은 농촌 연구에 커다란 영향을 주었다. 1951년에 오스카 루이스가 이 마을을 재조사하였고 떼뽀스뜰란 사람들의 삶과 문화를 매우 상세하게 기록하였다. 경험적인 사실을 중요시 하였던 루이스의 연구결과는 일반화를 추구하였던 문화주의자 레드필드의 연구 내용과는 매우 상이하였다. 레드필드와 오스카 루이스의 각기 다른 떼뽀스뜰란에 대한 시각은 한편으로 역사인류학의 필요성을 제기하였고, 다른 한편으로는 인류학자의 객관성에 대한 물음을 던지기도 하였다.

이후에도 떼뽀스뜰란은 많은 인류학자들의 연구대상지가 되었다. 정치와 관련해서는 롬니츠-아들레르(Lomnitz-Adler 1982)의 연구가 대표적이다. 1977년과 1978년에 걸쳐 떼뽀스뜰란을 조사한 롬니츠-아들레르는 지역경제의 변동, 중앙정부의 개입 등의 외부변화에 대하여 떼뽀스뜰란 지방정치체계가 어떻게 적응·변화해 왔는지를 각 시기별로 살펴보고 있다. 보크(Bock 1980)는 떼뽀스뜰란의 위-아래 바리오(bario)를 나누는 상징-공간적 의미체계가 지역 정치관계를 반영하고 있음을 밝혀내며, 지방정치에서 의례조직 등의 비공식영역이 지닌 중요성을 잘 보여주고 있다. 이와 더불어 1970-1971년 현지조사에 기초하여 떼뽀스뜰란과 인접한 뜰라야까빤(Tlayacapan) 무니시삐오의 정치구조, 정치 행위 등에 대하여 연구한 바렐라(Varela 1984a; 1984b)의 글은 1970년대 무니시삐오 정치행위양식 뿐만 아니라 양 무니시삐오를 비교분석하는데 매우 유익하다.

본 연구는 이런 선행연구에 기반하여 첫째 멕시코에서 무니시삐오의 성립과정과 특징, 둘째 떼뽀스뜰란 정치사를 중심으로 멕시코 정치지형에서 무니시삐오가 지닌 위상의 변화를 살펴볼 것이다.

Ⅱ. 무니시삐오의 약사(略史)

> 멕시코는 자연적으로나 지형적으로나 무니시삐오이다(Luis Gonzáles y Gonzáles).
>
> 무니시삐오는 정부의 일부이다. 벌금과 플라자의 사용료를 걷고, 출생과 결혼을 등록하고, 술꾼을 감옥에 가두고, 축제(feria)를 조직하고 그리고 결코 돈을 가지고 있지 않다(Óscar Navarro Gárate, Meyer 1995, 231 재인용).

멕시코 3단계 정치-행정체계의 하위단위인 무니시삐오[4]는 행정적으로는 넓고 복잡한 한 사회의 공동생활(convivencia)을 조직하는 기본 유형이며, 정치적으로는 권력구조의 기초 또는 출발점이다(Meyer 1995, 231). 2007년 1월 현재 멕시코에는 2,439개의 무니시삐오가 있으며, 이 중 2000년 이후에 만들어진 무니시삐오도 13개가 있다(www.e-local.gob.mx 참조). 이처럼 무니시삐오는 최근까지도 끊임없이 형성되는 가장 역동적인 정치·행정 단위라고 할 수 있다.

멕시코에서 무니시삐오는 에르난 코르테스(Hernán Cortés)의 정복과 더불어 신설되었다. 즉 에르난 코르테스는 1519년 멕시코에 도착하자마자 비야 리까 데 라 베라끄루스(Villa Rica de la Veracruz)무니시삐오를 신설하였다. 이후 식민지 사회에서 무니시삐오는 철저하게 스페인왕실의 지배를 받으면서 정부의 기본 단위로써 입법, 행정, 사법의 기능을 담당하였다. 19세기 들어 스페인 제국이 흔들리면서 끄리오요 엘리트들이 지배하고 있던 무니시삐오는 상대적 자율성을 갖기 시작하였고, 이는 독립전쟁으로 이어졌다(Meyer 1995, 232-3, 252 참조).

멕시코 독립 후 무니시삐오는 무정부와 중앙집권과의 사이에 놓여 있었고, 주(州)에 따라 다양한 양상으로 존재하였다. 한편으로 독립 후 연방정부의 힘은 미약하였기에 많은 원주민 마을들은 전통적 자율권과 소유권을 유지하였

---

4) 무니시삐오의 어원인 무니시삐움(municipium)은 라틴어의 munus(oficio, obligación)와 capere(tomar)의 합성어이다. 오늘날의 무니시삐오는 고대 로마제국에서 기인한 것으로 본다. 로마제국의 몰락 후 무니시삐오는 북유럽에서 쇠퇴한 반면에 라틴유럽에서 지속되었다. 그리고 스페인이 라틴아메리카를 정복하면서 라틴아메리카에 도입되었다. 이에 대해서는 메이어(Meyer 1995)를 참조하십시오.

다. 다른 한편으로 다음 시기 멕시코 정치의 주인공이 되는 지역의 군사적 까시께들이 출현하였다. 즉 카빌도(cabildo)의 전통적 권력이 약화된 속에서 끄리오요와 메스띠소의 지역엘리트가 새로운 정치주체로 등장하였다. 이들은 개혁전쟁과 공화국 복원 후에 중앙권력이 무니시삐오를 통치하면서 제도에 편입되었다. 이를 위한 핵심 수단은 행정-정치적으로는 '정치본부'(jafatura política), 법적으로는 재판관(el juez distrital)이었다. 뽀르삐리오 지배가 완숙되어가던 19세기말에 무니시삐오는 정치적 독립성, 사법권, 공동토지소유권, 상업에 대한 매상세 등 경제적 재원을 확보할 수 있는 자율권 등을 상실하였다. 지역엘리트들은 과두정부체제(estructura oligárquica)에서 권력의 정점을 구가하였다. 이들은 이제까지 유지되어왔던 무니시삐오의 자율권을 파괴하고, 나아가 주정부와 연방정부의 이익을 무니시삐오에서 실현하는 중앙권력의 대리인이 되었다. 결국 이런 상황은 1910년 혁명으로 이어졌고, 혁명과정에서 정치본부의 수장인 본부장(jefe político)은 증오의 대상이었다.

멕시코 혁명은 '자유무니시삐오(municipio libre)'라는 깃발을 높이 올렸다. 정치본부체제의 직접적 피해자인 마을과 무니시삐오 주민들에게 있어서 자유무니시삐오는 멕시코 혁명의 정치 강령 중 가장 가슴에 와 닿는 구호였다. 1911년 10월 치우아우아 주는 그렇게 증오의 대상이던 정치본부를 폐지하고 자유무니시삐오를 신설하였다. 특히 까란사(Venustiano Carranza)는 무니시삐오 자율권의 중요성을 인식하고 까란시스따들의 투쟁의 기본이 되었던 과달루뻬 선언(el plan de Guadalupe) 2조에 자유무니시삐오를 실현하겠다는 목표를 설정하였다. 그리고 그해 12월 25일 영토적 경계와 정치체계의 기본으로써의 자유무니시삐오법(la Ley del Municipio Libre)이 제정되었다. 무니시삐오 정부, 즉 아윤따미엔또는 주민의 직접 선거에 의해 구성되고, 모든 정치본부는 폐지되었다. 1916년 프란시스꼬 비야와 에밀리아노 사빠따의 세력을 누르고 승리한 까란사는 제헌의회를 소집하여 1917년 께레따로(Querétaro) 헌법을 제정하였는데, 1914년 자유무니시삐오법은 헌법 115조의 기본이 되었다. 그런데 문제는 자유무니시삐오의 자율권이었다. 무니시삐오 정부의 권한은 새로운 대헌장을 집필하던 마지막 시기인 1917년 1월 29일과 31일 사이에 의회에서 논의되었다. 논의의 쟁점은 자유무니시삐오의 이상이 아니라 물적 토대에 관한 것이었다. 즉 아윤따미엔또에 부여할 경제적 재원에 관한 것이었다. 결국 제헌의원들은 동의에 도달하지 못하고 선례에 따라 문제해결을 주의회로 넘겼다.

사실 제헌의원들은 '자유무니시삐오'에 자물통을 달았다. 이들의 일부는 지역 정치 지도자들에게 유리한 아윤따미엔또의 재정권에 대하여 헌법에 안전장치를 마련하는 것을 두려워하였던 것이다(Meyer 1995, 239 참조).

1920년 까란사 정부의 몰락이후, 그 뒤를 이은 소로라 출신 대통령들은 느리지만 다시는 되돌릴 수 없는 정치적 중앙집권화를 실천해가면서, 자유무니시삐오의 이상은 다시 흔들리기 시작하였다. 1928년 9월 까예스(Plutarco Elías Calles)는 혁명의 지도자와 단체를 아우르는 정당 건설을 제안하였고, 1929년 3월 국가혁명당(PNR, Partido Nacional Revolucionario)이 창당되었다. 얼마 지나지 않아 국가혁명당은 수백 개의 지역정당을 해체하였고, 무니시삐오를 중앙정당 중심의 권위주의 정치체제로 편입시켰다. 이에 무니시삐오의 민주화와 자율화는 점차 이상적 구호가 되었고, 무니시삐오 정부에서 한 자리를 얻기 위해서는 중앙정당의 지원이 필요하게 되었다. 특히 까르데나스(Lázaro Cárdendas, 1934-1940) 정부에서 국가혁명당은 멕시코혁명당(PRM, Partido de la Revolución Mexicana)으로 바뀌었고, 멕시코혁명당은 오직 대통령에 의해서만 움직이는 '강력한 정당'으로 변하였다. 주지사와 연방의회의원을 멕시코혁명당, 정확하게 말하면 대통령이 지명하게 된 것도 이 때부터이다. 이에 무니시삐오의 군수, 의회 후보자 선정은 주지사의 영역이 되었다. 이때는 이미 권력의 중간매개체인 정치본부는 존재하지 않았지만, 정치본부를 대신한 것이 다름 아니라 주정부이였다.

무니시삐오법에 따라 주지사는 중앙권력 또는 주의회를 이용하여 자신에게 저항하거나 회피하는 무니시삐오를 통제하였다. 혁명이후 무니시삐오 정부의 역사는 선거에 의한 권력대체의 역사이다. 물론 그 선거는 경쟁이 없는 선거였고, 당선된 사람들은 다름 아닌 연방과 주지사가 직접 지명한 사람들이었다. 즉 무니시삐오는 단지 주정부, 종국적으로는 연방정부가 허락하는 한에서의 자유무니시삐오였다. 제도혁명당의 지배시기 동안 경쟁 없는 선거는 하나의 관습이 되었고, 중앙(주) 정부에 반대하는 사람들이 무니시삐오 정부에 접근할 가능성은 점점 희박해졌다. 자유무니시삐오는 허명(虛名)뿐이었다. 멕시코시티에서는 무니시삐오 자체가 사라졌다. 1928년 멕시코시티의 17개 아윤따미엔또는 17개 델레가시온(delegación)으로 바뀌었고, 장(長)은 선거가 아닌 대통령에 의해 임명되었다. 결과적으로 혁명 후에도 1919년 멕시코헌법이 보장한 자유무니시삐오는 이루어지지 않았다. 사실 멕시코 혁명은 과거 중앙집권주의

자들의 정치질서를 파괴하는 방향으로 진행된 것이 아니라 그것을 완성하는 방향으로 이루어졌다(Meyer 1995, 238 참조). 강력한 대통령제 아래에서 자유 무니시삐오는 단순히 모토일뿐이었고, 오히려 모든 정치체제는 자유무니시삐오에 반하는 방향으로 흘러왔다.

무니시삐오와 관련된 조항인 헌법 115조는 여러 번 개정[5]이 되었지만, 항상 무니시삐오의 통치를 원활하게 하기 위한 필요에 따라 대통령에 의해서 이루어졌다. 가장 의미 있는 개정은 1983년 2월에 이루어졌다. 첫째 주의회가 무니시삐오에 개입할 수 있는 원인과 과정을 명확하게 규정하였다. 둘째 다소 형식적이지만 주민에게 공공서비스를 제공하는데 있어서 무니시삐오의 탈중앙화를 위한 기초를 마련하였다. 개정된 헌법에서는 주 의회의 2/3 이상이 찬성할 경우에만 주지사는 아윤따미엔또를 중지・해체하고 새로운 정부 또는 위원회를 구성할 수 있도록 하였다. 현실적으로 이 당시에 모든 주 의회는 주지사의 통제 하에 있었지만, 결과적으로 이 새로운 조항은 무니시삐오의 종속적 상황에 입법적 자율권을 부여하는 계기가 되었다. 즉 이 조항은 무니시삐오의 자율성을 보장하고 나아가 아윤따미엔또로 하여금 책임 있게 공공서비스를 제공하고 지역개발을 하며 지방정치와 행정의 중심으로 역할을 할 가능성을 열어놓았다.[6] 셋째 무니시삐오는 부동산 소유세, 서비스 등에 대한 세금 등 새로운 재정 기반을 가지게 되었다. 19세기 이후 무니시삐오는 재정 기반을 가지고 있지 않기 때문에 근본적으로 취약할 수밖에 없었다. 물론 여전히 무니시삐오 재정의 취약성은 사라지지 않았고, 재정은 기본적으로 연방정부에 의존할 수밖에 없었다. 평균적으로 재정의 80%는 경비로 사용되었고, 단지 20%만이 개발에 투자될 수 있었다(Meyer 1995, 243). 이처럼 무니시삐오는 단지 생존하는데 급급하였다. 따라서 무니시삐오의 자치성은 한계를 지닐 수밖에 없었다. 그렇지만 이 '작은 자율'(poco libre)은 20세기 후반 멕시코 정치・경제의 변화와 맞물리면서 '큰 자율'을 야기하였다.

---

5) 1933년에는 연임 원칙 그리고 1947년에는 여성의 투표를 허용하였다. 특히 1971년 개정으로 주민총회(el Congreso de la Unión)에서 무니시삐오 정부를 소환할 수 있는 가능성을 열어 주민들이 지역정치에 직접 참여할 수 있는 계기를 마련하였다.

6) 새 조항에는 모든 무니시삐오가 해야 할 8가지 공공서비스로 식수, 전기, 청소, 시장, 공동묘지, 노점관리, 길과 공원, 치안과 교통 등을 명시하였다.

Ⅲ. 연구지의 자연 · 인문지리적 배경

1. 지리적 배경

떼뽀스뜰란무니시삐오가 속해 있는 모렐로스 주[7]의 면적은 4,941km^{2}로 멕시코 32개 주 중에서 두번째로 작은 주이다. 면적은 작지만 인구밀도는 멕시코 주와 더불어 가장 높은 주 중의 하나이다. 모렐로스를 구성하는 32개 무니시삐오 중의 하나인 떼뽀스뜰란은 아후스꼬 산맥의 남쪽 경사면에 위치하며 멕시코의 수도 멕시코시티, 모렐로스 주도 꾸에르나빠까(Cuernavaca), 아유떼뻭(Yautepec), 우이칠락(Huitzilac), 뜰라네빤뜰라(Tlanepantla), 뜰라야까빤(Tlayacapan) 등과 경계하고 있다. 떼뽀스뜰란은 멕시코시티에서 남쪽으로 74km 정도 떨어져 있고, 꾸에르나빠까로부터는 동북쪽으로 16km 정도 떨어져 있다. 떼뽀스뜰란은 지역중심지인 이웃 아유떼뻭과 밀접한 관계를 맺고 있다. 선거구상으로도 떼뽀스뜰란은 아유떼뻭의 동부지구에 소속되어 있다. 그럼에도 두 지역간에는 상당한 차이가 있다. 기본적으로 지형 · 기후 상 두 지역은 평야지대와 산악지대의 차이를 보인다. 사회문화적으로도 레드필드(Redfield 1930, 59-60 참조)가 지적하듯이 "두 도시는 15마일 정도의 거리에 위치해있는데, 의상, 언어 등에서는 차이를 보이며 아유떼뻭에서 오는 사람을 상당히 먼 곳에서 온 것처럼 이야기한다"고 하였다.

떼뽀스뜰란은 떼뽀스뜰란읍(군소재지), 산타까따리나(Santa Catarina), 산띠아고 떼뻬뜰라빠(Santiago Tepetlapa, 이하 산띠아고), 이스까떼뻭(Ixcatepec), 아마뜰란(Amatlán), 산안드레스 데 라 깔(San Andrés de la Cal, 이하 산안드레스), 산후안(San Juán), 산또도밍고(Santo Domingo) 등의 8개 마을로 구성되어 있다. 무니시삐오와 마을과의 관계는 항상 통합적 구심력과 분리의 원심력의 원칙이 관철되었다. 즉 아윤따미엔또 중심의 정치구조, 공동토지, 시장, 공동축제, 교회와 의례조직 등을 통해 마을과 무니시삐오는 기본적으로 통합

---

7) 모렐로스주는 멕시코에서 가장 컸던 멕시코주(Estado de México)에 속해 있었는데 1869년 연방화 과정에서 신설되었다. 모렐로스주는 크게 꾸에르나바까, 꾸아우뜰라, 떼떼깔라, 호후뜰라(Jojutla) 등의 4개 도시를 축으로 형성되었으며, 수도는 꾸에르나바까가 되었다. 신설 당시 28개 무니시삐오였으나, 후에 분화되어 현재 32개 무니시삐오로 증가하였다.

되어 있다. 그러면서도 각 마을의 독특한 지역적 특색과 사회문화에 기반하여 서로 경쟁하고 구분되기도 한다. 예로 마을들은 떼뽀스뜰란의 산악지역의 특성에 따라 다양한 고도의 지역에 위치해 있다. 떼뽀스뜰란읍과 산후안은 거리상으로 4마일(mile) 정도밖에 떨어져 있지 않은데, 고도 상으로는 약 2천 피트(feet) 차이가 난다. 이런 이유로 주민들은 위치를 표현하는데 있어서 동서남북 방위보다는 위-아래 등을 주로 사용한다(Redfield 1930, 57). 이곳은 고도의 차이에 따라 매우 다양한 식생대를 형성하고 있는데, 높은 지역에는 소나무 숲, 저지대에는 아열대성 활엽수림이 많다. 무엇보다 고도의 차이는 농업과 경제생활에 큰 영향을 미쳤다. 예로부터 산후안과 산또도밍고의 사람들은 주변의 좋은 산림을 이용하여 멕시코시티, 꾸에르나바까 등 인근 대도시에 땔감을 팔아왔다. 반면 떼뽀스뜰란읍내의 남단에 위치한 산띠아고 마을 사람들은 아유떼빽강의 지류인 산 헤로니모(San Jerónimo)천을 이용한 토마토, 사탕수수 등이 재배된다. 이처럼 고도에 따른 지역적 특색은 각 마을마다 독특한 사회문화를 형성하는데 영향을 미쳤다.

2. 떼뽀스뜰란의 역사

스페인정복이전 떼뽀스뜰란에는 나우아뜰을 말하는 부족[8] 중의 하나인 뜰라우이까(Tlahuica) 부족이 주로 거주하였다. 이 부족은 후에 아스떼까 제국에 정복되어 조공을 바쳤다. 스페인 정복전쟁은 떼뽀스뜰란에 직접적인 영향을 미쳤다. 1521년 꾸에르나바까로 향해가던 꼬르떼스의 정복군은 떼뽀스뜰란을 점령하여 마을의 반 정도를 불태웠다. 1529년에 이 지역은 꼬르떼스 영지로 불하되었고, 이 영지는 식민지기간 내내 유지된 유일한 후작령이었다. 식민지 시기의 가장 큰 변화는 전염병과 정복자들의 착취(부역동원) 등으로 인한 급격한 인구감소이다. 예로 1540년대 12,024명이었던 떼뽀스뜰란읍 인구는 독립직전인 1807년에 2,540명으로 감소하였다. 한편으로 떼뽀스뜰란에 쟁기, 도끼 등의 철제농기구 등 서구의 농업기술이 도입되었다. 특히 꾸아우뜰라를 비롯한 주(州) 남부지역에 도입된 사탕수수는 모렐로스 경제체계를 새롭게 재편하였다. 또한 사탕수수는 떼뽀스뜰란의 역사를 바꿔놓았다. 사탕수수경제 이후 진

8) 나우아뜰을 말하는 다른 부족들은 아스떼까(Azteca), 소치밀까(Xochimilca), 찰까(Chalca), 떼빠네까(Tepaneca), 아꼴우아(Acolhua), 뜰락스깔떼까(Tlaxcalteca)이다.

행된 떼뽀스뜰란의 역사는 다음의 노래(Lomnitz-Adler 1982, 215)에서 잘 드러난다.

아버지는 아시엔다의 뻬온이었고,	Mi padre fue peón de hacienda
나는 혁명가였다.	Y yo revolucionario
나의 아들들은 가게를 냈고,	Mis hijos pusieron tienda
나의 손자는 공무원이다.	Y mi nieto es funcionario

독립시기(1810-1870)에 떼뽀스뜰란은 정치·경제·사회적 측면에서 극적인 변화를 경험하였다. 식민지 정부, 꼬르떼스 후작령 및 교회 등 기존 통치체제의 붕괴는 새로운 지방권력이 성장할 수 있는 기회를 제공하였다. 1820년에 첫 떼뽀스뜰란 무니시삐오 정부가 구성되었다(Redfield 1930, 28). 경제 체제 측면에서도 식민지정부와 교회를 중심으로 형성되었던 조공경제체계가 붕괴되고, 점차 아시엔다를 중심으로 한 임금경제체제가 핵을 이루었다. 다른 한편으로 식민지시기에 마을과 아주 밀접한 관계를 형성하며 사회종교조직, 종교 행사, 믿음체계 등의 지도자였던 사제들의 영향력이 약화되었다. 이 과정에서 잠복되어 있던 각 지역의 전통들이 되살아나기도 하였다. 결과적으로 독립시기에 떼뽀스뜰란의 정치경제는 아센다도를 중심으로 재편되었다. 아센다도는 주정부를 좌지우지하고, 까시께 등을 통해 마을을 통제하였다.

19세기 후반 사탕수수 재배가 활성화되면서 떼뽀스뜰란은 경제적으로 크게 발전하였다. 사탕수수 재배는 뽀르피리아또 시기(1870-1910년)에 국제 사탕수수 가격이 상승하면서 활발하게 이루어졌다. 모렐로스 지역의 경제는 사탕수수를 통해 세계자본주의 경제체제로 편입되었다. 아센다도들은 이제까지 버려져 있던 주변지뿐만 아니라 인근 마을들의 소규모 농지들을 사탕수수 재배지, 목축지, 원료(장작)공급지 등으로 활용하기 위해 강제 점유하였다. 떼뽀스뜰란 대부분의 땅이 사탕수수 재배에 부적합한 산악지대라 아센다도들의 강탈은 심하지는 않았지만 떼뽀스뜰란을 비껴가지는 않았다. 떼뽀스뜰란의 주변에 위치한 아유떼뻭의 오아깔고(Oacalco), 산 가스빠르(San Gaspar), 아빤께짤꼬(Apanquetzalco) 아센다도들은 가축 등의 목초지를 위해 떼뽀스뜰란의 산따까따리나, 산안드레스, 산띠아고 마을의 구릉지와 산의 일부를 점유하였다. 또한 사탕수수 재배의 활성화에 따른 경제체계의 재편은 지역 정치, 사회, 문화 체

계의 전반에 있어서 변화를 야기하는 원동력으로 작동하였다. 사탕수수 재배가 불가능하였던 떼뽀스뜰란은 인근 사탕수수 농장의 노동력 공급지로 변화되고 점차 주변부적 위치로 자리매김 되었다. 떼뽀스뜰란 사람들은 옥수수 추수가 시작되는 12월 중순부터 오아깔꼬 아시엔다의 뻬온으로 일을 하러갔다. 이들은 보통 1주일에 두 번 정도 집에 옷, 음식 등을 가져가기 위해서 집에 왔는데, 이 때 "부인들은 밤낮으로 옥수수를 제분하여 남편들이 아시엔다에서 일을 하며 삼일동안 먹을 또르띠야, 이따까떼(itacate), 고르디따(gordita) 등의 음식을 장만하였다"(Redfield 1930, 109). 사탕수수경제 활성화 시기의 큰 변화 중의 하나는 철도의 건설이다. 1881년 멕시코시티와 모렐로스 사탕수수경제 중심지였던 꾸아뜰라를 잇는 철도가 개설되었다. 1897년에는 멕시코-꾸에르나바까-발사스(Balsas)를 잇는 철도가 개설되면서 떼뽀스뜰란 산후안에 '공원역'(estación del Parque)이 개설되었다. 철길 따라 살구(ciruela) 및 숯 등이 상품화되었다. 특히 숯은 떼뽀스뜰란의 어려운 살림살이에 커다란 돌파구가 되었다. 숯은 혁명이후에도 중요한 수입원이었다. 결과적으로 떼뽀스뜰란은 철저하게 인근 사탕수수 경제로의 편입되었고, 사탕수수 경제는 "떼뽀스뜰란의 생산과 노동력 전체를 거의 흡수해버렸다"(Lomnitz-Adler 1982, 97). 이런 상황에서 주민들의 삶은 고단할 수밖에 없었다.

1910년 멕시코 혁명은 이런 상황을 변화시켰다. 혁명의 주요 세력중의 하나였던 농민군의 근거지가 모렐로스주였다. 따라서 혁명은 떼뽀스뜰란에 직접적이고 매우 강렬하게 영향을 미쳤다. 1915년과 1916년에 떼뽀스뜰란의 마을들은 소거되기도 하였다. 주민의 일부는 혁명에 직접 참여하기도 하였지만, 많은 사람들은 멕시코시티 등의 인근 지역으로 피난했다. 혁명이 끝난 후에도 그 중 일부는 마을로 돌아오지 않았다. 결국 1910년 9,715명이던 떼뽀스뜰란 무니시삐오 인구는 1921년 3,836명으로 감소하였다(Varela 1984b, 91-93 참조).

혁명이 끝난 후 떼뽀스뜰란은 엄청난 변화를 경험하였다. 먼저 아시엔다가 해체되면서 빼앗긴 땅은 떼뽀스뜰란으로 되돌아왔다. 예로 오아깔꼬 아시엔다에 빼앗긴 아밀싱고 지역은 다시 떼뽀스뜰란 사람들에게 돌아와 1929년 떼뽀스뜰란에히도(Ejido de Tepoztlán, 2,100has.)가 되어 지금까지 이어지고 있다.

혁명 이후 안정을 찾아가던 떼뽀스뜰란은 1940년대에 근대화 물결이 밀려오면서 외부세계에 본격적으로 노출되기 시작하였다. 먼저 1940년대에 미국으로 계절적 농업이민, 즉 브라세로가 시작되었다. 브라세로는 1950년대에 절정에

이루었는데, 일부 농민들은 브라세로를 통해 소규모 자본을 형성하였다. 그 중 상업 등에 종사하는 사람들이 늘기 시작하였다. 다음으로 이 시기에 새로운 농업기술과 작물이 도입되었다. 비료, 농약, 관개, 트랙터, 트럭 등 근대 농업기술과 더불어 히또마떼(토마토, jitomate), 글라디올라(Gladiola)를 재배하기 시작하였다(Lomnitz 1982, 106). 특히 토마토는 떼뽀스뜰란 지역뿐만 아니라 모렐로스 북부지역 주요 농산물로 자리 잡아 1950년대 이후 지역경제의 핵심이 되었다. 환금작물 재배가 활성화되면서 오아하까, 뿌에블라, 게르레로 등 인근 주의 마을들에서 이들 농장에서 일을 하기 위해 계절이주를 해왔다. 소위 떼뽀스뜰란은 인근 지역의 잉여노동력을 흡수하는 '작은 미국'(El Norte Chico)(김세건 2000)이 되었다. 농작물들은 멕시코시티의 메르세드(La Merced)와 하마이까(Jamaica) 시장에서 팔리었고, 이렇게 떼뽀스뜰란 농민들은 국내 자본시장과 밀접한 관계를 맺게 되었다. 이를 더욱 강화한 것이 도로의 발달이다. 1933년에 멕시코시티와 꾸에르나바까를 잇는 도로가 개설되었고, 1936년에는 꾸에르나바까와 떼뽀스뜰란이 연결되었다. 그리고 1965년에 멕시코시티와 꾸에르나바까 간에 고속도로가 개설되었다. 이때 멕시코시티와 떼뽀스뜰란, 야유떼빽, 꾸아우뜰란을 잇는 지선 고속도로도 건설하면서 떼뽀스뜰란과 멕시코시티 간의 교통시간도 1시간으로 단축되었다.

1960년에는 CIVAC(Centro Indurstrial del Valle de Cuernavaca, 꾸에르나바까산업단지)이 히유떼빽(Jiutepec)에 건설되었다. CIVAC이 건설될 때 떼뽀스뜰란과 히유떼빽은 무니시삐오 경계와 관련하여 커다란 갈등을 야기하였다. 다른 한편으로 CIVAC의 입주로 인해 떼뽀스뜰란 주민들은 공장에 취직할 수 있는 기회를 제공하였다. 지역의 많은 사람들이 농민에서 산업노동자가 되었다. 또한 고속도로 건설 등으로 관광객이 급증하기 시작하였고, 점차 떼뽀스뜰란은 관광지와 휴양지로서 명성을 날리게 되었다. 이렇게 되면서 읍내와 아똥고(valle de Atongo) 계곡에 외부인의 별장들이 들어섰고, 이와 함께 떼뽀스뜰란 토지 가격도 상승하였다. 주거지 근처의 농경지는 높은 가격에 외지인에게 팔려나갔다. 롬니츠(Lomnitz 1982, 116-117)는 자신이 조사하던 1980년대 초반에 떼뽀스뜰란 아똥고 계곡의 땅 1제곱평방미터가 400뻬소에 거래되었다. 만약 이 지역에 0.5헥타를 가지고 있는 농민이 이 땅을 팔면 약 2백만 페소를 받을 수 있었는데, 이 돈은 농부가 매년 옥수수 농사를 지어서는 평생가도 결코 만질 수 없는 액수라고 하였다. 떼뽀스뜰란이 휴양지로 변화하면서, 물 부

족 문제에 부딪치기 시작하는데 이는 지속적으로 마을주민들의 불만과 갈등의 소지로 작동한다. 그러나 떼뽀스뜰란이 휴양지로 변화하는 것을 막을 수는 없었다. 점차 떼뽀스뜰란은 농민 중심 사회에서 상인, 지식인, 외부인 중심의 사회로 발전해갔다. 특히 1970년에는 모렐로스 주 내에서 가장 교육받은 사람이 많은 5개 무니시삐오 중의 하나였다(Lomnitz 1982, 113). 그러면서 선생님, 정부관료, 전문기술직에 종사하는 사람들이 늘기 시작하였다. 이들은 떼뽀스뜰란 지방정치의 핵심으로 등장하였다.

Ⅳ. 지방의 중앙화: 정치행정의 말단 끄나풀로서의 무니시삐오

모렐로스 지역은 멕시코연방의 중심인 멕시코시티로부터 가장 가까운 지방 중의 하나로 지역의 정치경제적 자원은 식민지이전부터 전통적으로 멕시코시티에 의해 통제되었다. 따라서 모렐로스는 이 지역사람이 아닌 중앙의 핵심 권력층(예전에는 아센다도hacendados, 오늘날 산업자본가industriales)이 헤게모니를 가진 지역이었다"(Lomnitz-Adler 1995, 71). 모렐로스는 '중앙의 지방'으로 중앙 정치의 영향이 다른 주들에 비해 상대적으로 높았고, 또한 무니시삐오 정치에서도 연방정부, 특히 주정부의 역할이 무엇보다 중요했다. 연방정부는 자신에게 충성도가 높은 사람인 가에 주안을 주어 모렐로스 주지사를 임명하였다.

혁명초기, 중앙정부의 힘이 지방에 미치지 못했기 때문에 지역정치는 기본적으로 혁명군에 의해 통제되었다. 그런데 1940년대부터는 지역정치에 대한 통치권이 점차 중앙정부로 넘어갔다. 이런 변화의 법제적 증거는 멕시코 근대 선거의 기반을 형성하였다고 보는 1946년 선거법이다. 즉 혁명군과 주정부에게 위임되어 있던 선거 관리・감독권이 연방정부로 이관되었다. 또한 정당등록도 엄격하게 제한되면서 지역에서 소정치 그룹이 정당(政黨)으로 발전할 가능성이 기본적으로 차단되었다(Ocampo 2001: 80-81 참조). 멕시코혁명 유산이 제도화되는 과정에서 무니시삐오 정치는 점차 중앙에 종속되어 갔다. 롬니츠(Lomnitz-Adler 1982, 178, 190)는 1936년부터 1960년까지를 떼뽀스뜰란 무

니시삐오가 중앙정부의 말단행정조직으로 편입된 시기로 구분한다. 특히 그는 1940년대와 1950년대 초반에 떼뽀스뜰란의 근대 정치지형이 형성되었다고 한다. 멕시코혁명 이후 혁명군이 주도했던 떼뽀스뜰란 지역정치도 1940년대에 들어서면서 점차 중앙정치의 영향을 직접적으로 받기 시작하였다. 이 시기에 멕시코혁명당(PRM)은 조직적으로 자기 정당의 후보를 군수로 옹립하기 시작하였다(Lomnitz-Adler 1982, 181). 이 후보들은 많은 경우 대중적 인기를 갖지 못하였다. 대중적 인기와 지지가 없는 군수는 단순히 주지사 등의 외부 힘에 의존하여 자신의 권력을 유지할 수밖에 없었다. 이런 상황에서 군수는 레히도르, 신디꼬의 직책을 반대자들에게 할당하여 주민들의 지지가 부족한 점을 보완하고자 하였다(Lomnitz-Adler 1982, 301). 이에 항상 내각(planilla)에 반대파가 많아 갈등이 끊이지 않았다. 물론 반대파들도 철저하게 제도혁명당의 사람이었고, 갈등도 무니시삐오 수준에서만 가능하였다. 이처럼 야당과의 경쟁이 아닌 제도혁명당 내의 다양한 세력간의 갈등과 협상의 연속이 떼뽀스뜰란 지방정치의 주요 특징이었다. 물론 이 점은 전국의 모든 무니시삐오에서 공통적으로 나타났다. 특히 제도혁명당의 정치체제가 정착하면서 무니시삐오 정치는 중앙정치로부터 자유로울 수가 없었다. 떼뽀스뜰란과 인접한 뜰라야까빤 무니시삐오에서 1970년대 초반의 지방정치를 연구한 바렐라(Varela 1984a, 38-39, 55)는 아윤따미엔또, 군공동토지위원회, 에히도위원회 등 모든 조직에는 제도혁명당만이 존재하였다고 단언하였다. 그런데 역설적이게도 제도혁명당은 전지전능(omnipotente)하고 모든 곳에 존재(omnipresente)하였지만 틀라야까빤 어디에서도 제도혁명당을 찾을 수 없었다고 하였다. 바렐라는 처음 뜰라야까빤에 도착했을 때 제도혁명당의 사무실, 회합일시, 주요 인사 등에 대하여 질문을 하였다. 그런데 돌아오는 대답은 거의 없었다. 그래서 바렐라는 사람들이 알고 있으면서도 고의로 대답을 회피한다고 생각하였다. 그러나 바렐라는 점차 조사가 진행되고 사람들과 친해지면서 사람들이 대답을 회피하고 사실을 숨기는 것이 아니라는 것을 알았다. 그는 무엇보다 사람들이 자신에게 숨길 사실이 아무것도 없다는 점을 알게 되었다고 하였다. 실제 틀라야까빤에는 제도혁명당의 사무실이 없었다. 제도혁명당은 모든 조직에 뿌리를 내리고 있기 때문에 뜰라야까빤 같은 무니시삐오에서 공식적인 지역사무소가 굳이 필요하지 않았다. 즉 제도혁명당은 "제도적 정당, 즉 제도에 뿌리내린 정당(un Partido Radicado en las Instituciones)"(Varela 1984a, 55)이었다. 제도혁명당

의 존재와 위상과 관련해서는 떼뽀스뜰란의 상황도 뜰라야까빤과 별 차이가 없었다. 1988년까지 떼뽀스뜰란에서 제도혁명당 외에 다른 정당은 의미가 없었다. 연구자는 떼뽀스뜰란에서 제도혁명당 지역사무실을 보지 못했고, 심지어 야당의 지역조직 담당자들조차도 제도혁명당의 사무실이 어디에 있는지를 몰랐다. 이처럼 제도혁명당은 떼뽀스뜰란에서 어떤 공식 조직적 실체로 존재하지 않고 있음에도 모든 조직과 정치활동에 영향력을 미치는 '부재의 정치'(김세건 2006)를 행하였다. 이는 우선적으로 주와 연방정부의 무니시삐오에 대한 수직적 지배체계와 코프라티즘에 기반하였다.

먼저 연방과 주정부가 떼뽀스뜰란 무니시삐오를 자신의 지배 하에 둘 수 있었던 것은 철저한 권력분립이 있었기에 가능하였다. 혁명 후 지방권력은 아윤따미엔또와 무니시삐오공동토지위원회(이하 공동토지위원회)로 분산되었다. 아윤따미엔또는 무니시삐오의 공식 정치-행정 조직으로 입법·사법·행정권을 총괄한다. 공동토지위원회는 직접적인 정치행정조직이라고는 할 수 없다. 그럼에도 멕시코혁명군의 구호가 '땅과 자유'였던 것처럼 떼뽀스뜰란를 비롯한 모든 무니시삐오에서 토지문제는 곧 정치문제로 연결되어 있다. 즉 무니시삐오의 정치적 갈등의 중심에는 토지문제가 자리를 잡고 있는 경우가 많아 공동토지위원회는 아윤따미엔또와 더불어 무니시삐오의 정치행위의 가장 중심에 서 있다. 이에 공동토지위원회는 연방정부의 농업성(Secretaría Agraria)이 직접적으로 통치·관리하는 영역으로 토지문제는 곧 연방정부의 문제이기도 하였다. 공동토지위원회는 마을자산의 대부분을 차지하는 공동토지를 관리·통제할 수 있는 막강한 힘을 갖게 되었다. 그런데 군수는 공공사업 및 개발을 위한 재원과 공간을 획득하기 위해서는 공동토지위원회 위원장의 양보를 얻고 때로는 그의 권력을 가능한 제한하고자 하였다. 이는 아윤따미엔또의 사법권이 매우 광범위하였고, 또한 토지분배 및 벌채는 기본적으로 아윤따미엔또의 감시 하에 있었기 때문에 가능하였다. 그러나 공동토지 소유권 이전 및 매매는 철저하게 공동토지위원회에 있었다. 이처럼 아윤따미엔또도 공동토지에 대한 절대적 권한을 갖지 않았고, 공동토지위원회도 그 자원을 마음대로 사용할 수 있는 권력을 갖지 못했다. 이러한 권력분립 아래 어떤 누구도 절대 권력을 갖지 못하였다. 이런 상황을 이용하여 주정부는 효과적으로 무니시삐오의 독립과 자율권을 통제해왔다.

이러한 권력분립은 모든 영역에서 관철되었는데 인적자원의 통제에서도 잘

드러난다. 어떠한 공식적인 하부조직을 갖지 않은 제도혁명당이 무니시삐오 정치 나아가 사회를 장악할 수 있었던 것은 다양한 루트를 통한 인재의 등용과 통제가 가능했기 때문이었다. 이는 코프라티즘 조직에 기반하였다. 혁명 이후 제도혁명당의 통치조직으로 형성된 코프라티즘은 농민(campesina), 노동자(obrera), 시민(clase media popular)으로 구성되었다. 무니시삐오에서는 농민, 시민 그룹이 중요한데, 이 중 교사들의 역할이 핵심적이었다. 교사들은 연방소속의 초등학교에서 교육을 담당하였다. 학교의 모든 재정은 연방정부로부터 지원을 받았다. 교사들은 노동조합을 통해 제도혁명당과 협력관계를 형성하였다. 무니시삐오와 마을단위에서 교사들은 주요 직책을 차지하는데, 특히 이들은 지식인이고 타자기 등을 다룰 줄 알아서 신디꼬 쁘로꾸라도르(sindico procurador 검찰 및 사법권 담당), 사무국장 등의 직책을 도맡아서 하였다. 물론 지금은 교사 외 대학교 등을 수료한 지식인이 많아서 이런 경향은 줄어들었지만, 교사들은 혁명이후 지방정치의 실권자임과 동시에 제도혁명당의 가장 강력한 지원군이었음에는 틀림없다. 이처럼 코프라티즘 조직의 각 부분은 주 또는 연방정부, 국가 단위의 조직들과 밀접한 연관성을 가지고 있었다. 농민들은 전국농민연합(CNC: Conferación Nacional Campesina)과 농업성, 노동자들은 멕시코노동자연합(CTM), 교사들은 교사노조(el Sindicato de maestros)와 교육성(la Secretaría de Educación Pública)과 관계를 맺었다. 따라서 아윤따미엔또와 상관없이 상부조직을 통해 개인들이 자신들의 이익을 얻을 수 있는 여지가 많았다. 이들은 무니시삐오 정부보다는 주와 연방정부의 입장을 대변하는 경향이 많았다. 이런 현실에서 무니시삐오 정부가 그래도 권력을 휘두를 수 있는 대상은 세금, 자릿세를 걷을 수 있는 소상인에 불과하였다. 이렇게 중앙정부의 권력은 기본적으로 주 정부를 통해 떼뽀스뜰란에 관철되었다.

무니시삐오 정부는 가장 직접적으로 주 정부와 관계를 맺고 있다. 무니시삐오와 주정부와의 관계를 보면 무니시삐오의 자율성이 얼마나 열악한지 잘 드러난다. 한마디로 무니시삐오는 주정부 중심의 정치체계의 하부단위에 불과했다. 첫째 아윤따미엔또 예산은 주 의회에서 비준을 받아야만 한다. 둘째 주지사는 아윤따미엔또 레히도르(regidor)[9]와 주 하원 및 상원의 선거에서 이들을

9) 레히드로는 군수와 더불어 까빌도(cabildo, 최고의결기관)를 구성하는 아윤따미엔또의 핵심관료로 무니시삐오의 실제 행정업무를 총괄한다. 레히도르는 시장(市長) 또는 군수(郡守)선거에서 각 정당의 후보가 얻은 득표율에 따라 각 정당에 배분된다. 따라서

추천하거나 최소한 강력한 영향을 미칠 수 있는 실질적 권한을 가지고 있다. 따라서 시장·군수는 주정부 입장에서 보면 정치-경제적 전리품처럼 간주되기도 하였다(Lomnitz-Adler 1995, 109). 결국 떼뽀스뜰란 정치는 꾸에르나바까에 위치한 주정부에 의해 주도될 수밖에 없었다. 예로 레드필드(Redfield 1930, 99)는 현지연구를 하던 1927년 새해 1월 1일 오전에 새로운 무니시삐오 정부를 선출하였는데, 이 선거는 주정부에 의해 통제되는 준(準)비밀선거라고 하였다. 군수는 당선 뒤에도 그의 권력은 항상 주정부의 통제 안에서만 의미가 있었다. 예로 1960년대 CIVAC이 건설되면서 떼뽀스뜰란과 히유떼빽간에 토지분쟁이 있었다. 주민들은 공동토지를 히유떼빽에 몰래 팔았던 트리니닫 메디나(Trinidad Medina)를 끌어내 여론재판을 하고 시내를 행진하였다. 이 때 주민들에게 인기가 높았던 마가야네스(Delfino Magllanes)군수는 주민들의 여론재판을 존중하여 트리니닫을 감옥에 가두었다. 그런데 트리니닫의 친척으로 주정부에서 기획관이라는 중책을 맡고 있던 기예르모 메디나(Guillermo Medina)는 주정부를 움직여 군수를 해임하고 그를 권력남용이라는 죄목으로 감옥에 가두었다. 그리고 자신이 지지하는 사람을 군수로 내세웠다. 이때부터 메디나가(家)는 떼뽀스뜰란 아윤따미엔또를 1973년까지 지배하였다(Lomnitz-Adler 1982, 197-8 참조). 결국 주정부는 인적통제를 통해 효과적으로 무니시삐오의 독립과 자율권을 통제해왔다. 따라서 원천적으로 재선이 불가능한 상황에서 군수는 임기동안 단지 군 업무를 배우다가 아니 자신의 이익을 챙기다가 군청 문을 나섰다. 군수는 독립적인 권력을 구성하기 보다는 무니시삐오와 주정부를 잇는 "권력중개자"(Lomnitz-Adler 1982, 183) 역할[10]을 담당하였다.

군수는 제도혁명당 소속이지만, 레히도르는 제도혁명당, 국민행동당, 민주혁명당 등 다양한 정당 소속원들로 구성될 수 있다. 레히도르는 무니시삐오 인구수에 따라 3-15명까지 둘 수 있다.

10) 이와 관련하여 바렐라(Varela, 1984a, 43-45)는 매우 재미있는 비교를 하고 있다. 전임(前任)군수(1967-1970년)는 무니시삐오 주민들에게 매우 대중적인 사람으로 주민들의 자발적인 지지와 함께 선출되었다. 현(現)군수(1970-1973년)는 주민들에게 인기가 없었는데 제도혁명당에 의해 직적 임명되었다. 이처럼 두 군수가 매우 대조적이었음에도 불구하고, 무니시삐오 통치의 결과는 거의 동일하였다. 즉 무니시삐오 사회에 전혀 변화가 없었다. 이는 당시 정치구조상 아윤따미엔또가 주요한 정치적 선택을 할 수 있는 공간이 존재하지 않았다는 것을 보여준다고 하겠다.

또한 주 정부는 무니시삐오를 지배하기 위해 인적통제뿐만 아니라 무니시삐오 재정에 대한 의결권을 적극 활용하였다. 일반적으로 주 의회를 통과하는 무니시삐오 예산은 매우 적어서 독자적으로 어떤 일을 하기에는 턱없이 부족하였다. 결과적으로 주 정부의 지원 없이 무니시삐오 정부가 개별 사업을 한다는 것은 생각도 할 수 없었다. 주정부의 지원을 받지 못한 아윤따미엔또가 자체 사업을 위한 재원을 마련하기 위해서는 우선적으로 공동토지 등을 이용해야 하는데, 일도 하기 전에 연방정부가 지배하고 있는 공동토지위원회 또는 에히도위원회와 싸움을 하느라 시간을 다 보내야만 했다. 또 다른 방법은 아윤따미엔또가 연방정부 또는 다른 조직과 사적관계를 통해 재원을 확보하는 것이다. 예로 떼뽀스뜰란 읍내 에스쿠아드론 201(Escuadrón 201) 초등학교는 연방 대통령의 기부에 의해 얻어진 것이었다. 중학교는 교육부와 관계를 갖고 있던 떼뽀스뜰란 외지관광객과의 접촉을 통해 획득한 것이었다. 전기도 연방전기회사(la Comisión Federal de Electricidad)의 고위직관료와 접촉에 의해 얻어졌다(Lomnitz-Adler 1982, 188). 정부교부금 외에 안정적인 재정확보책이 없는 상황에서 정부교부금은 주와 연방정부가 무니시삐오를 통제하는 아주 효과적인 수단이 되었다. 결국 무니시삐오 경제적 기반의 취약성은 자신들의 정치적 자율성을 제약하는 첫 번째 원인이었다.

떼뽀스뜰란 아윤따미엔또는 기본적으로 주와 연방정부의 지배를 받았고, 그 뒤에는 제도혁명당이 존재하였다. 1997년까지 모렐로스 주정부와 주의회에는 제도혁명당에 의해 지배된 하나의 정부만이 존재하였다. 이것은 멕시코의 다른 주에서와 마찬가지로 모렐로스주에서도 멕시코 대통령제와 같은 정치 환경을 창출하였다. 즉 주지사는 주의 대통령으로, 주지사는 어떤 반대도 없이 그의 정치적 결정, 선호 또는 변덕까지도 다른 조직과 모든 무니시삐오에 그대로 관철시켰다(Moctezuma 2004, 81). 무니시삐오는 주정부를 통해 자연스럽게 연방정부 및 제도혁명당과 연결되고 제도혁명당의 지배를 받았다. 아윤따미엔또가 무니시삐오의 재정을 전적으로 주정부에 의존하고 있는 정치체제에서 아윤따미엔또가 자신들이 직면하고 있는 정치경제, 사회 문제들을 해결하기 위해서는 제도혁명당을 통해 방법을 찾는 것이 오히려 현실적이었다. 바렐라(Varela 1984, 72)가 언급한 것처럼, "정치적 결정을 위해 아윤따미엔또가 할 수 있는 유일한 방법은 제도혁명당의 열렬한 지지자임을 보여주는 것이며, 이렇게 하여 제도혁명당이 어떤 호의를 베풀어주기 바라는 것이었다." 따라서 제

도혁명당의 관계를 위해서는 군수보다도 주의원 및 연방 상하원의원의 역할이 중요시 되었다. 물론 지난 세월동안 제도혁명당이 모든 의원직을 장악했다. 의원들의 관심은 자신의 정치적 생명줄을 쥐고 있는 제도혁명당에 있었지 마을에 있지 않았다. 마을사람들은 "마을을 잊지 말라(No se oviden del pueblo)"고 애원을 했지만, 그들은 항상 마을을 잊고 살았다.

이런 상황은 1997년 지방선거에서 제도혁명당이 절대적 다수의석을 획득하는데 실패하면서 달라지기 시작하였다. 1997년 주의회 의원 선거 결과는 제도혁명당 13석, 민주혁명당 11석, 국민행동당 5석, 모렐로스시민당(el Partido Civilista Morelense) 1석이었다.[11] 그런데 1998년 초에 제도혁명당으로 당선된 한 의원이 당적을 민주혁명당으로 바꾸면서 제도혁명당과 민주혁명당은 동석이 되었다. 결국 주정부는 제도혁명당이 집권했지만, 주의회는 야당이 주도권을 행사하게 되었다. 이는 주지사 호르헤 까르리요 올레아(Jorge Carrillo Olea)가 검찰소환을 받게 하고, 결국 1998년 주지사가 사임을 하는데 큰 역할을 하였다. 1938년 잠시 임시주지사가 있었던 이래 60여년 만에 처음으로 자신의 임기를 채우지 못한 주지사가 탄생하였다(Moctezuma 2004, 85). 주의회 및 주 정치지형의 변화는 무니시삐오에도 커다란 영향을 미쳤다.[12]

Ⅴ. 중앙과 지역 사이에서: 자유무니시삐오를 향하여!

모렐로스는 연방의 중심 멕시코시티의 통치가 직접적으로 관철되는 '중앙의 지방'으로 지역엘리트의 헤게모니가 약한 곳이었다. 반면에 모렐로스는 1910

11) 모렐로스는 7개 선거구역으로 나뉜다. 즉 꾸에르나바까, 떼떼깔라, 뿌엔떼 데 익스뜰라(Puente de Ixtla), 호우뜰라, 아유떼빽, 꾸아우뜰라, 호나까떼빽(Jonacatepec)이다. 이 단위는 주 하원과 상원을 뽑는 단위인데, 떼뽀스뜰란은 아유떼빽 선거구에 속해 있다.

12) 1999년 주의회는 주예산법(la Ley General de Hacienda)과 더불어 무니시삐오예산법(la Ley General de Hacienda Municipal)을 개정하였다. 주 의회는 무니시삐오가 직접적으로 기본세, 예로 부동산취득세 등을 수취할 수 있는 법적 토대를 마련하였다. 무니시삐오에 부동산세를 거둘 수 있는 권한을 부여하는 연방헌법 115조의 개정이 10년 전에 있었음에도 불구하고, 모렐로스에서는 여전히 부동산세의 수취는 주정부를 통해 이루어졌다(Moctezuma 2004, 84).

년 멕시코혁명의 한 주축이었던 농민군의 본거지로 중앙에 반란의 깃발을 높이 든 '저항의 지역'이기도 하였다. 이처럼 모렐로스의 정체성은 중앙의 지방과 저항의 지역 사이에 위치해 있다. 그렇지만 농업중심사회였던 모렐로스의 기층문화는 멕시코혁명, 특히 농민군 에밀리오 사빠따(Emilio Zapata)와 연결되었고, 사빠따로 대표되는 농민의 저항문화는 모렐로스 문화의 핵심으로 자리잡게 되었다.

모렐로스주 자체가 혁명의 땅이었듯 떼뽀스뜰란에서도 혁명동안 농민들의 저항이 거세게 일어났다. 혁명기간 동안 다양한 세력들이 떼뽀스뜰란에서 격돌하면서 이 지역은 파괴, 약탈, 이주 등이 일상화되며 급격한 변화를 경험하였다. 특히 혁명은 지역정치구조에 커다란 변화를 야기하였다. 공동토지와 숲에 대한 이용권 및 금융·상업 등의 장악을 통해 지역의 정치경제, 사회문화를 좌지우지해왔던 까시께의 권력은 급속하게 약화되었다. 무엇보다 까시께 권력의 든든한 뒷배경이었던 아센다도들은 농장파괴와 토지개혁으로 힘을 상실하였다. 또한 모렐로스 주정부도 사빠띠스따 출신에 의해 장악되면서 까시께에 대한 어떤 공권력의 지원도 기대할 수 없게 되었다. 기존 권력의 공백상태에서 새로운 지역정치 세력들이 등장하였다. 이들은 멕시코혁명에 동참했던 떼뽀스뜰란농민동맹, 군사 까우디오 등, 소위 사빠띠스따들이었다. 혁명 후 사빠띠스따들은 모렐로스 주 전체에서 엄청난 힘을 갖게 되었고 중앙 외에 신경을 쓸 여력이 없었던 연방정부로부터도 자유로웠다. 1920-30년대는 떼뽀스뜰란 무니시삐오가 가장 자율성을 가진 시기라고 할 수 있을 것이다. 새로운 주체세력을 통칭하여 볼세비키라고 불렀는데, 이들은 혁명의 핵심강령이었던 자유무니시삐오를 꿈꾸었다. 그러나 이들은 권력남용, 지역발전 정책 등의 실패와 과거 까시께 세력들이 중심이 된 중앙파와의 권력투쟁의 재현 등으로 자신들만의 지역 권력을 구축하지 못했다. 특히 연방정부가 제도혁명당을 중심으로 혁명을 제도화하며 지방정부에 개입하게 되면서 무니시삐오는 다시 연방·주정부의 힘을 등에 업은 과거 까시께들의 손에 의해 장악되었다. 결국 사빠따 세력은 떼뽀스뜰란에서 뿐만 아니라 모렐로스 전체에서 점차 약화되었다. 이는 한편으로 사빠따 세력이 개혁하고자하는 대상들은 다름 아닌 연방정부가 지지하는 사람들로 사빠타 세력은 항상 연방정부의 감시 대상이었고, 다른 한편으로 사빠따 죽음이후 헤노베보 데 라 오(Genovevo de la O)와 같은 사빠띠스따의 주요 지도자들이 공권력으로 편입되거나 다른 지역으로 이동하여 세력의 중심

을 상실한 것에서 비롯되었다고 할 수 있다(Lomnitz-Adler 1995, 102-3 참조). 볼세비키 세력이 약화된 후 떼뽀스뜰란은 다른 무니시삐오처럼 연방-주-무니시삐오로 이어지는 권력의 최말단에 자리잡으며 '중앙의 지방'이 되었고, 제도혁명당의 지배는 1990년대 중후반까지 지속되었다.

떼뽀스뜰란에서는 1997년이 되어서야 제도혁명당이 아닌 다른 정당, 즉 민주혁명당의 정부가 등장하였다. 물론 그 사이에 주정부 또는 연방정부의 통치에 저항이 없었던 것이 아니다. 떼뽀스뜰란은 혁명의 땅답게 연방과 특히 주정부에 대하여 수없이 많은 저항을 해왔다. 대표적인 것으로 1960년 CIVAC 건설에 따른 히유떼빽 및 주정부와의 공동토지분쟁, 1964년 휴양별장의 증가에 따른 상수원 통제를 둘러싼 수도공사와의 샘물싸움, 1969년 주정부가 사유지 토지세를 200% 올림으로써 발생한 세금납부거부투쟁, 1963년 몬떼까스띠요(Monte Castillo) 회사의 골프장건설 반대투쟁 등을 들 수 있다. 주민들은 CIVAC의 공동토지의 침탈, 몬떼까스띠요의 골프장 건설, 세금인상을 제지하였고 수돗물 통제권도 되찾았다. 그러나 변한 것은 거의 없었다. 모든 투쟁은 연방(주)정부와 제도혁명당의 개입과 통제 그리고 까시께의 지배력을 해체하는 것으로 이어지지 못했고, 단지 떼뽀스뜰란 내에서의 한순간의 파동으로 끝났다.

그러나 그 저항이 헛된 것은 아니었다. 이 저항의 힘은 어느 순간 떼뽀스뜰란 정치지형에 돌이킬 수 없는 변화를 야기하는 원동력이 되었다. 이것의 가장 중요한 분기점이 1995년 골프장반대투쟁이었다. 골프장반대투쟁은 1954년부터 시작된 것으로 떼뽀스뜰란의 근대화 역사를 응축하고 있다. 사실 위에서 언급한 샘물투쟁, CIVAC의 토지침탈, 세금인상을 비롯한 골프장반대투쟁은 떼뽀스뜰란의 근대화과정, 특히 관광·휴양지로의 발전과 밀접한 관계가 있다. 특히 1965년 멕시코시티와 연결되는 고속도로가 건설되면서 떼뽀스뜰란은 주말 휴양지로 각광을 받게 되었다. 1950년대 말부터 1960년대 초에 주민들은 아똥고 지역의 거의 모든 토지는 멕시코시티 사람과 외국인에게 팔려나갔다. 이와 더불어 건설업과 관광사업 분야에 일자리가 증가하였다. 주민들은 급상승한 토지가격으로 땅을 팔고 미장공, 정원사, 별장 관리인, 음료와 음식 판매 등에 종사하였다. 이제 관광산업이 주요 생계방식이 되었다. 떼뽀스뜰란의 관광자원은 수려한 자연환경과 카니발을 비롯한 전통문화였다. 따라서 떼뽀스뜰란을 찾는 사람들은 주로 예술가, 지식인들이었다. 이들로 인해 떼뽀스뜰란은 멕

시코시티와 직접적으로 연결되어 중학교, 문화강당(auditorio) 등을 얻을 수 있었다. 그러나 떼뽀스뜰란 사람들에게 관광산업은 양날의 칼이었다. 한편으로 관광산업 발달로 경제생활이 호전되었고 삶도 윤택해졌다. 다른 한편으로 토지가격이 상승하면서 주민들이 새로 땅을 사고 집을 짓는 것이 점점 어려워졌다. 따라서 주민들의 주택은 마을 외곽으로 밀려나기 시작하였다. 이 과정에서 발생한 것이 위에서 언급한 투쟁들이었다. 특히 골프장반대투쟁은 떼뽀스뜰란의 정치지형을 바꾸는 계기가 되었다.

1963년 골프장을 비롯한 휴양지를 건설하기 위한 몬떼까스띠요 회사가 떼뽀스뜰란에 들어왔다. 이들은 골프장건설지로 사용하기 위해 꾸에르나바까와 떼뽀스뜰란의 사이에 위치한 땅들을 사들였다. 이 지역은 떼뽀스뜰란국립공원(el Parque Nacional del Tepozteco), 공동토지, 사유지가 혼재된 곳으로 가난한 농민들이 주로 농사를 짓는 곳이었다. 몬떼까스띠요는 떼뽀스뜰란 출신 호세 로메로(José Romero)를 중개인으로 내세워 땅, 특히 사적소유지를 매입하기 시작하였다. 로메로는 토지의 용도를 비밀로 한 채 토지를 헐값에 매입하였다. 농민들의 입장에서 볼 때, 이 땅은 접근이 용이하지 않아 농사이외에 별로 쓸모가 없었고, 또한 농지로서도 그리 가치가 높지 않았기 때문에 높은 가격을 받을 생각도 하지 않았다. 어떤 사람들은 쟁기 등과 교환하기도 하였다(Rosas 1997, 13). 로메로는 다시 이 토지를 10배 또는 20배에 몬떼까스띠요에 되팔았다. 게다가 로메로는 혁명시기 아버지가 마을 공증인(서기)으로 그의 집에는 대출담보 등으로 잡아 둔 집 또는 대지 문서를 가지고 있었는데, 이 중 일부를 자신의 것으로 만들어버렸다. 결과적으로 호세 로메로가 몬떼까스띠요에 재판매한 것 중에는 구입하지 않은 사적소유지 뿐만 아니라 사용되지 않고 있던 공동토지도 많이 포함되었다. 사실 공동토지는 사용권은 인정되지만 상속할 수도 매매할 수도 없는 땅이었다. 이처럼 몬떼까스띠요는 사적소유지와 공동토지를 불법으로 매입하였다. 로뻬스(Jesús López) 군수도 불법거래를 묵인하였다. 이것은 마을사람들에게 거대한 저항을 불러왔다. 에히도위원회 위원장 구띠에레스(Sebastián Gutiérrez)와 초등학교 교사 떼르라사스(Gregorio Terrazas)에 이끌어진 반대 주민들은 군청을 점거하였고, 일부는 군수를 폭행하기도 하였다. 군수는 뒷문으로 도망쳐 목숨을 건질 수 있었다. 몬떼까스띠요는 학교건립을 위한 약 200,000뻬소를 군에 기부하겠다는 등 주민들을 설득하고자 하였지만, 주민들은 몬떼까스띠요의 제안을 거절하였다. 이런 와중에 떼

르라사스가 암살당하였다. 주민들은 암살배후로 몬떼까스띠요와 로메로를 지목하였다. 꾸에르나바까 대주교, 고위관리 등이 참석한 가운데 준공식이 시작될 무렵에 수천명의 주민들이 몰려들었고, 일부는 작업용 기계를 불태우려고 하였다. 그곳에 연방군인들이 있었지만 감히 어느 누구도 주민들을 막아설 수가 없었다. 그렇게 공사는 중단되었다. 그런데 이 사업에 깊숙하게 개입한 군수를 쫓아낼 수는 없었다. 주민들이 군청을 점거하고 군수에게 사임을 요구할 때, 군수는 다음과 같이 대답하였다. "당신들이 나를 임명하지 않았는데, 어떻게 나에게 사임을 요구할 수 있는가? PRI가 나를 임명하였다." 당시 주민들의 저항과 반대는 결코 PRI의 지배력을 부정하는 것으로는 나아가지 못했다. 여전히 PRI는 권력의 시작이자 끝이었다. 이런 상황에서 골프장반대투쟁의 끝은 정해져 있었다. 바로 서로가 중재를 받아들여 한발자국씩 물러서는 것이었다. 기예르모 메니나와 같은 지방 까시께 등의 중재에 의해 골프장 건설은 일단 유보되었다. 게다가 1965년 멕시코-꾸에르나바까간 고속도로가 건설되면서 골프장 예정부지는 양분이 되어 골프장 건설계획은 무산되었다. 주민들은 골프장 예정부지가 다시 분할되어 자신들의 땅이 되기를 기다렸다. 그러나 약 200헥타르의 토지는 몬떼까스띠요의 소유로 남겨졌고, 그들은 꿈을 실현시킬 수 있는 때가 오기를 기다렸다(Lomnitz-Adler 1982, 201-204 참조).

30여년 지난 1990년대에 몬떼까스띠요는 주정부의 강력한 지원을 등에 업고 다시 떼뽀스뜰란에 모습을 드러냈다. 세월이 흐른 만큼 지역개발에 대한 주민들의 여론도 많이 호전되었다. "떼뽀스뜰란은 발전을 원한다", "프로젝트는 새로운 일자리를 창출할 것이다", "개발이익은 모두를 위한 것이다" 등(Rosas 1997, 12)의 구호가 일부 주민들의 호응을 이끌어내면서 골프장 건설은 점차 현실화되는 듯 하였다. 그러나 골프장 건설 계획이 구체화되면서 대다수의 주민들은 골프장건설이 가져 올 자연과 생활환경의 파괴 및 몬떼까스띠요의 공동토지 불법적 점유에 반대하였다. 아직까지 근대적 개발 프로젝트보다는 공동토지와 마을공동체적 삶에 바탕을 둔 지역전통이 힘을 발휘하였다. 주민들은 떼뽀스뜰란단결위원회(el Comité de Unidad de Tepoztlán, 이하 CUT)를 구성하고 본격적인 반대투쟁에 돌입하였다. 기존의 정치구조에서 무시되었던 순찰대 등과 같은 바리오와 마을을 단위로 하는 자치행정조직, 교회와 종교의 례조직, 친인척관계 등이 CUT를 지탱하며 투쟁을 이끌어나갔다. CUT는 골프장 건설 계획에 동의한 군수를 몰아내고 떼뽀스뜰란의 각 마을 대표들이 참여

하는 자유아윤따미엔또를 구성하였다. 정당을 구성하지 못하면 선거에 참여할 수 없는 선거법 규정에 따라 CUT는 골프장 반대투쟁을 지지했던 민주혁명당 소속으로 선거에 참여했다. 그렇지만 그들은 기존 정당과는 다른 방식으로 무니시삐오 내각을 구성하였다. 기존에는 군수는 말할 필요도 없고 레히도르 등 주요 직책의 후보들은 주정부 또는 제도혁명당에 의해 임명되었다. 자유아윤따미엔또는 군수후보부터 레히도르후보까지 무니시삐오 주민총회를 통해 구성하였다. 따라서 이제까지 떼뽀스뜰란읍내의 사람들이 군 내각의 대부분 자리를 장악했는데, 떼뽀스뜰란읍 외의 다른 마을들의 대표들이 공식적으로 무니시삐오 내각에 참여하게 되었다. 떼뽀스뜰란 무니시삐오 내의 마을들을 분리하고 소외시키는 기제로 작동했던 아윤따미엔또가 통합의 중심이 된 것이었다. 떼뽀스뜰란의 입구에 화산석의 바리케이트가 세워지고 마을순찰대가 치안을 담당하는 해방무니시삐오가 되었다. 결국 몬떼까스띠요는 물러가고 골프장 건설 계획은 중단되었다. 골프장반대투쟁은 30년 전에 그랬던 것처럼 주민들이 승리하였다.

<표 1> 1988년 이후 떼뽀스뜰란 군수 선거의 결과 (단위: 명, %)

정당		1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006
정당별 득표수	PRI	2,145	1,557	4,247	2,177	2,547	3,895	4,326
	PRD	638	945	3,216	5,861	3,465	3,020	7,140
	PAN	0	NR	0	82	3,335	1,796	2,052
	기타	0	313	1,026	321	2,305	1,819	367
	무효	-	-	-	-	464	329	427
	소계	2,783	2,815	8,489	8,441	12,116	10,859	14,312
기권		6,488	7,279	4,845	6,036	7,172	9,653	8,613
총유권자		9,271	10,094	13,334	14,477	19,288	20,512	22,925
투표참여율		30.0	27.9	63.7	58.3	62.9	52.9	62.4

참조) 목떼수마(Moctezuma 2004) 및 주선거관리위원회(IEE) 홈페이지

그런데 그때와는 전혀 다른 변화가 일어났다. 골프장건설을 지원했던 군수는 주민들에 의해 쫓겨났다. '나를 임명한 것은 당신들이 아니라 PRI이다'라고 항변도 할 수 없는 상황이 되었다. 이 투쟁은 골프장건설을 저지하는 것을 넘어 무니시삐오 나아가서는 모렐로스주 전체의 정치지형을 바꾸는 계기가 되었

다. 즉 떼뽀스뜰란 골프장건설 프로젝트를 실행하는 과정에서 갈등조절능력의 부재를 드러내고 또한 민주혁명당원의 암살 및 주정부 경찰관의 어린이 유괴와 연계가 밝혀진 호르헤 까르리요 올레아 주지사에 대한 저항은 1997년 지방선거에서 제도혁명당의 절대적 헤게모니 해체로 나타났다(Moctezuma 2004, 78 참조). 이 점은 1988년 이후 진행된 떼뽀스뜰란 군수 선거 결과에서 잘 드러난다.

1980년대 중반까지 떼뽀스뜰란에는 제도혁명당 외에 다른 정당은 존재하지 않았다. 중앙 정치에서는 야당이 존재했지만 떼뽀스뜰란 나아가 모렐로스 주의 지방정치에는 야당이 존재하지 않았다. 따라서 아윤따미엔또는 제도혁명당원들로 구성되었고, 지방정치의 갈등과 화해도 오직 제도혁명당 내에서만 이루어졌다. 제도혁명당의 군수후보로 선출된 순간부터 그는 후보가 아니라 군수였다. 제도혁명당의 헤게모니는 1988년 대통령 선거를 기점으로 점차 변화가 오기 시작하였다. 그렇지만 이 변화 속도는 아주 느렸고 찻잔 속의 미풍이었다. 그러나 그 태풍은 점차 힘을 얻기 시작하였다. 1994년 선거에서는 승리를 하지 못했지만 처음으로 제도혁명당이 아닌 다른 정당, 즉 민주혁명당이 의미 있는 투표수를 획득하였다. 이는 편안하게 일당독재를 해 오던 제도혁명당 지배에 균열이 생기기 시작했음을 확실하게 보여주는 것이었다. 1997년 선거[13]에서 무니시삐오와 모렐로스주 전체를 강타하는 태풍이 몰아쳤다. 먼저 모렐로스주 전체에서 제도혁명당의 절대적 헤게모니가 해체되었다. 모렐로스의 33개 시장・군수선거에서 PRI는 전 지역에 후보를 내어 17명, PRD는 32명의 후보를 내어 13명, PAN은 24명의 후보를 내어 주도(州都) 꾸에르나바까 시장을 비롯하여 2명, 모렐로스시민당(PCM)은 1명을 당선시켰다.[14] 1997년

13) 1997년은 연방선거에서도 중요한 해이기도 하다. 1997년 연방선거는 선거제도와 과정에 관한 연방 규칙(un Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales)아래 치러졌다. 이 조항에 따라 IFE(Instituto Federal Electoral)의 일반자문위원회(Consejo General Autónomo)는 시민들에게 책임감과 의무를 부여하였고, 연방정부는 배제되었다. 연방정부가 아닌 IFE가 선거관리의 중심으로 자리매김되었다. 또한 선거과정에서도 선거운동를 위한 공적 자금을 각 정당에 분배하고(30%는 평등하게, 70%는 선거 비중에 따라 배분), 선거공개토론유세체계가 마련되었고, 연방대법원(el Poder Judicial de la Federación) 산하에 선거재판소가 설치되었다. 그러나 이 연방선거법은 변화는 지방선거에는 미치지 못하였다. 예로 선거위원회에는 여전히 지방정부가 참여하여 자신들의 입장을 대변하였다.

14) 1991년과 1994년 군수선거에서 PRI는 33개 무니시삐오 중 32개 무니시삐오(야당이

주의원 선거에서 PRI는 13석, PRD는 11석, PAN은 5석, PCM은 1석을 얻었다. 또한 모렐로스의 연방하원의원 4명 중 1명만이 PRI였고, 3명은 PRD였다. 제도혁명당은 주 행정부를 장악하기는 했지만, 주의회 통제권을 상실했고 많은 무니시삐오를 잃어버렸다. 민주혁명당, 국민행동당 등 다른 야당들도 점차 지방정치에 자신들의 명함을 내밀 수 있게 되었다. 멕시코 전역에서 나타나는 것처럼 제도혁명당, 민주혁명당, 국민행동당 등 3당이 경쟁하는 새로운 다당제 정치지형이 모렐로스 지역에도 형성되었다. 1997년 지방선거에서 승리자는 민주혁명당이었다. 특히 골프장 투쟁과정에서 민주혁명당과 긴밀한 관계를 형성하였던 떼뽀스뜰란에서 민주혁명당은 이미 '여당'이었다. 이제 떼뽀스뜰란 무니시삐오는 단순히 제도혁명당의 말단이 아니라 다양한 정치 세력이 상존하며 변화하는 장으로 변화하였다. 이는 2003년 제도혁명당, 2006년 민주혁명당 후보가 군수선거에서 승리한 것에서도 읽을 수 있다. 무니시삐오 정치가 여러 정당간의 경쟁뿐만 아니라 투표증가율에서 보이는 것처럼 시민의 참여와 의식의 성장과 더불어 변화하고 있다. 이제 떼뽀스뜰란 무니시삐오는 단순히 중앙에 종속된 지방이 아니라, 중앙을 지역화하며 독자적인 정치지형을 형성하기도 한다. 그러나 떼뽀스뜰란이 중앙에서 벗어나 자유무니시삐오가 되었다고 볼 수 있는 것은 아니다. 오히려 무니시삐오의 자치권은 철저하게 공동토지, 아윤따미엔또를 중심으로 한 정치적-사회적 조직에 대한 통제권이 주·연방정부에 있는 한 제한받을 수밖에 없다. 주·연방정부는 이 통제권에 기반하여 무니시삐오의 자치권을 제한해왔다. 물론 이것이 골프장투쟁과 같은 문제를 발생시켰고, 제도혁명당 지배를 허무는 계기가 되었다.[15] 즉 떼뽀스뜰란의 골프장 반대투쟁에서 보이는 것처럼 공공 자원의 사용은 전체 주민들에게 필요한 공

승리한 지역은 1991년 Temoac(PRD), 1994년 Huitzilac(PRD)였다)에서 승리를 할 정도로 여전히 절대적 지배력을 가지고 있었다. 그러나 1997년 지방선거에서 전혀 다른 상황이 벌어졌던 것이다.

15) 1992년 선거이후 할리스꼬(Jalisco)주의 5개 무니시삐오와 미초아깐(Michoacán)주의 3개 무니시삐오의 변화를 비교분석하였던 바스드레취(Bazdresch 1995, 39-40)는 정부와 국민사이에서 효과적으로 매개역할을 해왔던 PRI가 이들 지역에서 급격하게 쇠락한 이유로 세 가지를 들고 있다. 첫째는 후보결정과 관련된 내부분열이 쉽게 공론화되었다. 둘째는 PRI와 연관된 까시께 등이 너무 오랫동안 아윤따미엔또의 주요 직책 및 이권을 독차지하면서 원성의 대상이 되었다. 셋째 제도혁명당은 무니시삐오의 행정적 무질서와 무조직에 책임이 있다는 것이다. 이에 따른 무니시삐오 정부의 무능력은 공공자원의 낭비와 오용으로 이어졌다.

공분야보다는 권력자 주변의 개인들에게 집중되었다. 그렇지만 주·연방정부는 어떤 식으로든 공공자원의 통제권을 무니시삐오 정부에게 쉽게 양도하려고 하지 않기 때문이다. 이 점은 1996년 정부와 사빠띠스따민족해방군(EZLN)간에 맺어진 <산안드레스 협정>의 법제화 과정에서도 잘 드러난다. <산안드레스 협정>에서 "EZLN은 원주민 마을들이 관습과 전통에 기초한 정치적·사회적 조직을 선택할 권리, 토지와 자원을 다스릴 권리, 마을 단위의 생활양식을 조직할 권리를 허용할 것을 정부에 요구한 것이다. 연방의회 2001년 7월에 이에 대한 법안을 통과시켰지만 수정조항이 너무 많아 법안은 사실상 유명무실해졌다. 사빠띠스따는(그리고 모든 멕시코 원주민단체는) 차라리 없느니만 못하다며 통과된 법안을 거부했다. <산안드레스 협정>은 자치권과 자원관할권과 주민권을 약속했던 반면에, '알맹이가 빠진' 법에서는 원주민 마을이 기존의 정부조직에 종속되고, 모든 자치활동은 주정부의 주도 아래 이루어져야 하고 주정부의 승인을 받아야 하며, 원주민이 자원을 사용하고 소유하는 권리는 자원 채취에 관한 국가법에 종속되었다. 한마디로 달라진 것은 아무 것도 없었다"(킹스노스 2004, 33 참조). 사실 <산안드레스 협정>에서 요구된 원주민 마을의 자치권 주장은 무니시삐오의 자치권 주장과 별반 차이가 없다. 자치권을 법적으로 보장받지 못했지만, 이 협정은 원주민 및 농민 사회에 커다란 반향을 일으켰다. 무니시삐오도 공공자원과 그들만의 사회와 문화의 자율성과 자치권에 대한 중요성이 인정되는 새로운 지역정치의 공간으로 변화하고 있음을 부정할 수 없다.

Ⅵ. 나가는 말

멕시코에서 무니시삐오는 연방-주-무니시삐오로 이어지는 수직적 통치체계의 최소 행정단위이다. 무니시삐오는 때로는 스페인 왕실, 중앙정부의 통치 말단 단위로, 때로는 저항과 상대적 자율성의 단위로 작동해 온 가장 역동적인 행정단위라고 할 수 있다. 특히 멕시코혁명의 과정에서 '자유무니시삐오'는 가장 중요한 혁명 강령 중의 하나였고, 이는 1917년 헌법 115조로 수렴되었다. 혁명을 겪으면서 떼뽀스뜰란 무니시삐오에서도 아센다도와 까시께 등의 기존 세력을 대신한 혁명세력이 지방정치의 주체로 성장하였다. 이들은 자유무니시

삐오를 실현하고자 하였으나 독자세력으로 성장하지 못하였다. 지역은 1940년대부터 혁명을 제도화하며 지방으로 진출하면서 중앙정치 권력에 종속되어 갔다. 이 때부터 무니시삐오의 정치는 제도혁명당의 내적 논리에 의거하여 이루어졌다. 제도혁명당은 권력분립과 재정통제 등을 통해 부재의 정치를 행하며, 무니시삐오를 자신의 통치범위 안에 가두어버렸다. 무니시삐오의 자주와 자율은 연방·주정부와 제도혁명당이 허락하는 범위 안에서만 의미를 지녔다. 즉 경쟁선거의 부재, 권력분립 미비, 다중적 정치체제 미비 등의 상황에서 떼뽀스뜰란 주민들의 정치참여는 매우 수동적이었고 부분적이었다.

1988년 대통령선거부터 제도혁명당의 헤게모니 위기가 현실화되면서 떼뽀스뜰란에서도 제도혁명당에 맞선 반대자들의 활동도 활발해지기 시작하였다. 특히 1995년부터 본격화된 골프장반대투쟁을 통해 제도혁명당의 품 안에 머물던 정치투쟁이 점차 제도혁명당을 넘어 새로운 정치지형을 형성하게 이르렀다. 특히 신자유주의 정책의 산물로 전통적 코프라티즘 체계의 분열에 따라 제도혁명당의 지방 지배력이 약화되었다. 최근에 들어 야당의 성장 및 여러 정당간의 경쟁, 시민의식의 성장과 더불어 무니시삐오는 권력의 교체를 경험하고 지역민주주의를 여는 공간으로 변화하고 있다. 물론 중앙정치의 변화는 무니시삐오의 정치에 큰 영향을 미치며 '또 다른 지방의 중앙화'의 정치지형을 만들고 있기도 하다. 즉 멕시코 정치변동의 과정에서 무니시삐오와 마을은 제도혁명당뿐만 아니라 여러 중앙정당의 하부 단위로 편입되는 경향이 강화되고 있다. 그렇지만 다른 한편으로 떼뽀스뜰란 골프장 반대투쟁에서 보이는 것처럼 지방이 지역으로 자신의 목소리를 낼 수 있는 공간도 그만큼 넓어지고 있다. 이제 무니시삐오는 단순히 중앙정치와 행정의 하부단위가 아니라 독자적인 정치지형을 형성해가고 있는 것이다. 또한 공동토지, 바리오-마을을 중심으로 한 정치-종교조직에 기반한 새로운 정치지형은 무니시삐오를 넘어 주와 연방으로 확장되며 멕시코 정치변화의 핵이 되고 있다. 아직까지 무니시삐오가 자치권을 확보하기 위해서는 넘어야 할 장애물이 너무 많지만 무니시삐오는 중앙중심으로 이루어졌던 서구식 근대정치의 한계를 넘어 일상생활문화에 기반한 '다른 일상민주주의 세계'의 가능성을 보여주고 있다.

참고문헌

김세건(2000), “북을 향하여: 멕시코 농민들의 미국, 캐나다로의 일시이민과 사회문화적 변동의 제양상”, 「한국사회과학」 22(2), pp. 159-198.

김세건(2006), “멕시코 정치변동기의 마을정치의 변화와 특징”, 「라틴아메리카연구」 19(2), pp. 3-36.

킹스노스 폴(Kingsnorth Paul), 김정하 역(2004), 「세계화와 싸운다」, 서울: 창비.

Bazdresch Parada2, Miguel(1995), "Gestión municipal y cambio político", En Mauricio Merino(coord.), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Méxcio: El colegio de México, pp. 25-59.

Bock Phillip(1980), "Tepoztlán Reconsidered", *Journal of Latin American Lore*.

Lewis, Oscar(1951), *Life in Mexican Village: Tepoztlán Restudied*, Urbana: Univ. of Illinois Press.

Lomnitz-Adler, Claudio(1982), *Evolución de una sociedad rural*, México: FCE.

Lomnitz-Adler, Claudio(1995), *Las Salidas del laberinto*, México: Joaquín Mortiz · Planeta.

Merino, Mauricio(coord.)(1995), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Méxcio: El colegio de México.

Meyer, Lorenzo, 1995(1994), “El municipio mexicano al final del siglo XX: historia, obstáculos y posibilidades”, *En Mauricio Merino(coord.), En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, Méxcio: El colegio de México, pp. 231-252.

Moctezuma Navarro, David(2004), “Tendencias del cambio político en Morelos”, en Medardo Tapia, Morgan Quero y David Moctezuma(coords), *Los rituales del cambio transformaciones del*

régimen y cultura política en Morelos, México: UNAM-CRIM, pp 59-97.

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.

Redfield, Robert(1930), *Tepoztlán, a mexican village*, Chicago: Univ. of Chicago Press.

Rosas María(1997), *Tepoztlán: crónica de desacatos y resistencia*, México: Era.

Varela, Roberto(1984a), *Procesos Políticos en Tlayacapan, Morelos*, México: Universidad Autónoma de Metropolitana.

Varela, Roberto(1984b), *Expansión de sistemas y relaciones de poder*, Universidad Autónoma Metropolitana.

논문투고일자: 2007년 10월 26일
심사완료일자: 2007년 12월 3일
게재확정일자: 2007년 12월 10일

김세건(Kim, Se-Gun)
강원대학교 문화인류학과
E-mail: amorsg@kangwon.ae.kr