지방정부와 국가이론
영국에서의 발전과정을 중심으로

이 종수*

지방정부는 정치주권과 참여를 위한 정치체계 동시에 공공서비스의 효율적 배분을 위한 조직단위이다. 지방정부의 고유한 분질이란 정치주권과 참여를 위한 정치체계는 점에서 찾아질 수밖에 없다. 이 논문은, 현재 한편으로 과정된 다원주의적 시각에 의해 재설성되고 다른 한편으로는 서비스의 배분단위라는 편협된 시각에 의해 재배각하고 있는 지방정부를 다양한 국가이론으로 재해석한다. 이러한 작업은 지방정부에 관련된 이론들을 분류하고, 지방정부에 대한 각 이론들의 전체를 간파할 수 있게 해주며, 향후 이론개발을 위한 방향설정에 도움을 준다.

지방정부에 대한 다양한 이론을 이번작 좌-우라는 연속선 위에 위치지역 설명하기보다 이 곡은 현실적 발전 양태로부터 다섯 가지 분류유형을 찾는다. 다원주의, 맞춤주의, 이원국가론 (Dual State Theory), 신도시화익 (New Urban Left), 그리고 신자유주의 (New Right)가 그것이다. 기본적으로 다원주의와 신자유주의는 우파적 이념을 내포하고 있고 맞춤주의와 신도시화익은 좌파적 이념을 내포하고 있다. 이와 달리 이원

국가론은 어떤 이데올로기적 시각에 근거한 것이 아니라 순수하게 시술적인 입장에서 지방자치에 대한 이론적 해석을 시도하고 있다. 러스키가 지적하여 지방정부는 현대사회에서 국가가 제기하는 일반적 문제들을 그 대로 제기하고 있고 지방정부 그 자체는 (최근 한국에서는 다원주의적 시각이 과장되어온 것) 정치적으로 중립적인 존재라는 사실을 본 논문은 보여준다.

I. 머 리 말

현대국가에서 지방을 연구한다는 것은 정치현상의 ‘별단’을 연구하는 것이 아니라 ‘별별신’을 연구한다는 것을 의미한다. 정치이론에 관한 많은 실증 연구들이 기살은 지방 혹은 지역적 자료에 근거하고 있었으며, 최근에도 지방정부는 국가의 본질과 기능에 관련하여 열린 논의의 대상이 되고 있다.

1991년 3월과 6월 지방의회 선거를 치룬 한국에서도 지방정부는 허당한 학문적 관심의 대상이 되고 있다. 지방정부의 기능강화를 도모하는 분권화 자체가 하나의 궁극적 목표는 아니라 할지라도, 오늘날 한국사회가 당면한 모든 정치사회적 문제들의 해결에 그것이 최소한의 공동적 전제가 될 수 있다는 믿음이 퍼져있다. 따라서 정책대안을 모색하려는 노력으로 현재 중앙-지방의 기능적 배분, 지역경제의 개발, 광역행정, 지방정부의 재정확충, 지방 단체장의 선출 등 다양한 문제들이 발라되어 현실적으로 중요시되고 그에 대한 연구가 활발히 진행되고 있는 실정이다. 분권화에 의한 변화는, 1995년으로 예정되어 있는 자체단체장의 직책선거가 예정대로 이루어진다면 현재 일반적으로 예측되고 있는 수준보다 활선 거대하고 광범한 것이 될 것이다.

* 연세대학교 행정학과 강사
지방정부가 정치적 개혁의 과정에서 주요생협으로 부각된 것은 비단 한국에서만이 아니다. 공리주의의 대두 변달(Jeremy Bentham)이 그 용어를 사용하기 시작한 이래 지방정부는 현대국가의 일반적 현상으로 되어왔고 정치개혁과 국가기관의 재편을 둘러싸고 지방정부의 분절 및 비슷한 기능에 대한 논의가 현재 대부분의 국가에서 활발하게 진행되고 있다. 1993년 현재 각국에서의 지방정부는 정권화, 분권화라는 방향상의 차이가 있긴 하지만, 근본적 구조개혁이라는 변화면에서 공통점은 보여주고 있다. 1980년대초 이탈리아, 스페인, 포르투갈 등이 분권화조차를 취한데 이어 프랑스, 스칸디나비아 국가들, 북미부르크 등이 현재 지방정부의 강화를 도모하고 있고 미국은 레이건, 부시 통치기간 동안 신연방주의(New Federalism) 기치 아래 분권화를 시도하여 왔다. 이에 반해 지방정부가 전통적으로 높은 자율성을 누려왔던 영국에서는 신자유주의(New Right)의 물결이 지방자율을 감소시키는 방향으로 작용하여 왔다.

실무적 차원에서 지방정부가 행정적 능률성과 정치적 민주성을 둘러싸고 정쟁으로 부각되자 이론적으로는 지방정부가 갖는 본질적 의미에 대한 논의가 부각되었다. 이에 대한 최근 논의의 특징은 좌우파의 국가론적 입장에서 지방정부를 해석하고자 하는 시도를 두드러지는 점이다. 지방정부를 둘러싼 국가론을 이해함으로써 우리는 몇 가지 중요한 도전을 알 수 있다. 기존 지방정부논의를 분류하는 데 절차가 되고, 지방정부의 성격에 대한 전체를 간과할 수 있게 해주며, 실증연구들의 방법론적 축적을 명확히 하는 동시에 후속 이론 개발을 위한 방향성을 제시하는 것이다. 아울러 분권화를 위한 노력속에서 지방정부의 특성을 편의하게 인식한 면이 있고 다원주의적 사고를 규범적 차원에서 과장시켜온 한국에서는 이러한 논의가 지방정부에 대한 균형된 인식을 제공해줄 것이다. 현재의 실무적 대안을 위주로한 수많은 실증연구들이 지속적, 체계적으로 발전되기 위해서는 이론적 맥락에 결합되어야 할 필요가 있다.

본 논문에서 지방정부에 대한 국가론적 시각은 크게 다섯가지로 분류된다. 다원주의, 막시즘, 이원국가론, 신도시화의와 신자유주의가 그것이다. 이화의 편리와 각 시각의 특성을 부각시키기 위해 시도된 이러한 현황은 근본적으로 막시주의와 다원주의를 좌우 양측으로 하고 있다. 이 두 이념적 혹은 변이들을 다시 신도시화의와 신자유주의로 향상화하고, 이념적 규범을 내재화하지 않는 이원국가론을 중간에 위치시키였다. 이러한 다섯 가지의 유형을 통한 분위가 현실적 발전양태로부터 나타나는 이론적 출발을 설명하는 데 충분히 포괄성을 보여주고 있다. 유형화로 인하여 불가피하게 나타날지도 모를 단점은 비단 이 논문만의 단점이 아니라 모든 형태의 유형화가 감수해야 할 한계일 수밖에 없음이다.

Ⅱ. 다원주의와 막시즘

1. 다원주의자들의 ‘자치’관과 그 논리구조

이론적으로 다원주의진 유일주의(monism)의 반대개념으로서 이것이 ‘있거나’ 혹은 ‘있어야 한다’는 신념이다(Dunleavy and O’Leary, 1987: 13). 정치학에서 이같은 입장을 취하게 되는 바탕은, 권력의 원천은 다양할 뿐 아니라(권위, 돈, 전문성 등) 그것에 대한 소유의 정도는 빌다 다음들이라도 권력은 사회에 분산되어 있다는 믿음이다. 말하자면 권력의 원천은 다양하고 경쟁적인 동시에 어느 한 자원이 지배적이라고 할 수 없