

계획 합리성 측면에서 본 지방정부 간 갈등 연구: 지방자치제로 인한 국가공간 변화를 중심으로

The Impacts of Local Autonomy on the Planning Rationality
: Rethinking Intergovernmental Conflicts

김동완 세종대학교 행정학과 강사
Kim Dongwan Part Time Lecturer, Dept. of Administration,
Sejong Univ.
(vivadanny@gmail.com)

목 차

- I. 서론
- II. 정부 간 갈등에 관한 기존 논의 검토
 - 1. 정부조직 중심 접근
 - 2. 지방정치 중심 접근
 - 3. 기존 연구의 성과와 한계
- III. 합리성 관점에서 본 정부 간 갈등
 - 1. 막스 베버의 계획합리성 연구
 - 2. 정부 간 갈등과 형식적 합리성의 위기
- IV. 갈등의 조건: 지방자치제와 스케일 구성
 - 1. 국가형태와 국가 공간
 - 2. 국가공간형태로서 지방자치제와 계획합리성
 - 3. 지방정부를 둘러싼 정부 간 갈등의 가설적 모델
- V. 결론

I. 서론

갈등은 가치, 소수(小數)의 지위, 권력, 자원을 둘러싼 투쟁이다(Coser. 1956). 그리고 모든 사회는 언제나 갈등을 내포하고 있다(Dahrendorf. 1959). 권력, 자원, 지위를 두고 벌어지는 갈등과 경쟁이 “정부 간 관계”(inter-governmental relation)에서 나타나지 않을 이유 또한 없다. 우리의 경험에서도 중앙정부의 투자를 유치하기 위한 지방정부 간 갈등, 혹은 중앙정부와 지방정부의 갈등 등 정부 간 갈등은 흔한 일이다.

이런 정부 간 갈등을 오늘날에는 매우 흔한 일로 여기지만, 사실 지방자치체 실시와 자치단체장 직선 이전에는 상상하기 어려운 일이었다. 소위 “발전국가”(developmental state)의 정부조직에서 지방정부는 중앙정부의 하위 위계라는 인식이 확고했고, 기능적으로도 중앙정부의 정책을 원활히 수행하는 것이 그 전형이었다. 인근 지방정부와의 관계는 물론이거니와 상위 정부와의 관계도 대개 기능적 분담으로 체계화되어 있었다. 최소한 정부 간 관계에 있어 중앙정부의 계획은 “합리적”이었다.

그런데 지방자치체가 실시되면서 상황이 바뀌었다. 지방정부 간, 혹은 지방정부와 중앙정부 간 갈등이 빈번해졌다. 갈등의 빈도가 증가하면서 이 현상을 어떻게 해석할 것인가는 학술적으로 매우 중요한 이슈가 되었다. 그동안의 연구를 정리해 보면 정부 간 갈등은 주로 갈등의 주체가 되는 정부 수준에 따라 기초자치단체 간 갈등, 광역자치단체-지방자치단체 갈등, 광역자치단체 간 갈등, 지방정부-중앙정부 간 갈등으로 유형화되었다. 이 중에서도 가장 많은 수를 차지하는 것은 기초자치단체 간 갈등에 관한 연구인데, 대부분 기피시설·선호시설의 입지에 따른 정부 간 갈등을 문제로 삼는

다(김용철. 1998; 고경훈. 2003; 김석태. 2003; 강성철·문경주·문유석. 2004; 임정민·장우영. 2004). 이외에 물관리를 포함한 공유재와 외부효과 문제(김용건. 1996; 박기묵. 1997; 김인철·최진식. 1999; 주재복. 2001; 장윤희. 2005), 지방언론의 역할(이영동·장정운. 2007) 등도 기초자치단체 간 갈등을 설명하는 주요 변수로 소개되고 있다.

사실 정부 간 갈등에 관한 연구는 이상에서 열거한 것 외에도 무수히 많이 있다. 다양한 사례가 발굴되었고 갈등의 계기와 전개, 갈등의 해소 혹은 증폭 과정이 제도적 측면·행위자 특성·환경 요인의 차원에서 상세히 기술(記述)되어 있다. 사례에 천착(穿鑿)한 연구가 많은 탓에 구체적인 행위자들의 역할과 제도적 규칙들이 소상히 밝혀졌다는 점은 기존 연구의 큰 성과다. 구체적인 정책설계 단계에서 중요한 지침이 될 수 있다는 점은 분명하다.

기존의 연구들이 지니는 학술적·정책적 의의에는 십분(十分) 공감하지만, 더욱 본질적인 설명을 시도할 필요가 있다. 이를 위해서는 문제의 성격을 보다 큰 틀에서 이해해야 한다. 즉, 지방정부 간의 갈등, 혹은 지방정부와 중앙정부 사이에 발생하는 갈등을 정부 조직과 규약 문제 이상의 것으로 재규정할 필요가 있다. 본 연구에서는 크게 두 가지를 지적하고자 한다. 우선, 이런 종류의 갈등은 본질적으로 영역적(territorial) 이해관계의 문제, 즉 공간의 문제다. 지방정부와 단체장에 초점을 둘 수도 있고, 지방정치과정에 개입하는 이해관계자의 망(網)을 고려할 수도 있겠지만, 핵심적으로 공간에 고착된 이해관계의 문제로 이해하는 것이다. 둘째, 많은 경우 “지방”이라는 수식어가 붙어 있지만, 엄밀히 말해 국가에 관한 문제다. 지방정부나 중앙정부 각각을 미시적으로 보면 수많은 조직 간 관계가 얽혀 있다. 그러나 이들 간에 발생하는 갈

등은 국가의 제도적 통합성 문제다. 다시 말해, 국가의 작동 방식(modus operandi)에 발생한 합리성 위기라 할 수 있다.

본 연구의 목적은 지방자치제 이후 지방정부를 둘러싼 정부 간 갈등의 원인을 계획 합리성 측면에서 규명하는 것이다. 즉, 정부 간 갈등을 국가 내적 통일성이 깨어진 사례로 보고, 국가의 합리성이 작동하지 않는 원인을 밝히려 한다. 기존의 연구들이 조직의 갈등에 초점을 두고 있다면 본 연구에서는 국가의 변화, 특히 공간적인 변화에 주목한다. 즉, 국가공간의 변화라는 관점에서 지방자치제로 인한 국가의 계획합리성 변화를 논증하고, 이를 통해 정부 간 갈등의 다양한 측면을 설명할 것이다.

II. 정부 간 갈등에 관한 기존 논의 검토

정부 간 갈등에 대한 기존 논의는 주로 세 가지 측면에서 검토할 수 있다. 첫 번째는 지방정부 조직을 중심으로 한 접근이다. 이러한 접근방식 내에서도 다양한 견해가 존재하지만,¹⁾ 대부분 독립 주체로서 지방정부를 설정하고 있다. 다음으로는 지방정부의 결정작성과정을 지방정치과정에 연계시키는 지방정치 중심의 접근이 있다.

1. 정부 조직 중심 접근

가장 먼저 검토할 대상은 지방정부 조직이나 단체장 개인을 통해 갈등을 설명하는 방식이다. 여기서

는 조직이나 개인 간의 정치적 갈등, 두 정부 조직 간에 발생하는 경제적 비용/편익 문제, 협력적 계획을 방해하는 규약과 태도, 갈등을 빚게 하는 게임의 규칙과 학습, 지방정부 조직의 문화와 단체장의 심리, 갈등 조정 제도의 미비 등을 설명변수로 도입한다. 현재 국내에서 이루어지는 대다수의 연구가 여기에 해당한다.²⁾

이러한 접근 방식의 근간(根幹)에는 ‘정부 간 관계’(Inter Governmental Relation: IGR) 연구의 오랜 전통이 있다. 정부 간 관계는 1960년대를 지나며 연방제를 채택하고 있는 국가에서 연방정부와 주정부 간의 관계를 합리화하기 위해 연구되었다. Anderson(1960: p3)은 이 논의를 보다 확장하여 연방체계에 있는 모든 수준·모든 형태의 정부 간에 발생하는 총체적인 활동 및 상호작용으로 정의했다. 이런 맥락에서 정부 간 관계 이론은 주로 중앙정부와 지방정부의 관계가 주된 초점이었다(한승준, 2006 : p255). Wright(1988)는 미국의 정부 간 상호관계를 정부 기능의 분업형태에 따라 세 가지로 나눈다. 첫째, 지방정부가 중앙정부에 일방적으로 의존하는 “내포적 모형”(inclusive model), 둘째, 지방정부와 중앙정부가 대등하고 독립적인 관계에 놓여 있는 “분리 모형”(separated model), 셋째, 지방정부와 중앙정부가 상호의존적 관계인 “중첩모형”(overlapping model)이 있다.

또 다른 정부 간 관계는 지방정부 간 관계다. 이와 관련한 논의는 대체로 수평적 경쟁관계와 상호

1) 강성철 외(2006a; 2006b)는 지방 정부 간 갈등에 대한 기존의 논의를 연구 대상에 따라 열 가지 범주로 분류: ① 지방정부나 자치단체장들 간의 좁은 의미의 정치적 접근, ② 갈등의 당사자로서 지방정부를 합리적 경제주체로 보는 경제적 접근, ③ 지방정부 간 갈등이 법적 중재를 통해 해결된다는 법·제도적 접근, ④ 지방정부를 포함한 집단적 심리로 이해하는 심리문화적 접근, ⑤ 이해당사자들의 사건에 대한 해석을 중시하는 프레임(frame) 접근, ⑥ 갈등발생의 딜레마 상황에서 게임으로 보는 게임이론 접근, ⑦ 갈등 당사자의 협상을 규범적으로 강조하는 협상론적 접근, ⑧ 제도와 규칙에서 갈등의 원인과 해결방안을 찾는 신제도주의적 접근, ⑨ 행위자 중심으로 접근하는 행위자 특성 접근, ⑩ 행위자보다 갈등 상황 외부의 경제적·정치적·문화적 조건을 중시하는 환경론적 접근.

2) 정부조직을 중심으로 하는 기존의 연구성과에 대해서는 강성철 외(2006a)를 참고.

의존적 협력관계를 대상으로, 관계가 발생하는 동기·특성·유형 등을 다루고 있다(한승준, 2006: p255). 대표적으로 Weiss(1987)는 지방정부 간 협력과 갈등의 계기에 주목한다. 그에 따르면 공공서비스의 공동 제공, 생활편의시설의 공동 설치 등은 상호보완적 성격이 강해 협상을 통한 상호이익을 얻을 수 있다. 이에 반해 이익유발시설이나 혐오시설의 경우에는 협상에서 갈등이 커지고 당사자 간의 불만이 높아진다는 것이다.

이러한 접근법은 정부 조직의 문제를 직접 다루고 있고 거기서 발생할 수 있는 조직론적 문제 제반을 연구대상으로 삼기 때문에 매우 구체적인 정책적 처방을 도출할 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 이러한 접근이 가지는 단점은 각 정부 조직이 갈등 상황에서 취하는 태도를 개인, 혹은 조직의 규범적인 측면에서 접근한다는 데 있다. 정부 조직이 사회로부터 독립적이라는 가정이 현실 설명력에 한계로 작용한다. 다음의 접근은 그 일면을 잘 보여준다.

2. 지방정치 중심의 접근

지방정치 중심의 접근은 지역사회의 정치적 의제, 특히 지역개발의 정치과정에 천착(穿鑿)한다. 이 유형의 연구들은 ‘성장기계’(growth machine), ‘성장연합’(growth coalition), ‘도시레짐이론’(urban regime theory) 등 일련의 지방정치이론에 기대어 지방정부가 성장연합 내에서 수행하는 역할을 분석한다.

사실 지방정치이론의 시발점은 ‘엘리트주의’와 ‘다원주의’의 논쟁이었다. 이 논쟁에서 각 진영의 학자들은 “누가 지역사회를 통치하는가?”라는 문제를 두고, 지방의 정치엘리트인지 이해관계를 가진 모든 집단인지에 관해 논쟁을 벌였다(Dahl,

1961; Hunter, 1953). 그러나 1980년대를 거치면서 논쟁의 초점이 “도시 어떻게(how) 통치되는가?”의 문제로 옮겨온다(강명구, 1997). 이 질문에 대한 엘리트론의 답변이 성장기계(growth machine) 이론이다(Logan and Molotch, 1987). 성장기계론의 핵심은 도시 성장을 통해 이익을 얻는 세력이 있고, 이들의 연합이 도시의 성장을 지속시킨다는 것이다. 여기서 도시 수준에서 주요한 정치 행위자로 “도시의 지대추구 집단”(urban rentier group)과 이에 동조하는 개발업자, 금융기관, 지역 언론, 지역의 공공설비기관, 그 외 이차적 이해관계 집단이 거론된다.

그러나 성장기계이론이 지나치게 경제적 이해관계자에 쏠려 있다는 비판과 함께 지방정부의 자율성을 부각시키려는 연구가 일군(一群)의 정치학자들을 중심으로 일어났다(이준원, 2002). 이것이 이른바 ‘도시레짐이론’(urban regime theory)이다. Stone(1989)은 성장연합에서 소외된 사회집단의 정치적 욕구가 분출하면, 지방정부는 이들의 정치적 주장을 충족시키기 위해 정책의 효과성(effectiveness)을 제고하게 된다고 주장했다. 여기서 중요한 것은 지방정부의 역량이 제한되어 있는 탓에 지역사회의 다양한 세력과 연계를 갖게 되는데, 이 연계를 구축하는 역량이 지방정부의 성패(成敗)를 가르는 자산이라는 주장이다. 레짐이론은 성장기계론의 기본적인 입장을 수용하면서도 지방정부를 중심으로 하는 정치적 과정을 강조하여 보다 동태적인 분석을 가능하게 했다. 아울러 다원주의자들은 달리 다양한 지역 내 자원을 끌어내는 지방정부의 역량을 강조하여, 지방정부와 지역사회의 상호관계를 분석의 틀 내로 포함시킬 수 있었다.

요컨대, 지방정치 중심의 접근은 기본적으로 성장과 개발을 추구하는 지방 정치세력과 지방정부와의 관계 속에서 지방정부의 작동과정을 설명하

고 있다. 다만 레짐이론의 경우 지역의 개발주체에 만 관심을 가두지 않고, 정부조직의 자율성과 네트워크를 강조한다는 차이가 있다.

3. 기존 연구의 성과와 한계

위의 두 접근은 정부조직에서부터 지역사회의 정치적 과정까지 상대적으로 미시적인 측면에서 정부 간 갈등을 설명한다. 먼저 정부조직에 관한 일련의 연구 성과는 갈등 상황에서 이를 조정하고 해소하기 위한 제도적 처방을 제시하고 있다. 즉, 공유재 관리나 NIMBY, PIMFY 문제를 해결하기 위한 제도 설계의 준거를 제시한다는 측면에서 의의가 있다. 다음으로 지방정치 차원의 분석은 지방정부를 둘러싼 이해 당사자 면면(面)을 구체적으로 드러내고, 그들 간의 관계 속에서 지방정부의 작동 메커니즘을 밝힌다. 특히 지역개발 의제가 지방정부 계획과정의 중요한 계획목적이 될 수밖에 없는 논리를 도출한다.

그러나 이들 연구는 한 가지 공통의 문제를 가진다. 최근 지역사회와 지방정부에 관련된 많은 처방적 연구에서처럼 정부 간 갈등에 관한 연구 역시 “지방의 덫”(local trap)에 걸려 있다.³⁾ 다시 말해 지방정부의 갈등 연구에 정부조직과 기업, 지역 주민은 고려의 대상이 되지만 - 중앙정부를 포함한 - 국가의 작동과정을 생략하고 있다.

본 연구에서는 지방정부 역시 국가라는 큰 그림 위에 존재한다는 점을 강조한다. 국가가 제도적 통일성 위에 존재한다고 볼 때(제습, 2000), 정부 간 갈등은 이 통일성에 생긴 파열(破裂)과도 같다. 따라

서 지방정부를 포함한 총체적인 국가제도에서 지방정부의 맥락을 찾아내는 것, 그리고 이들의 작동과정에서 발생하는 갈등을 국가적인 수준에서 규정할 필요가 있다. 지방정치에서 ‘영역 동맹’(territorial coalition) 개념을 발전시킨 Cox(1998)나, 지역의 영역성(territoriality) 연구로 잘 알려진 Paasi(1991: p246)에게 있어서도, 가장 두터운 “제도적 누적”이 이루어지는 현장은 국가였다.

그러나 국가의 용례(用例)가 워낙 다양하여 분석 대상으로 정의하기가 쉽지 않다. 때문에 국가에 대한 분석 차원을 나눌 필요가 있는데, 제습(2000, p477)이 제시하는 세 가지가 유용하다. 그중 첫 번째는 사회로부터 제도적으로 분리된 사회의 일반 이익을 대표할 것으로 기대되는 “국가 기본형태”다. 이는 주로 관료제 일반이나 제도적 형태에 관한 접근이다. 둘째는 국가 내부에서 작동하는 “정치적 계산양식”이다. “국가 합리성”(Weber, 1978b)이나 “국가이성”(raison d'état) 등 국가의 작동방식(modus operandi)과 논리적 정합성에 관한 접근이다. 마지막으로 국가의 정치적 실천과 담론이다. 이를 통해 사회적 공동이익이 국가와 접합되고 촉진된다. 이 세 수준은 실제의 “정치투쟁”에 긴밀히 연관되어 있다.

지방정부의 갈등 문제를 이해하기 위해서도 위 세 차원의 접근이 모두 필요하다. 우선 지방정부는 독립적으로 존재하는 조직이 아니라 국가 관료제의 일부다. 아울러 지방 정치과정과 국가 정치과정에 연관되어 있다. 마지막으로 지방정부를 둘러싼 정부 간 갈등은 국가의 작동방식에 발생한 문제다. 이 세 차원은 애초에 분석적 차원으로 제시된 것이

3) Purcell and Brown(2005)이 소개하고 있는 이 말은 생태학 연구, 혹은 정책적 분야에서 글로벌, 혹은 국가 규모에 대해 도시 이하의 국지적 규모를 절대선(絶對善)으로 여기는 상황을 비꼬아 이룬 말임. 사실 이 표현은 Agnew(1994)가 말했던 “영토의 덫”(territorial trap)에 빚낸 것으로, Agnew는 이 개념을 통해 사회과학 분야에서 국가 공간을 동질적인 인식하여 공간과정을 소홀히 했던 경향을 비판했음.

므로 각각이 별개로 존재하지 않는다. 국가라는 동일한 대상의 다른 측면을 다루기 때문에 오히려 깊은 연관이 있다. 중요한 것은 분석의 초점이다. 지방정부를 둘러싼 정부 간 갈등 관계가 분석의 초점이라면 가장 직접적인 문제는 국가 내적 통일성, 즉 합리성의 문제다.

III. 합리성 관점에서 본 정부 간 갈등

전통적으로 공공계획의 합리성 논의는 베버(Max Weber)에서 기원한다. 자본주의와 국가, 합리성에 대한 베버적 접근은 이른바 종합적 계획이라는 이름으로 널리 통용되었고 비교적 최근까지 계획이론의 본류(本流)를 이루고 있었다. 사실 베버의 국가론만큼 국가가 명쾌하게 드러나는 것도 드물고, 자본주의 민주주의 국가의 작동과정에서 그가 언급한 계획의 합리성이 현실로 잘 드러났기 때문이다. 그러나 세계화 담론이 국가를 무기력한 존재로 묘사하기 시작하면서 국가 그 자체에 대한 논의도 사라졌을 뿐 아니라, 국가계획은 “협력”과 “거버넌스”에 자리를 내주었다. 그러나 문제는 베버적 합리성이 지탱하던 국가의 지위(statehood)가 상실되었느냐다. 이에 대한 규범적 평가는 엇갈리겠지만, 현실로서 존재하는 국가의 작동 원리는 베버가 보았던 것과 크게 달라지지 않았다. 여전히 대부분의 정책결정과 집행과정의 현장은 경제적 비용과 편익을 계량(計量)하고 있고, 계획에 필요한 법적 근거를 찾거나 마련하는 형편이다. 이렇게 볼 때 베버의 합리성 개념 자체를 폐기하는 것으로 문제가 해결될지는 미지수다. 우선 그의 합리성 연구를 살펴보자.

1. 막스 베버의 계획합리성 연구

막스 베버 역시 다른 고전 사회이론가들과 마찬가지로 자본주의 현상을 논의의 중심에 두었다. 베버는 특히 자본주의를 서유럽 특유의 역사적 조건과 연관지으며, 하나의 사례로 이해한다는 특징을 가진다(전성우, 1986: p5). 즉, 자본주의의 발생을 서유럽적 현실에서 출발하는 역사적 문제로 보고 그 조건을 추적한다. 베버가 바라본 서유럽의 자본주의는 ‘형식적 합리성’(formal rationality)의 확대로 규정된다(전상인, 2007: p9)

베버의 국가와 합리성 개념을 이해하는 데 있어 그가 자본주의적 근대의 핵심으로 규정한 형식적 합리성을 좀 더 살펴볼 필요가 있다. 베버는 서유럽을 자본주의 근대의 유일한 사례로 규정하고 그 조건과 특징을 살피는 데 집중했다. 그리고 근대사회의 발전을 “형식적 합리성이 증가한 결과”로 이해했다(전상인, 2007: p9). 베버가 목격한 19세기 서유럽의 근대화는 시민혁명과 산업혁명이 낳은 새로운 계급관계에 정치적 타협과 절충이었다. 또한, 제도화된 권력으로서 근대적 국민국가가 등장하는 과정이었다(권태준, 1995). 자연히 그는 서유럽의 자본주의와 근대를 해명하는 중요한 고리로 근대국가를 설정했고 국가에 대한 심도 깊은 해석을 내놓는다.

베버는 자본주의를 규정하는 방식과 동일하게 근대국가에 접근했다. 즉, 근대국가는 여러 국가 유형 중 하나의 특수한 형태이고, 국가 역시 이보다 더 큰 범주인 정치적 결사체의 한 형태였다(피어슨, 1998: p22). 베버에 따르면 국가를 여타 정치적 결사와 구분하는 기준은 지속적이고 강제적인 정치조직이다. 따라서 물리적 힘의 정당한 사용에 독점적이다(Weber, 1978a). 베버는 다시 근대국가를 유형화하는데, 국가 일반에서 근대국가를 구분하는 핵심에 합리성을 둔다. 권태준(1995: p137)은 이러한 베버적 국가의 특성을 “국가의 합리화”로

규정한다. 베버가 근대국가의 합리성과 관련해 주목한 근대국가의 특징은 권위와 정당성, 비인격적 권력, 관료제의 문제다. 모든 지배에는 권위가 필요하지만 근대국가의 권위는 비인격적인 권력의 제도화와 형식적으로 평등한 법적 권위에 의존한다는 것이 베버의 견해다(Weber, 1978a). 그에 따르면 법적 권위는 명령하달권에 대한 믿음이고, 그가 목격한 관료제는 “추상적 법률의 일관된 체계”를 가장 적절히 구현하고 있었다(피어슨, 1998: p43). 이러한 “법적 형식주의”(juridical formalism)는 국가의 법체계가 일종의 기술합리적인 기계처럼 작동하게 했고, 국가 내부의 개인이나 집단이 사회적 행위의 법적 결과를 예측하도록 도왔다(권태준, 1995: p138). 베버는 이러한 절차적 형식화(形式化)와 법적 제도화를 절차적 객관성 확보라는 차원에서 “형식적 합리성”(formal rationality)이라 규정했다.

그러나 권태준(1995)의 지적처럼 19세기 전반의 국가 합리화를 거쳐 국민국가의 전형이 갖추어진 19세기 후반에는 이 합리성의 작동에 한계가 발생한다. 자본주의가 본격적으로 발전하면서 영국, 프랑스, 독일 등의 국가에서는 급격한 도시화가 이루어졌고, 도시의 인구는 유사 이래 전례를 찾기 힘들 정도로 폭증했다. 이에 반해 주택공급은 턱없이 부족했고 지대와 임대료의 상승은 가파르게 진행되었다. 이런 사정으로 집 없는 노동자나 빈민들이 급증했고 도시 곳곳에 슬럼이 만들어졌다(엥겔

스, 1988). 공기의 환기, 하수의 배수, 쓰레기 등 오물처리 어떤 것도 제대로 되지 않는, 숨쉬기조차 힘든 환경에 부르주아나 ‘중간계급’이 눈을 돌리게 된 이유는, 한편으로는 19세기 내내 일어난 혁명의 파고 때문이었고, 다른 한편으로는 콜레라의 광풍과 노동력 수급 때문이었다. “빈곤은 이제 농촌지방의 산발적인 소수집단의 현상이 아니고 거대한 대중의 문제로서 전혀 새로운 차원의 공포가” 된 상황에서(권태준, 1995: p146), 국가의 형식적 합리성에 위기가 닥친 것이다. 1871년 파리 코뮌에서부터 19세기 후반 서유럽 전반을 강타한 사회주의 운동은 당시 지배계급에게 위기감을 주기에 충분했다. 사회주의 운동과 소비에트의 등장과는 별개로 이 시기 사회문제는 본격적인 국가 개입의 기반이 되었고, 막스 베버가 말하는 또 하나의 합리성이 작동하는 계기가 되었다. 이것이 국가행위의 ‘실체적 합리성’(substantive rationality)이다.⁴⁾

이상의 내용을 요약해 보면 다음과 같다. 베버적 관점에서 근대국가의 핵심은 형식적 합리성에 있다. 폭력의 독점을 정당화시키는 근대국가 고유 의 기제가 “만인이 평등한” 법적 형식주의였기 때문이다. 그러나 19세기 후반에 도시 지역에서 불거진 사회적 문제들은 실체적 합리성이 국가 작동의 또 다른 논리로 자리매김하는 계기가 되었다. 여기서 중요한 것은 지금까지 자본주의 - 민주주의 국가의 계획합리성은 대부분 형식적 합리성 개념에 기대어 왔다는 점이다. 물론 프랑크푸르트 학파의

4) Weber(1978b)는 행위의 동기를 기준으로 네 가지 사회적 행위 유형을 구분하고 있음. 그 내용은 목적과 수단이 모두 합리적으로 선택되는 의도적이고 목적지향적인 행위, 목적은 가치 지향적이지만 수단은 합리적인 가치합리적 행위, 목적과 수단 모두 합리성을 고려하지 않으며 행위자가 감정적 상태에 있는 감정적 행위, 사고의 일상적 습관에 의한 전통적 행위임. 이 네 가지 사회적 행위 중 베버가 합리적이라 평가하는 것은 가치합리적 행위와 목적합리적 행위인데, 이때 합리성의 기준은 계산성, 계획성, 객관성임(전성우, 1986). 가치합리적 행위의 경우 목적과 수단은 자율적으로 선택권을 가지지만 그 가치는 종교적 신념이나 윤리를 말하는 것인데, 이러한 가치를 추구하는 일관성 있는 행위유형을 말함. 이에 반해 목적합리적 행위는 모든 요소의 자율성이 주어 진 것임. 따라서 목적합리적 행위는 특정 신념이나 가치를 고정시키지 않는 가치중립적인 태도이고 여기서는 오로지 형식적 절차만이 문제가 됨. 이렇게 볼 때 가치합리적 행위를 정당화하는 합리성이 실체적 합리성이고 목적합리적 행위를 정당화하는 합리성이 형식적 합리성이라 할 수 있음.

“도구적 합리성”(instrumental rationality)이란 비판적 표현이 있었고, 생활세계의 식민화에 대한 하버마스(Habermas)의 지적이 있었지만, 규범적 평가에 무관하게 형식적 합리성이 20세기 자본주의 국가를 지배했다는 데는 이견이 없다.

2. 정부 간 갈등과 형식적 합리성의 위기

1) 베버적 합리성에 대한 전통적 비판

앞서 본 연구에서는 정부 간 갈등이 국가의 내적 통일성, 혹은 - 베버적 용어에서 - 국가의 합리성에 발생한 위기라는 점을 지적했다. 그리고 이러한 문제가 장기간 지속적으로 발생하고 있다는 것을 우리는 경험적으로 알고 있다. 그러나 이 문제가 베버적 합리성 개념 자체를 용도폐기할 한계로 보이지는 않는다. 오히려 이를 적극적으로 수정해야 할 계기일 것이다.

사실 베버의 형식적 합리성과 이에 근거를 둔 계획모델에 대한 비판은 끊이지 않았다. 비판은 합리성 전통 내부와 외부에 걸쳐 전방위적으로 제기되었다. Lindblom(1959)의 ‘부분점진주의’(Incrementalism), Etzioni(1968)의 ‘혼합주사 모델’(Mixed-Scanning model) 등이 전자의 예(例)라면 맑스주의나 시장주의자들의 비판은 후자에 해당한다. 이런 비판들 속에서도 합리적 종합계획과 베버적 합리성이 이론적·실천적 지위를 유지할 수 있었던 이유는 19세기 서유럽의 자본주의 국가 성립 이후 지금까지 계급타협의 절충적 성격

이 국가 작동과정에 녹아 있었기 때문이다. 계급 간 이해관계의 절충과 함께 민주주의에 호응하는 시민 개념이 자본주의 민주주의 국가의 현실을 구성하고 있던 탓이다. 권력관계를 폭로하는 맑스주의적 비판도, 국가의 실패를 강조하는 시장주의의 비판도 이미 현실이 되어 버린 국가 작동방식을 대체하기에는 역부족이었다.⁵⁾

하지만 전 지구적인 시장통합과 자본의 흐름이 강조되면서 국가보다는 지방이 강조되었고, 계획 사조 전반에 걸쳐 포스트모더니즘 사조가 등장하면서 베버로 대표되는 “국가중심적(state centered) 및 거시구조적(macro-structural) 계획이론”이 옛 지위를 잃었다(전상인, 2007). 다시 말해 국가를 중심으로 한 합리적 종합계획의 현실이 비판받으면서 도시 및 지역 수준의 협력적 계획과 거버넌스(governance)가 그 대안으로 각광받게 되었다. 그러나 하버마스는 ‘무엇이 실제로 일어나는가’(what is actually done?)를 분석하기보다 ‘무엇을 해야 하는가’(what should be done?)라는 규범적 이상향을 쫓고 있다는 Flyvberg and Richardson(2002)⁶⁾의 비판을 경청할 필요가 있다.⁷⁾ 실제로 정부 간 갈등에 대한 거버넌스 논의의 결론은 “협력적 거버넌스”나 “협력적 계획”이 중요하고 필요하다는 식이다. 그러나 조건 통제가 필수적인 의사소통 합리성이 경험적 수준에서 작동하지 않는 이유는 무수히 많기 때문에 일반적인 해석에 어려움이 있다.

물론 베버의 국가론에서 형식적 합리성이 지방 정부 수준에서 작동하지 않는 이유를 설명하기도

5) 계획이론 분야에서 합리적 종합계획에 대한 비판과 대안에 대한 논의는 전상인(2007), 이수장(2006), 안태환(2005)을 참고.

6) 전상인(2007: p17)에서 재인용.

7) 이상적 담화상황을 구축하고 이를 통한 협력적 계획을 달성하기 위해서는 경제적 비용의 측면도 고려해야 함(전상인, 2007 : p17). 사회 구성원들이 공론장을 형성하기 위해서는 그에 걸맞는 제도와 자원이 필요함. 민주주의와 시장경제를 부정하기 어렵다면 이를 유지하기 위한 게임의 규칙이 필요하고 그에 상응하는 자원이 있어야 함. 결국 기존의 대의제와 관료조직이라는 현실적 대안이 필요한데, 여기서 협력적 계획이론의 내적 긴장이 발생함.

힘들다. 베버의 국가론에서는 중앙정부건, 지방정부건 관료제라는 일반적인 국가 형태를 구성하는 제도적 형태이기 때문이다. 일부 지방정부 주변의 정부 간 갈등은 무시해야 할 특이점(特異點)이거나, 국가 자체의 정당성을 훼손하는 일이 된다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 계획 논리를 구분하여 접근할 수 있는 인식의 준거가 필요하다. 다음에서 소개할 Friedmann(1967), Gurr and King(1987), Harding(1994)의 논의는 그 출발선으로 삼기에 충분하다.

2) 정부 간 갈등과 계획합리성

베버의 합리성은 국가를 대상으로 적용되어온 탓에 지방정부에 적용하기 위해서는 수정이 필요하다. 지방정부의 경우 정부조직과 정치과정이란 면에서는 국가와 유사한 논리에서 접근할 수 있으나, 여러 정부가 존재하고 이들을 - 베버적 국가론에서처럼 - 통일적인 단일체로 해석할 수 없다는 점이 다르다. 즉, 정부 간 갈등은 지방정부의 자율성이 전제되어야 설명할 수 있다.

Gurr and King(1987)은 지방정부가 향유하는 자율성 정도가 지역사회의 경제·사회적 요소와 중앙정부의 재정적·법률적 권한에 따라 결정된다고 보았다. Harding(1994) 역시 각 국가가 가지는 “중앙 - 지방 관계의 유형 및 국가 - 시장 간의 관계”가 도시 성장에 개입하는 지방정부의 양태를 결정하는 논리라고 제시한다.⁸⁾ 요약해 보면, 지방정부의 자율성은 중앙정부와 지역사회, 두 차원에 영향을 받는다. 이는 지방정부의 이중성이라 할 만한데, 일면으로는 중앙정부와 위계적으로 연결된 관료조직의 일부인 동시에, 다른 면으로는 지역사회

차원의 대의제가 실현되는 장치이다.

이러한 접근은 계획단위의 자율성과 합리성 유형을 연계시키고 있는 Friedmann(1967)의 연구를 바탕으로 더욱 정교화할 수 있다. Friedmann은 계획의 유형을 계획기관이 확보하는 자율성 정도에 따라 ‘적응적 계획’(adaptive planning)과 ‘발전적 계획’(developmental planning)으로 나누었다. 여기서 계획주체의 자율성이란 결정 작성 단위의 자율성을 의미하는데, 시민사회나 시장으로부터의 자율성과 상위 계획단위로부터의 자율성을 말한다. 여기서 적응적 계획은 계획기관의 상대적 자율성이 낮은 상태를 의미한다.

적응적 계획하에서 계획은 주어진 목적을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 계획 수단을 찾는 과정이고, 형식적 합리성이 지배한다. 따라서 다른 계획 단위와의 협상은 과학적 지식에 익숙한 전문가 집단에 맡겨진다. 아울러 적응적 계획은 전형적인 “기회주의적” 계획이다. 가용 자원이 단기자금인 경우가 많고, 대개 특정 목적에 쓰이도록 정해져 있기 때문에 이를 획득하기 위한 기회주의적 행태가 일반적이다. 이에 반해 발전적 계획은 기술적인 과정인 동시에 - 대부분 - 정치적 기능이다. 따라서 계획과 정치의 관계가 결정적인 역할을 한다. 이런 이유에서 정치인, 혹은 정치세력이 계획의 중심에 서 있다. 또한 형식적으로 합리적인 계획이라 하더라도 정치적 흐름에 부합해야만 성공적으로 수행될 수 있다. 때문에 실제적 합리성이 크게 작동하는 계획 유형이다.

이제 지방정부의 계획합리성에 대해 설명할 수 있는 기본적인 틀은 마련된 셈이다. 지방정부는 중앙정부와의 관계에서 - 국가별로 양적(量的)인 차이는 있지만 - 형식적 합리성의 제약을 받는다. 국

8) Gurr and King(1987)과 Harding(1994)은 강명구(1997)에서 재인용.

가의 통일성을 유지하는 근대적 국가이성(raison d'état)이 형식적 합리성을 골간으로 삼고 있다면, 중앙정부에 대한 지방정부의 자율성은 이 규칙을 벗어나기 어렵다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 관계에 있어서는 전통적인 국가 합리성이 작동한다고 보아야 할 것이다. 그러나 지역사회와 지방정부의 관계에서 어떤 합리성이 작동하느냐는 지방정치과정에 따라 크게 달라진다. 이렇게 볼 때 지방정부를 둘러싼 일련의 정부 간 갈등은 지방정부 차원에서 실제적 합리성이 작동하는 경우다. 이것이 국가의 계획합리성, 즉 형식적 합리성과 충돌할 경우 다양한 형태의 정부 간 갈등이 일어날 수 있다. 이제 문제는 그 조건이다. 지방정부의 실제적 합리성의 조건이 무엇인지 해명할 수 있다면 정부 간 갈등의 중요한 요인을 밝힐 수 있다.

IV. 갈등의 조건: 지방자치제와 스케일 구성

지방정부의 계획 논리를 실제적 합리성이 지배할 수 있는 조건은 실제적 합리성을 형성하는 - 중앙정치와 별개의 논리가 있는 지방의 - 정치과정에 있을 것이다. 그리고 지방정치와 지방정부의 관계를 통해서만 실제적 합리성의 등장을 설명할 수 있다. 하지만 여기에는 지극히 자명해 보이는 전제가 있는데, 바로 지방자치제다.

사실 지방자치제와 정부 간 갈등이 너무 당연한 관계처럼 보일 수 있다. 학술적 연구의 대상이 아니라 일상적인 논리수준에서 이해할 수도 있다. 그러나 제습(1990)이 제시한 국가분석의 - 국가이

성, 혹은 합리성이라는 국가의 목적합리적 작동 방식을 제외한 - 나머지 두 차원을 상기한다면, 지방자치제의 중요한 의의를 발견할 수 있다.

1. 국가 형태와 국가 공간

1) 국가형태와 국가공간형태

제습(2000: pp477-479)은 국가 연구를 구체화하기 위해서는 구체적인 정치적 레짐을 유형화해야 한다고 지적한다. 즉, “사회로부터 제도적으로 분리된 형태로서 국가”를 더 낮은 추상수준에서 논의해야 한다는 주장이다. 그에 따르면 일차적으로 자본주의 체제의 자본순환에서 분리된 - “자본주의 사회구성체에 전형적인”- 국가 형태를 생각할 수 있다. 한 단계 더 나가서 국가의 “정상적 유형으로서” 대통령 중심제 민주주의와 의회민주주의, “예외적 유형”으로서 파시스트 독재나 군부독재 등의 형태로 구체화된다.

이상의 개념체계를 바탕으로 볼 때, 국가의 형태적 특성은 대의제적 대표 형태, 통치의 공간적 형태, 시민사회에 대한 개입 형태로 압축된다(제습. 2000: pp479-480).⁹⁾ 이 중 국가 통치의 공간적 형태를 발전시킨 개념이 ‘국가공간형태’(state spatial form)이다(Brenner. 2004).

국가공간은 국가의 공간이다. Lefebvre(2003: p84)는 다음과 같이 말한다. “국가는 공간에서 공간과 함께 태어났고, 공간과 함께 소멸할 수도 있다”. 즉, 국가와 공간을 주체와 타자의 관계로 분리

9) 제습(2000: pp480-481)은 국가 자체의 세 가지 제도적·형태적 차원과 함께, 국가 - 사회 간 관계의 측면에서 헤게모니프로젝트, 국가프로젝트, 파워블록의 성격 등을 지적하고 있음. 제습이 국가 형태와 함께 국가전략(state strategy)으로 구분하고 있는 개념 체계는 이들 세 가지를 말함. 그럼에도 불구하고 “형태가 기능에 문제를 만든다”는 그의 이론적 전제는 국가 형태에 매우 특별한 의미를 부여함. 즉, 국가가 가지는 진화적 특성과 경로의존성을 국가 형태 차원에서 도출하는 것임. 이른바 국가의 “전략적 선택성”(strategic selectivity)이란 국가 형태의 특징으로 볼 수 있음. 또한 국가 형태와 그 변화는 국가의 작동논리로서 국가 합리성, 국가가 사회에 개입하는 방식에 상호작용하는 중요한 차원으로 이해할 수 있음.

시켜 인식할 것이 아니라, 국가는 그 존립을 위해 국가의 공간을 생산해내야 하고, 그 공간 위에 존립한다는 논리다. 국가 공간이란 이러한 맥락에서 규정되는 국가의 공간이다. Brenner(2004)는 국가공간에 대한 르페브르의 견해와 제습(2000)의 국가 형태 논의를 발전시켰다. 그는 제습이 국가형태 개념에 도달하는 과정을 국가공간에 적용하여, 국가에 의해 형성되는 공간적 위계와 공간적 조직 형태를 두고 ‘국가공간형태’(state spatial form)라 규정한다.

그가 제시하는 국가공간은 협의의 차원과 광의의 차원으로 구분된다. 전자는 근대 국가 간 체제에서 국경을 포함한 경계의 역할 진화에서부터 - 행정의 공간적 위계와 조직을 포함하는 - 국가의 영토적 조직을 말한다. 반면 후자는 국가의 전반적인 사회경제적 과정에 국가가 공간적으로 개입하는 방식 일반을 의미하는데, 직접적인 공간전략은 물론 간접적인 공간효과까지도 포함시키고 있다. Brenner는 이 두 차원에서 역사적으로 구체적인 국가공간의 형태(form)가 생산된다고 본다. 따라서 개별국가들은 각각의 국가형태는 그 나름의 공간 구획(partitioning) 방식, 즉 공간과 거기에 속한 대상에 대한 분류방식을 가진다(Lefebvre, 1991: p281). 그리고 공간 형태는 실제 국가의 작동 과정을 조건 짓는다. 그가 국가공간형태의 비교를 위해 제시한 기준은 스케일(scale)이다. 다음에서는 이 준거 틀을 살펴보자.

2) 국가공간형태의 준거: 스케일

스케일은 원래 지도학에서 축척을 나타내는 말이었다. 이 개념을 사회관계의 측면에서 접근한 최초 연구자는 Taylor(1982)로 그는 기준에 사회과학에서 국가를 단위로 이해되던 많은 사회적 현상,

사회적 관계들이 사실은 글로벌, 국가, 도시의 세 스케일로 분화되어 있다고 주장했다. 세계화의 진전이 도시나 지역, 글로벌 스케일 등 지난 세기 주목받지 못했던 스케일을 재해석하게 만든 셈이다. Taylor에서 시작된 스케일 논의는 Smith(1984)와 Swyngedouw(2004)를 거쳐 존재론의 딱딱한 틀에서 벗어나 인식론의 단계에까지 진전된다. 이후 다양한 논쟁을 거쳐 오며 한 가지 공통적인 합의가 이루어지는데 그것은 스케일이 주어진 것이 아니라, 사회적으로 구성된다는 것이다.

스케일의 사회적 구성에 관한 연구는 구조적 결정과정보다는 사회정치적 행위자(agency)와 그들 간 상호작용에 주목했으며, 역사적 경로가 주는 제약을 강조했다. 스케일의 구조화론은 더 이상 세계를 조직하는, 이미 정해진 위계의 프레임으로 스케일을 규정하지 않는다. 오히려, 구조적 힘과 행위자의 실천이 끊임없이 상호작용한 결과로 이해한다. 따라서 스케일은 이미 주어진 “플랫폼”이 아니라 “특정 종류의 사회 행위들의 플랫폼이자 용기로서, 사회적으로 생산되는 것”(Smith, 1995: p228)이다. 다시 말해 스케일의 분화는 여러 사회적 관계망이 배태되는 공간적 지평이 분화되는 것이고, 국가공간의 측면에서 이는 조절의 공간적 단위가 국가에서 국가 이외의 여러 스케일로 분화되는 것이다. 또한 사회 공간적 실천이 분화되어 역사적인 위계의 각 층위로 배태된 결과다.

또 다른 중요한 문제는 스케일 간의 관계 문제다. 이 문제 역시 대부분의 연구자들이 스케일은 다른 스케일과 맺는 관계를 통해서만 나타난다는 데 동의하고 있다. 절대적이고 고정된 스케일이 없다는 시각은 자연스럽게 스케일의 관계론에 무게를 두게 한다. 여기서 중요한 쟁점은 스케일 간 관계를 위계로 보느냐, 네트워크로 보느냐는 문제다. 그러나 스케일 구성의 시기와 맥락을 좇아가는 역

사적 접근을 취할 때 이 문제 역시 간명(簡明)하게 이해할 수 있다. 문제는 특정 스케일이 구성되는 시기 기존의 스케일이 가지는 - 즉, 사회 관계의 그물망에서 기존 스케일들이 접하고 있는 - 권한과 제도, 기존 스케일 간의 관계에 따라 스케일의 위치가 정해진다. 때에 따라서는 위계적인 경우도, 때에 따라서는 그렇지 않은 경우도 고려할 수 있으며, 스케일 간 관계 역시 사회관계의 변화와 맞물려 변화할 수도 있다.

2. 국가공간형태로서 지방자치제와 계획합리성

국가공간 개념에서 볼 때 중앙정부에서부터 기초 지방자치단체까지 각급 정부를 공간적으로 조직하는 형태는 명확히 협의의 국가공간, 즉 국가공간형태에 해당한다. 서유럽의 국가공간을 연구한 Brenner(2004)는 국가공간 형태의 변화를 언급할 때 광역개발기구나 분권화 정도를 예로 든다. 그에 비교해 보면 지방자치제 실시는 매우 극적인 국가공간형태 변화라 할 수 있다. 지방분권의 정도는 국가마다 다를 수 있지만 지방자치제라는 제도가 국가공간형태에 주는 변화는 부정하기 어렵다.

그러나 지방자치제 실시가 그 자체로 국가공간의 스케일 분화를 의미하지는 않는다. 스케일의 사회적 구성이 지방자치제를 통해 용이해질 수는 있겠지만, 지방자치제 실시만으로 스케일이 구성되는 않는다. 특히 조절의 단위로서 지역스케일 구성을 염두에 둔다면, 지방자치제라는 구체적 제도와 조직의 변화에 지방정치과정을 연결시켜야 한다. 그리고 이 조건이 만족될 때, 지방자치제를 국가공간형태의 스케일 분화로 볼 수 있을 것이다.

이런 측면에서 볼 때, 앞서 검토한 지방정치 중심의 접근이 유용하다. 성장기계론과 레짐이론에서 제시하는 지방정치의 핵심적 메커니즘은 도시

의 개발과 관련된 성장지향적 정치 과정이다. 이러한 논의는 Cox(1998)의 ‘영역동맹’(territorial coalition) 개념에 의해 보다 정교화되었다. 영역동맹은 ‘영역화된 이해관계’를 가지는 - 주로 자본과 노동의 계급타협으로 구성되는 - 행위자들의 연합체로 정의할 수 있다. Cox(1998)가 ‘장소의존성’(local dependence)이라 명명한 성질을 가지는 행위자들은 - 설혹, 노동과 자본의 계급적 대립이 기본적으로 존재하더라도 - 서로 연대하게 된다는 것이 영역 동맹의 핵심 논리다. 영역 동맹은 지방의 자본가와 노동자 모두 자신의 활동과 재생산을 국지적 시장, 기업관계의 지리적 근접성, 지역 노동시장, 특정 지역의 교통망, 영역화된 사회관계망 등에 의존하는 성향, 즉 장소 의존성을 근거로 한다. 장소 의존성을 가진 행위자들은 장소에 고착(固着)되는 경향이 있고, 자신이 고착한 장소의 흥망성쇠가 스스로의 이해관계에 결정적인 영향을 미치기 때문에, 그 행위자들은 연합의 형태를 띠기도 한다. 이것이 영역 동맹이다.

Harvey(1989: pp139-140) 역시 이 문제에 천착하여 자본을 장소에 고착시키는, 나아가 노동과 자본의 계급 연합을 구성하는 논리에 대해 다음과 같이 말한다. Harvey에 있어 자본과 노동의 계급 관계는 “도시 지역”(urban region) 경제에 “구조화된 응집성”(structured coherence)을 부여한다. 이것에 의해 특정한 구조와 사회관계가 결합하여 각 도시 지역의 삶의 질과 입지적 특성이 강조된다 (Harvey, 1989 : p142). 이러한 경향은 도시 지역 내에 기반시설 투자유치와 같은 이슈에 있어 계급 연합이 이루어지는 물질적 기초가 된다. 그러나 이 계급 연합은 그 자체로 불안정하기 때문에 상대적으로 자율적인 지방정치의 장을 생성하게 된다는 것이다. 여기서 재능 있는 정치인은 장소의존적인 공동체로 이들을 통합하기 위해 “상대적으로 영속

적이고 강력한 이해관계의 연합"을 구축할 수 있다는 것이 그의 주장이다.

여기서 지방자치제의 의미를 재규정할 수 있다. 지방자치제는 기본적으로 지방정치의 제도화다. 지방자치단체장과 지방의회 의원을 선출하고, 이들은 지방정치에서 대의제 기능을 수행한다. 아울러 국가마다 정도의 차이, 종류의 차이는 있지만 중앙정부와 지방정부 간의 권한 분담·재정 분담이 이루어진다. 특히 지방정부와 의회는 직접적인 경험의 공간, 개발의 공간을 규제하는 조례를 제정한다. 이런 맥락에서 이들이 영역동맹의 중심에 서고, "구조화된 응집성"을 제고(提高)하려는 경향을 설명할 수 있다. 이런 맥락에서 지방자치제의 의미는 국가가 공간을 관리하고 조직하는 제도적 형태의 변화가 지역 내 자본 축적을 조절하는 지방정치 과정에 연계되는, 국가공간형태상 변화다.

국가공간의 분화는 단순히 공간적인 차원에서 그치지 않는다. 그것이 국가형태의 변화와 같다는 것은 이미 밝힌 바 있다. 또한 여기에 지방정치과정에서 하나의 스케일이 사회적으로 구성될 가능성을 제시했다. 이 둘의 결합은 베버적 관점에서

보았던 균일하고 동질적인 국가의 공간적 분화를 의미한다. 이것은 일부 이상적 세계화론자들이 주장하는 국가의 "속비우기"(hollowing out)가 아니다. 오히려 기존의 국가스케일과 국가 하위의 다른 스케일 - 이를테면 지역, 혹은 도시 스케일 -의 분업에 가깝다 (Goodwin, Jones and Jones. 2005).

3. 지방정부를 둘러싼 정부 간 갈등의 가설적 모델

지금까지의 논의를 바탕으로 지방정부를 둘러싼 정부 간 갈등을 유형별로 설명할 수 있다. 국가마다 다른 형태의 지방자치제를 채택하고 있으므로 일반화하기는 어렵지만, 논리 전개의 편의를 위해 중앙정부와 두 개의 지방정부를 가정해 보자. 이 경우 중앙정부와 두 지방정부 모두 형식적 합리성과 실제적 합리성 중 어느 하나는 작동할 수 있다. 하지만 국가 스케일에서 실제적 합리성은 일련의 정치과정과 사회적 합의가 존재할 때 작동하므로, 이 경우 지방정부 간 갈등은 없다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

우선 고려해야 할 사항은 중앙정부의 형식적 합리성이 두 지방정부에 작동하지 않는 조건이다. 지

10) 한국의 개발연대(開發年代)인 1960~1970년대의 국가계획이 대표적인 사례임. 권태준(2006)은 칼 슈미트가 18세기 서유럽의 제국을 두고 "주권적 독재"라 말한 당시의 통치체제를 박정희 정권에 적용하여 "개발독재"라 규정함. 칼 슈미트의 독재는 대내적인 국민국가 통합과 대외적인 주권수호를 위해 최고 권력기관이 시민사회의 모든 "중간세력"을 초월해 국의(國益: le bon d'etat)의 수호자 역할과 권위를 자임한 데 대한 것임(권태준, 2006: p148). 다만 박정희 정권은 "국익" - "국사(國是)를 산업화 - 경제성장으로 정의(定義)했기 때문에 "주권적 독재"라기보다 "개발독재"라 규정하는 것이 타당하다는 주장임. 즉, 개발독재는 경제성장이라는 지상과제를 설정함으로써, 정치적인 권력의 정당성을 유지하는 체제였다고 규정함. 권력을 장악한 지배세력이 어떤 정치적 기획을 하더라도 "국민경제의 자립과 국리민복(國利民福)이 그 정당성의 근거인 시대"(권태준, 2006: pp170~171) 였다는 것임. 여기서 중요한 것은 당시 국가의 작동방식을 정당화시켜준 논리가 "조국근대화"라는 경제적 민족주의였고, 이 실제적 합리성이 국가의 유일한 자율성을 지탱했다는 점임. 이것이 국가스케일을 중심으로 하는 강력한 산업화 정책을 추진하는 조건이 되었다는 사실이 중요하다. 김동완(2009)에 따르면 1960년대 산업화 과정을 규정했던 "조국근대화"는 축적전략으로서, 또한 동시에 헤게모니프로젝트로서 작동했음. 여기서 헤게모니프로젝트로서 작동했던 조국근대화 담론이 당시 국가계획의 정당성을 제공했던 경제적 민족주의에 다름 아님. 경제적 성과는 철저히 국가스케일을 중심으로 사고됨. 즉, 산업부문 간, 계급·계층 간, 지역 간 불균등 문제가 불거지더라도 조국근대화라는 정치적 기획은 국가의 총량적 성장을 근거로 유지될 수 있었음. 조국근대화를 위한 핵심 전략이 수출주도 산업화여야 했고, 수출실적을 중심으로 한 실적주의를 운영원리로 삼았던 것도 다 동일한 맥락에서 이해할 수 있음(김동완, 2009: pp93-105). 따라서 한국의 개발연대는 국가스케일 중심의 발전적 계획이 국가 하위 스케일을 압도하던 시기로 볼 수 있음. "민족"과 "조국"의 경제성장을 국가적 과업으로 하는 경제적 민족주의는 당시 국가의 자율성을 보장하는 가장 강력한 실제적 합리성이었음. 때문에 실제적 합리성이 작동할 국가 하위스케일이 구성되기에는 한계가 있었음. 물론, "푸대잡"론으로 대표되는 호남지역주의가 지역스케일을 구성하는 과정이 지적된 바 있지만, 지방자치제가 폐지된 상태에서 국가 합리성의 스케일 분업은 생각하기 어려움.

방자치체와 국가공간의 분화 측면에서 볼 때, 이는 - 국가계획을 포함한 - 외부의 자극이 두 지방정부의 관할에 어떤 영향을 주는가와 연관되어 있다. 여기서 모든 지방정부가 만족하는 상황은 극히 이상적인 상태다. 그러나 국가정책이나 자본의 입지 선정에는 일정한 공간적인 선택성(spatial selectivity)이 작동하게 마련이다(Jones, 1997: p851 ; Brenner, 2004: p89). <표 1>은 중앙정부의 정책이 외부 변수일 때, 지방정부별로 발생하는 편익·비용에 따라 유형화한 것이다.

표 1 _ 중앙정부의 정책에 따른 지방정부의 이해관계유형

구분		지방정부1	
		+	-
지방정부2	+	A	B
	-	C	D

<표 1>에서 “+”는 편익이 높은 경우를, “-”는 비용이 높은 경우를 의미한다.¹¹⁾ 여기서 A는 두 지방 모두 편익이 높은 경우다. 반대로 D는 두 지방 모두 비용이 높은 경우다. B와 C는 어느 한 지방정부의 관할에만 이익이 되는 경우다. 두 지방정부를 고려한다면 여기서 중앙정부 차원의 계획에서 형식적 합리성이 제대로 작동하지 않는 경우는 B와 C이다. 주의할 것은 이 경우 중앙정부의 계획이 형식적 합리성을 결여했다는 의미는 아니다. 다만 이것이 지방정부에 작동하지 않을 가능성을 뜻한다.

<표 1>은 매우 간단한 도식이지만 이 경우 일어날 수 있는 정부 간 갈등은 매우 다양하다. 우선 A 유형의 중앙정부 정책을 고려해보자. 이 경우에는

각 지방정부의 계획합리성이 무엇이건 간에 정부 간 갈등을 기대하기는 어렵다. 그러나 B, C, D의 경우는 중앙정부 계획의 형식적 합리성이 작동하지 않을 가능성이 크다. 이 세 경우에 대해서 지방정부의 합리성 유형별로 어떤 가능성이 있는지 구체적으로 살펴보자.

표 2 _ 합리성 유형에 따른 상황 분류

구분		지방정부1	
		형식	실체
지방정부2	형식	a	b
	실체	c	d

<표 2>는 지방정부의 합리성에 따라 상황을 나누어 본 것이다. 여기서 a는 두 지방정부 모두에 형식적 합리성만 작동하는 경우다. 다음으로 b와 c는 둘 중 하나의 지방정부에서 실체적 합리성이 작동하는 경우이고, d는 두 지방 모두에서 실체적 합리성이 작동하는 경우다. <표 2>에서 지방정부의 갈등 관계가 일어날 가능성이 있는 유형은 두 지방모두 형식적 합리성이 작동하고 있는 a를 제외한 b, c, d 유형이다.

이제 <표 1>의 유형과 <표 2>의 유형을 조합해 보면 몇 가지 갈등의 경우가 드러난다.

<표 3>에서 나타나는 아홉 가지 갈등 유형은 기계적인 인과관계를 나타내지는 않는다. 또한 상대 지역의 지방정치 과정과 실체적 합리성이 반대 지역에 어떤 영향을 미치는지 동태적인 과정을 밝히지는 못한다. 그러나 지방정부의 합리성 유형에 따라 어떤 형태의 갈등이 나타날 수 있는지, 그 가능성을 보여준다는 측면에서 유용하다. 아울러 지방

11) 여기서 비용과 편익이 절대적인 값은 아님. 지방정부에서 형식적 합리성이 작동한다면, 중앙정부에서 지방정부까지 일관된 합리성을 가지는 편익·비용 계산일 것임. 하지만, 지방정부 차원에서 실체적 합리성이 작동하는 경우라면 편익/비용은 담론적으로 구성될 것임.

표 3_ 정부 간 갈등의 유형

구분	갈등 유형
B	b 지방정부1과 중앙정부 간 갈등
	c -
	d 중앙정부-지방정부1, 지방정부 간 갈등
C	b -
	c 지방정부2 - 중앙정부 간 갈등
	d 중앙정부-지방정부2, 지방정부 간 갈등
D	b 지방정부1 - 중앙정부 간 갈등
	c 지방정부2 - 중앙정부 간 갈등
	d 중앙정부 - 지방정부(1, 2) 갈등 ¹²⁾

정부 내의 영역적 이해관계와 “구조적 응집성”, 여기서 발생하는 담론의 지배가 정부 간 갈등의 형태에 어떤 영향을 주는지를 논리적으로 설명할 수 있다. 이 논리를 더욱 확장하여 지방정부의 계층을 나누거나, 더 많은 지방정부를 가정할 경우에는 더욱 다양한 갈등과 협력의 관계를 도출할 수 있을 것이다.

마지막으로 상위정부 이외의 외부 변수가 지방정부 간 갈등을 야기하는 경우를 생각해보자. 기업 입지나 공유재 관리가 대표적인 사례다. 여기서는 <표 3>에서 나타나는 지방정부 간 갈등과 협력만이 나타날 것이다. 중앙정부의 경우 사후적인 갈등관리의 주체일 수는 있지만, 국가의 행·재정적 권한이나 국책사업의 입지와는 달리 심판자의 입장이 강하다.

V. 결론

정부 간 갈등은 비단 한국에만 있는 현상이 아니다. 세계화 담론은 도시와 지역을 성장의 축으로 삼았

고, 그 탓에 격렬한 도시 간 경쟁이 빚어진 것은 어제오늘의 일이 아니다. 세계화 담론은 공공연히 “국가 소멸론”과 관련되어 있었던 탓에, 정부 간 갈등을 설명하는 기본 프레임은 정부조직이나 개인의 리더십 등의 미시적 접근과, 글로벌 경쟁구도에 맞추어져 있었다. 그러나 본 연구에서는 정부 간 갈등을 가장 고전적인 국가 프레임으로 설명하려 했다. 여기에는 두 가지 이유가 있다.

첫째, 국가를 세계화의 대상이 아니라 세계화의 적극적 주체로 보는 이론적 견해가 최근 들어 힘을 얻고 있기 때문이다. 이러한 관점이 이론적 유행이라서 중요한 것이 아니라 - 국가의 뒷에서 벗어나 다시 지방의 뒷에 걸려들었다는 한 연구자의 비판처럼 - 기존 연구들이 국가에 대한 세밀한 평가 없이 도시·지역 스케일에 갇혀 있다는 판단 때문이다. 특히 본 연구에서 다루는 정부 간 갈등의 문제는, 도시나 지역의 거버넌스 프레임에서 볼 때 규범적 평가로 일관하기 십상이다. 갈등을 하면 협상을 잘하고, 규약을 잘 만들어 놓으라는 논리다. 협력적 관계를 구축하기 위한 방안도 곧잘 제시된다. 이러한 결론의 중요성을 인정함에도 불구하고, 국가 중심의 접근이 중요한 이유는 규범적인 평가를 벗어날 수 있기 때문이다. “좋은 거버넌스”(good governance)의 기준을 따라 갈등을 평가하고 처방하는 방식이 아니라, 갈등 자체를 설명할 수 있다는 것은 큰 장점이다. 물론 전통적인 합리성 개념과 국가론에 큰 수정을 가해야 하지만, 국가의 틀을 활용하여 국가의 문제를 설명하는 방식은 계획 이론의 시각에서 매우 중요하다.

둘째, 기존의 정부 간 갈등 연구가 지나치게 미시적인 제도와 행위자에 치중하고 있어, 귀납적인 분류 형태를 취하고 있기 때문이다. 미시적 연구가

12) 이 경우 두 지방정부 간의 협력관계를 가정할 수 있음.

구체적인 맥락에 맞는 처방을 도출할 수는 있지만, 거기서 나온 처방이 일반적이지는 알 수 없다. 특히 지방정부 간 갈등과 지방정부 - 중앙정부 간 갈등을 동질적으로 인식하는 접근은, 한국과 같이 중앙정부의 권한 과잉이 논란인 국가에 적실하지 않다.

그러나 본 연구에는 두 가지 이론적 한계가 있다. 우선 본 연구에서 베버의 국가론과 제습의 국가론을 절충하여 사용하였지만, 여전히 두 논의는 쉽게 섞이지 않는 이론적 전통이다. 제습(2000)에서 베버의 국가론을 자신의 논의로 포함시키고 있지만, 이 대목은 보다 엄밀한 이론적 고찰이 필요한 부분이다. 다음으로 본 연구에서는 국가와 국가하위 스케일의 분업과 여기서 지방정부의 합리성을 검토했으나, 세계화와 직접 연관이 되는 글로벌 스케일의 영향이 배제되어 있다. 사실 한국의 지방자치제만 해도 세계화의 물결과 함께 정착되어 왔기 때문에, 세계화와 글로벌 행위자는 향후 논의 과정에서 반드시 고려해야 할 변수다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구의 결과는 실천적 측면에서 한 가지 시사점을 준다. 본 연구에서는 지금까지 불문(不問)의 덕목이었던 협력과 의사소통이 어떤 상황에서, 왜 필요한지를 밝혀주고 있다. 즉, 지방정부의 계획 논리에서 실제적 합리성이 지배적 위치를 점할 때, 그리고 이로 인해 다른 지방정부의 실제적 합리성과 갈등을 빚을 때, 정책적 처방으로 필요한 것이 협상의 규칙, 태도, 법제도 등 의사소통적 합리성 기제라는 점이다. 향후 구체적인 사례연구가 이러한 논리 축으로 진행된다면, 논의 자체가 지닌 짜임새도 향상되고, 정책 처방의 범용(汎用)도 가능할 것이다.

참고문헌

- 강명구. 1997. “지방자치와 도시정치 : 행위자 중심적 해석을 위한 이론적 연구”. 한국정치학회보 제31권 제3호. 서울 : 한국정치학회. pp109-128.
- 강성철·문경주·문유석. 2004. “지방정부간 비선호시설 입지갈등의 요인분석”. 지방과 행정연구 제16권 제1호. 부산 : 부산대학교 지방행정연구소. pp31-62.
- 강성철·권경득·강인호 외. 2006a. 지방정부간 갈등과 협력 : 이론과 실제. 서울 : 한국행정DB센터.
- _____. 2006b. 지방정부간 갈등과 협력 : 연구사례집. 서울 : 한국행정DB센터.
- 강윤호. 2005. “지방정부간 공유재 갈등의 원인과 해결방안 : 거래비용 이론을 통한 부산신항만 관련된 분쟁 사례분석을 중심으로”. 한국행정학보 제39권 제2호. 서울 : 한국행정학회. pp263-285.
- 고경훈. 2003. “선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구 : 전북 공립외국어 고등학교 유치사례를 중심으로”. 한국정책학회보 제13권 제1호. 서울 : 한국정책학회. pp29-31.
- 권태준. 1995. “서구 19세기 국가합리화 과정 : 공공계획의 절충주의적 한계”. 도시연구 제1호. pp131-150.
- _____. 2006. 한국의 세기 뛰어넘기. 서울 : 나남.
- 김동완. 2009. “국가계획과 지역주의 : 호남지역주의 형성과정 : 1961~71”. 서울대학교 박사학위 논문.
- 김석태. 2003. “선호(PIMFY)시설 유치를 둘러싼 렌트추구와 렌트의 사회적 환원 : 도청이전후보지 선정을 중심으로”. 한국행정학보 제37권 제1호. 서울 : 한국행정학회. pp77-95.
- 김용진. 1996. 지방화에 따른 환경비용 분담체계에 관한 연구 : 지방자치단체간 물분쟁해결방안을 중심으로. 서울 : 한국환경기술개발원.
- 김용철. 1998. “NIMBY와 PIMFY 현상의 정치적 갈등구조 비교 : ‘영광원전 5·6호기 건설사업’과 ‘전남도청 이전사업’ 사례를 중심으로”. 한국정치학회보 제32권 제1호. 서울 : 한국정치학회. pp87-109.
- 김인철·최진식. 1999. “지방정부간의 갈등과 협상에 관한 연구 : 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로”. 한국정책학회보 제8권 제3호. 서울 : 한국정책학회. pp99-120.
- 박기복. 1997. “하천의 상, 하류지역간 물분쟁 해결모형 : 부산시와 대구시의 분쟁을 중심으로”. 서울 : 한국행정학보 제31권 제4호. 한국행정학회. pp227-243.
- 안태환. 2005. “포스트모던의 계획에의 적용논의”. 한국지역개발학회지 제17권 제1호. 서울 : 한국지역개발학회.

- pp91-116.
- 엥겔스, F. 1988. 영국 노동자계급의 상태. 박준식·진병유·조효래 역. 서울 : 세계.
- 이상현. 2001. “물 이용을 둘러싼 환경갈등의 담론분석”. 서울대학교 박사학위 논문.
- 이수장. 2006. “패러다임의 관점에서 본 계획이론의 변천”. 국토연구 제48권. 경기 : 국토연구원 pp3-17.
- 이영동·강정운. 2007. “지방정부간 갈등에 대한 지역언론 보도 내용의 분석 : 신항과 평택·당진항 사례”. 지방정부연구 제11권 제1호. 서울 : 한국지방정부학회. pp137-158.
- 이준원. 2002. “한국 지방정치의 모형화를 위한 시론”. 정부학연구 제8권 제2호. 서울 : 고려대학교 정부학 교수. pp252-291.
- 임정빈·장우영. 2004. “수자원 이용을 둘러싼 지방정부간 갈등 요인 및 관리전략 분석 : 장곡취수장 설치사례를 중심으로”. 한국사회와 행정연구 제15권 제3호. 서울 : 서울행정학회. pp551-580.
- 전상인. 2007. “계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰”. 국토계획 제42권 제6호. 서울 : 대한국토·도시계획학회. pp7-24.
- 전성우. 1986. “막스베버의 근대 자본주의 발생론 I : 서구 중세도시 시민계급의 형성을 중심으로”. 한국사회학 제20집. 서울 : 한국사회학회. pp3-18.
- 제습, B. 2000. 전략관계적 국가이론. 유범상·김문귀 역. 서울 : 한울아카데미.
- 주재복. 2001. “지방정부간 공유재 분쟁과 협력규칙의 탐색 : 제천시와 영월권의 취수장 분쟁사례 연구”. 정부학연구 제7권 제1호. 서울 : 고려대학교 정부학연구소. pp172-208.
- 프리드리히 엥겔스. 1988. 영국 노동자계급의 상태. 박준식·진병유·조효래 역. 서울 : 세계.
- 피어슨, C. 1998. 근대국가의 이해. 박형신·이택면 역. 서울 : 일신사.
- 한승준. 2006. “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구 : 수도권교통통합을 중심으로”. 한국행정학보. 제40권 제4호. 서울 : 한국행정학회. pp253-276.
- Agnew, J. 1994. “The Territorial Trap: the Geographical Assumptions of International Relations Theory”. *Review of International Political Economy* vol.1. London : Routledge. pp53-80.
- Anderson, W. 1960. *Intergovernmental Relations in Review*. Minneapolis : University of Minnesota Press.
- Brenner, N. 2004. *New State Spaces : Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. New York : Oxford University Press.
- Coser, L. 1956. *The Function of Social Conflict*. London: Routledge & Kegan.
- Cox, K. 1998. “Spaces of Dependence, Spaces of Engagement and the Politics of Scale, or: Looking for Local Politics”. *Political Geography* vol.17. pp1-23.
- Dahl, R. 1961. *Who Governs?.* New Haven : Yale University Press.
- Dahrendorf, R. 1959. *Class and Class Conflict in Industrial Society*. Stanford: Stanford University Press
- Etzioni, A. 1968. *The Active Society : A Theory of Societal and Political Processes*. London : Collier-Macmillan.
- Flyvberg, B. Richardson, T. 2002. “Planning and Foucault : in Search of Dark Side of Planning Theory”. eds. Allmendinger, P. Tewdwr-Jones, M. *Planning Futures. Planning Futures*. New York : Routledge.
- Friedmann, J. 1967. “A Conceptual Model for the Analysis of Planning Behavior”. *Administrative Science Quarterly* vol.12, no.2. Ithaca : Cornell University. pp225-252.
- Goodwin, M. Jones, M. and Jones, R. 2005. “Devolution, Constitutional Change and Economic Development : Explaining and Understanding the New Institutional Geographies of the British State”. *Regional Studies* vol.39, no.3. Abingdon : Routledge. pp421-436.
- Gurr, T. and King, D. 1987. *The state and the city*. Chicago : University of Chicago Press.
- Harding, A. 1994. “Urban Regimes and Growth Machines : Toward a Cross-national Research Agenda”. *Urban Affairs Quarterly* vol.29, no.3. London : Sage. pp356-382.
- Harvey, D. 1989. *The Urban Experience*. Oxford : Blackwell.
- Hunter, F. 1953. *Community Power Structure : a Study of Decision Makers*. Chapel Hill : University of North Carolina Press.
- Jones, M. 1997. “Spatial Selectivity of the State? The Regulationist Enigma and Local Struggles Over Economic Governance”. *Environment and Planning A* vol.33. London : Pion Publication. pp1185-1211.
- Lefebvre, H. 1991. *The Production of Space*. trans. Donald Nicholson-Smith. Oxford, UK : Blackwell.
- _____. 2003. “Space and the State”. eds. Brenner, N. Jessop, B. Jones, M. MacLeod, G. *State/Space : A Reader*. MA : Blackwell. pp84-100.
- Lindblom, C. 1959. “The Science of Muddling Through”. *Public Administration Review* vol.19, no.2.

- Washington, D.C. : The American Society for Public Administration. pp79-88.
- Logan, J. and Molotch, H. 1987. *Urban Fortunes : the Political Economy of Place*. Berkeley, CA : University of California Press.
- Paasi, A. 1991. "Deconstructing regions : notes on the Scales of Spatial Life". *Environment and Planning A* vol.23. London : Pion Publication. pp239-256.
- Purcell, M. and Brown, J. C. 2005. "Against the Local Trap: Scale and the Study of Environment and Development". *Progress in Development Studies* vol.5. London : Sage. pp279-297.
- Smith, N. 1984. *Uneven Development : Nature, Capital and the Production of Space*. Oxford : Blackwell.
- _____. 1995. "Remaking Scale: Competition and Cooperation in Prenational and Postnational Europe". eds. Eskelinen, H. Snickars, F. *Competitive European Peripheries*. Berlin : Springer. pp59-74.
- Stone, C. 1989. *Regime Politics : Governing Atlanta, 1946-1988*. Kansas.: University Press of Kansas.
- Swyngedouw, E. 2004. "Scaled Geographies: Nature, Place and the Politics of Scale". eds. Sheppard, E. McMaster, R. B. *Scale and Geographic Inquiry*. Oxford : Blackwell. pp129-53.
- Taylor, P. 1982. "A Materialist Framework for Political Geography". *Transactions of the Institute of British Geographers* vol.7. London : Royal Geographical Society. pp15-34.
- Weber, M. 1978a. *Economy and Society : Volume I*. New York : Bedminster.
- _____. 1978b. *Economy and Society : Volume II*. New York : Bedminster.
- Weiss, M. 1987. *The Rise of the Community Builders*. Berkeley and Los Angeles : University of California Press.
- Wright, D. S. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*. California : Brooks/Cole Publishing Company.

-
- 논문 접수일: 2009. 4.20
 - 심사 시작일: 2009. 5. 6
 - 심사 완료일: 2009. 6.17

ABSTRACT

**The Impacts of Local Autonomy on the Planning Rationality:
Rethinking Intergovernmental Conflicts**

Keywords: Rationality, Developmental State, Local Autonomy, State Space, Scale

This paper examines intergovernmental conflict in the regard of Weberian planning rationality, the foundation logic of modern national-state. Since studies on intergovernmental conflict have focused only on organizational relationship, those have limitation of understanding the conflicts simply as to the level of institutional fix or leadership. This paper proposes that intergovernmental conflict with elected officials is resulted by spatial differentiation in the state rationality, not by just the purely organizational relationship of government. In this paper, Weber's state theory and the notion of rationality are modified with the notion of state space and scale. Also, the meaning of local autonomy was examined by historical method, regarding the spatial differentiation of substantive rationality as the core concept of the analysis. The result is as the following. Firstly, South Korean developmental state had huge substantive rationality as "Fatherland modernization" in national scale. However, the local autonomy had based on the success of democratization and industrialization has leded substantive rationality to spatially differentiate. Finally, the intergovernmental conflict can be the conflicts among the substantive rationalities.

**계획 합리성 측면에서 본 지방정부 간 갈등 연구:
지방자치제로 인한 국가공간 변화를 중심으로**

주제어: 계획 합리성, 발전국가, 지방자치제, 국가공간, 스케일

본 연구에서는 여전히 자본주의 민주주의 국가의 기본 논리를 이루고 있는 베버주의적 계획합리성을 기초로 정부 간 갈등을 검토했다. 기존의 정부 간 갈등 연구는 정부 조직의 관계에만 초점을 둔 탓에 제도적 규약이나 개인적 리더십 차원에서 문제를 이해했다. 그러나 선출직 단체장이 있는 정부 간 갈등은 단순히 정부조직의 문제가 아니다. 본 연구의 주장은 정부 간 갈등이 국가 합리성의 공간적 분화로 인해 발생한다는 것이다. 이를 위해서 본 연구에서는 베버의 국가론과 계획합리성 개념을 - 국가공간론과 스케일 개념을 사용하여 - 공간적인 차원에서 수정했다. 그리고 실제적 합리성의 공간적 분화를 분석의 핵심적인 개념으로 삼아 지방자치제의 의미를 역사적으로 분석했다. 그 결과는 다음과 같다. 1) 한국의 발전국가는 국가스케일을 중심으로 "조국근대화"라는 강력한 실제적 합리성을 가지고 있었다. 2) 그러나, 민주화와 산업화의 토대 위에 시행된 지방자치제는 공간적으로 분화된 실제적 합리성을 형성시켰다. 3) 결국 정부 간 갈등은 국가 하위에 새로 형성된 실제적 합리성 간 갈등이라 할 수 있다.