

영국의 지역주의와 지방분권화

안 영 진*

Regionalism and Devolution Policy of the United Kingdom

Young-Jin Ahn*

요약 : 1997년 영국 하원선거에서 토니 블레어의 노동당은 압승을 거두었을 뿐만 아니라, 2001년에 있었던 총선에서도 승리함으로써 재집권에 성공하였다. 이러한 정치적 성공은 오랫동안 쟁점이 되어온 지역주의와 깊이 연관되어 있으며, 특히 비(非)잉글랜드 지역 유권자들의 '뉴 레이버'의 지방분권화 정책에 대한 지지 덕분이었다. 하지만 지역주의를 바탕으로 한 지역갈등을 중앙권력의 지방 이양을 통해 해소하려는 해법에 대해 최근 우리의 목소리도 적지 않는 것도 사실이다. 이 글은 영국의 지역주의 운동과 이에 대응한 지방분권화 노력을 논의하고자 한다. 이를 위해 영국의 연합왕국으로의 형성과정과 그 와중에서 제기되어온 지역적-민족적 갈등, 그리고 이후의 지역주의 운동의 전개양상을 살펴보고, 1997년 하원선거가 영국의 분권화에 미친 영향과 아울러 분권화에 따른 주요 쟁점과 장래의 국가 및 지역발전을 검토하고자 한다.

주요어 : 영국, 지역주의, 분권화, 지방자치, 지역발전

Abstract : In both elections of 1997 and 2001, Tony Blair of the Labour Party won #10 of Downing Street. This political success had to do with regionalism and was particular due to the devolution policy that was supported by non-English citizens. However, there are negative voices about this policy which tries to cope with regional conflicts by decentralizing the central political power. The paper aims to examine the current regionalism movements and the devolution policy in Britain. For this purpose, the nation-building processes of the United Kingdom and various reactions to these processes, especially regional-ethnic conflicts are discussed. And the study finally investigates the future perspectives of the devolution policy and its implications for both regionalism and the national-regional developments in Britain.

Key Words : United Kingdom, Regionalism, Devolution policy, Home rule, Regional development

1. 서론

우리는 영국을 흔히 '잉글랜드'(England)로 부르지만, 주지하다시피 정확한 명칭은 '대브리튼 및 북아일랜드 연합왕국'(United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland)이다.¹⁾ 잉글랜드는 브리튼의 일부일 뿐이며, 브리튼이 북아일랜드를 포함한 전체 왕국을 나타내는 말이다. 물론 일상에서 대(大)브리튼이라는 명칭을 고집하는 경우가 있는데, '대'라는 수식어는 유럽대륙의 브리튼지방(프랑스의 브르타뉴)과 구별하기 위해 역사적으로 덧붙여진 말이긴 하나, 이 말에 '강력한'이라는 뉘앙스가 담겨있고 다소 거만하게 들리는 것도 사실이다.

1945년 제2차 세계대전 직후에 있었던 하원선거에서 애틀레(C. Attlee)의 노동당이 전쟁영웅 처칠(W. Churchill)에 대항하여 예상 밖의 승리를 거둔

이래, 1997년 하원선거에서 토니 블레어(T. Blair)의 '뉴 레이버'(new labour)처럼 노동당이 총선에서 압도적 승리를 거둔 적은 없었다. 총 659석의 하원 의석 중 419석을 차지함으로써 노동당은 과반수를 확보하고도 179석을 더 얻었다. 반면 보수당은 165개의 선거구에서만 승리했을 뿐이다. 전후 영국 의회선거에서 한 정당이 400석 이상을 차지한 것도 초유의 일이었다. 지난 2001년 6월의 총선에서도 노동당은 이러한 여세를 몰아 또 다시 승리를 거두며, 노동당 1백년 역사상 처음으로 연속 집권에 성공하였다.

그렇다면 영국의 정치구도에 이처럼 지각변동에 가까운 변화를 가져온 동인은 무엇이었는가? 간략히 말해 그 해답은 비(非)잉글랜드 지역 유권자들이 선거혁명의 견인차 역할을 했으며, 또한 하나의 통일적 지향성을 보여 주었다는 점에 있다. 스코틀

* 전남대학교 사회과학대학 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Chonnam National University)(yjahn@chonnam.ac.kr)

랜드에서도 웨일즈에서도 분권화를 거부한 보수당 출신의 입후자들은 단 하나의 선거구에서도 승리하지 못했다. 예를 들어 스코틀랜드의 경우 총 72석 중 노동당이 66석을, 그리고 이 지역에 기반을 둔 스코틀랜드민족당(SNP)이 6석을 차지했다. 토리의 보수당은 그야말로 전멸하였다. 노동당의 압승과 보수당의 참패를 부른 열쇠는 노동당이 내정(內政)과 관련하여 내세운 지방분권화(devolution) 공약이었다. 집권할 경우 중앙권력을 지방으로 과감히 이양하여, 스코틀랜드와 웨일스, 북아일랜드에 각각 자치정부를 구성토록 하겠다는 공약이 돌풍을 일으킨 것이었다. 보수당은 전통적으로 부유하며 지역 패권적 기득권을 갖고 있는 동남부 잉글랜드를 기반으로 당연히 분권화에 반대하였다. 보수당은 단일의회가 결정하고 단일정부가 집행하는 것이 책임정치의 장점이자 영국처럼 작은 나라에는 단일정부체제가 적합하다는 주장을 폈다. 지방분권화가 전통 깊은 연합왕국의 균열을 초래할 것이라는 의구심을 버리지 못했다. 이에 반해 노동당은 권력을 분산하는 것이 국가의 통합성을 강화할 수 있는 보다 나은 방도라고 옹수하며, 전통적 지지기반인 노동자계급과 소외지역의 연합이라는 전략을 택했다. 사실 정부기능의 지방화 및 권한이양과 관련한 분권화는 영국의 역사적 일체성을 위협해 온 분열적이고 이심적인 목소리에 대처하기 위한 블레어의 주문에 다름 아니었다. 선거결과 이면에 영국의 독특한 지역주의가 강력하게 작용하였음은 두말할 나위도 없다(Jekel, 1999).

오늘날 서유럽에서는 지방분권화가 하나의 흐름으로 자리잡아 가고있다(Keating, 1998; Mordt, 2000; 안영진, 1999; 2001). 민주주의의 기본 원칙에 충실하고 국민국가의 형성과정에서 파생된 지역과 민족 갈등을 완화시키려면, 행정권한의 지방이양 등 중앙권력을 지역으로 적극 분산시켜 나가는 방법밖에 없다는 것이다. 이러한 맥락에서 보면, 영국은 서유럽의 정치적 대세에 뒤늦게 동참하였다고 볼 수 있다(Esterbauer et al., 1991). 블레어는 집권 후 선거공약대로 분권화를 차근차근 진행시켜 나가고 있다. 그동안 추진된 분권화는 이제 되돌리기 어렵다는 여론과 함께 런던을 겨냥한 여타 지역의 감정도 상당 부분 희석되고 있으며, 따라서 국가 및 지역발전에 긍정적으로 작용하고 있다는

진단이 이미 나오고 있다. 그렇지만 분권화를 둘러싼 여러 논란과 시행착오가 끊이지 않고 있는 것도 사실이다. 특히 오랫동안 중앙집권적 국가체제를 공고히 하며 국민적 정체성을 형성해온 영국인들에게 분권화는 새로운 정치·사회적 실험이 아닐 수 없기 때문이다. 이런 의미에서 영국의 지방분권화 정책이 여타 유럽국가처럼 지역적 갈등과 대립을 해소하고 각 지역이 동등한 권리를 누리는 정치제도를 발전시키고, 궁극적으로 사회와 국가의 통합을 강화하는 방향으로 진전될 수 있을 것인가는 현실 정치적 관심사일뿐만 아니라, 학술적으로도 중요한 논제가 아닐 수 없다.

이 글의 목적은 영국의 지역주의의 역사적 전개과정과 이에 대응한 최근의 지방분권화 정책을 살펴보고자 있다. 이를 위해 먼저 영국이 연합국가로 어떻게 형성되어 왔으며, 그 와중에서 끊임없이 제기되어온 지역적-민족적 갈등의 본질이 무엇인가를 검토하고자 한다. 이어 이러한 연합국가체제 하에서 지역주의는 어떻게 발전해 왔으며, 특히 지역주의의 본질과 아울러 그 운동의 주체가 벌인 다양한 정치적 노력이 무엇이었는가를 분석해보고자 한다. 마지막으로 1997년 하원선거 이후 노동당 집권 하에서 추진된 분권화 및 지방자치 정책의 주요 내용과 이와 결부된 현안, 그리고 이것이 장래 국가 및 지역발전에 미칠 함의가 무엇인지를 논의하고자 한다.

2. 연합왕국의 성립과 지역문제

민족적으로 서로 다른 연원을 갖고 있는 동시에 역사적으로 오랜 반목관계에 있던 브리튼과 아일랜드 섬의 여러 민족집단들이 어떻게 하나의 국가를 형성하고 영국민(British nation)이라는 정체성을 얻게 되었는가? 잉글랜드의 시각에서 본 웨일즈, 스코틀랜드, 북아일랜드 등 켈트계 주변부(Celtic fringes)의 연합왕국에의 통합사는 브리튼 섬의 자연적 경계를 향한 잉글랜드의 헤게모니 장악이라는 지정학적 관점으로만, 그리고 잉글랜드 민족주의 또는 제국주의의 표상으로만 이해할 수 없는 측면이 존재한다. 지난 수세기에 걸쳐 먼저 잉글랜드에, 나중에 브리튼의 지배체제에 통합된 인접 영토들은 각기 독특한 방식으로 연합왕국의 일부가

되었다. 이점은 두 가지 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 첫째로 통합의 시기와 방식이 오늘날 각 지역에서 나타나는 독특한 정치·사회적 정체성에 반영되어 있다는 점이다. 둘째로 이러한 통합과정에서 겪은 역사적 경험으로부터 민족적 또는 지역적 자결(自決)에 대한 요구가 그동안 끊임없이 표출되어 왔다는 점이다. 이는 국가연합으로서 영국이 지닌 국민적 통합역량에 대한 의구심이 오래 전부터 빈번히 제기되어 왔을 뿐만 아니라, 앞으로도 언제든지 새롭게 제기될 수 있음을 시사한다 (Kastendiek et al., 1995).

잉글랜드에 통합된 지역 중 웨일즈는 브리튼 국가연합의 가장 오래된 영토였다. 통행이 불편했던 산악지대를 중심으로 켈트계 토착군주의 통치를 받아온 웨일즈는 16세기까지 잉글랜드 왕조에게는 안보문제와 직결된 외환거리였다. 윌리엄 정복왕 이후 잉글랜드의 귀족들은 변경영주(Marcher Lord)로서 웨일즈의 공식 통치자였으며, 웨일즈는 일종의 공국이었다. 변경영주들은 요새를 축조하여 그들의 권력을 강화하고 주민들에게 공납의 의무를 부과했으며, 영국령과 켈트계의 전통 관습법을 받아들이고 있었다. 그러나 잉글랜드가 지배력을 행사한 경우는 드물었고, 웨일즈와 평화를 유지하려는 많은 노력들도 빈번히 실패로 돌아갔다.

웨일즈에서 잉글랜드의 지배력을 확립한 인물은 튜더가의 헨리 8세(1509~47년 재위)였다. 웨일즈 출신이었던 그는 웨일즈와의 유대관계를 정치적으로 활용했는데, 먼저 웨일즈의 귀족계층에게 궁중에서의 역할을 보장함으로써 그들과 화해를 시도했다. 그리고 그는 웨일즈의 무법상태에 맞서기 위해 이미 지방행정기구로 설치되어 있던 '웨일즈 및 변경회의'(Council of Wales and Marches)를 활성화시켰다. 1536년 마침내 그는 행정적 측면에서 잉글랜드와 동등한 위상을 부여하는 방식으로 웨일즈를 연합령(Act of Union) 하에 병합시켰다. 이로써 헨리 8세는 제후국으로서 웨일즈의 위상뿐만 아니라, 변경영주로서의 임무도 일소했다. 이를 대신하여 그는 웨일즈를 잉글랜드의 모범에 따라 12개의 행정구역(주)으로 나누었으며, 웨일즈의 셔(shire)와 버러(borough)도 웨스트민스터에 대표단을 파견할 수 있게 했다. 따라서 잉글랜드의 언어와 관습에 차츰 적응하게 된 귀족층들은 스스로

잉글랜드와의 평화를 염려하고, 야심에 찬 웨일즈의 많은 젊은이들은 런던에서 출세의 기회를 엿보게 되었다.

17세기를 거치면서 '웨일즈 및 변경회의'라는 웨일즈의 마지막 행정 고관도 소멸되었다. 정치적으로 웨일즈는 19세기에 들어 영국이 왕정에서 입헌군주제의 국민국가로 전환되기 이전에 벌써 연합왕국의 굳건한 일부로 자리잡고 있었다. 결과적으로 19세기에 와서 웨일즈에서 지역정체성의 부활에 매개 고리로 작용한 것은 국가전통, 즉 봉건적 군주전통이 아닌, 역사적으로 웨일즈가 연합왕국에 병합되었음에도 불구하고 살아 남은 사회적 특수성이었다. 그것은 다름 아닌 웨일즈어와 이와 결부된 독특한 민족정신이었다.²¹

스코틀랜드의 연합왕국에의 통합도 오랜 역사를 지니고 있다. 1603년 잉글랜드(및 웨일즈)와 스코틀랜드간의 왕위연합은 우연한 사건이었다. 엘리자베스 1세의 사후 튜더가는 후계자를 내세울 수 없었고, 따라서 스코틀랜드를 통치하던 스튜어트가 출신의 제임스 6세가 왕위를 계승하였는데, 그가 바로 제임스 1세로 두 왕국을 통치하게 되었다. 이때까지 스코틀랜드와 잉글랜드는 통합국가라기보다는 일종의 동군연합(同君聯合) 하에서 의회와 교회, 법제도 등이 서로 분리된 독립국가였다. 스코틀랜드의 병합에 있어 결정적 계기가 된 것은 1707년의 의회연합이었다. 두 영토의 연합을 위해 스코틀랜드와 잉글랜드의 의회가 협상을 벌리게 된 것은 1689년 명예혁명의 막바지를 장식한 스튜어트가의 세력상실을 배경으로 하고 있었다. 이는 스코틀랜드의회가 스코틀랜드를 정치적으로 대변할 수 있게 되었다는 것을 의미했다. 이는 또한 스코틀랜드는 물론이고 잉글랜드에게 의회의 지지를 바탕으로 한 입헌군주제의 확립을 뜻했다. 1689년 스코틀랜드의회는 잉글랜드의 권리장정(Bill of Rights)과 유사한 정치적 요구를 담은 스코틀랜드권리선언(Scottish Claims of Right)을 제정하였다. 한편 잉글랜드의회는, 스코틀랜드가 스페인 왕위계승전쟁을 둘러싼 잉글랜드와 프랑스간의 갈등에서 프랑스를 지지할 수 있으며, 스코틀랜드에서 프랑스로 피신한 스튜어트가 왕인 제임스 2세를 동정하는 여론이 높았다는 점, 앤 여왕 사후 하노버가의 왕위계승을 규정한 1701년의 왕위 계승령에 대한

스코틀랜드의 동의를 구하기 위한 노력 등이 맞물리면서 스코틀랜드의회와의 협상에 적극 나섰다.

결국 국내적으로는 환호받지 못한, 하지만 별다른 대안이 없었던 잉글랜드의회와 행한 협상 결과는 스코틀랜드가 연합과 함께 영국 하원(전체 558의석)에서 45석을, 그리고 상원(전체 206의석)에서 16석을 할당받는다는 것이었다. 이에 따라 귀족층은 그들의 특권을 보장받은 한편, 스코틀랜드 동남부의 저지대 시민계층들도 큰 수혜를 받게 되었다. 즉, 이들은 잉글랜드에 의해 성공적으로 추진된 경제적 팽창과정에 참여할 수 있는 길을 보장받았다. 또한 조약에 의해 스코틀랜드는 독자의 교회와 법제도, 통화체제, 학제를 인정받았다. 특히 스코틀랜드인들이 스튜어트가의 지배 하에서 꼭두각시에 불과했던 스코틀랜드의회를 포기한 것은 큰 손실이 아니었다.³⁾

따라서 웨일즈의 경우 연합과정에서 그들의 정치·행정적 정체성을 상당부분 상실하였다면, 스코틀랜드는 연합을 통해 오히려 새로운 전망을 열고 있었다. 물론 민중과의 단절된 채 비밀외교로 인하여 18세기 초 스코틀랜드의회는 많은 비난을 받았지만, 잉글랜드와의 연합은 자유의지에 따른 것이라는 생각을 주민들에게 심어주기에 충분했다. 즉, 연합조약은 원칙적으로 언제나 다시 협상할 수 있는 것이며, 또한 경우에 따라서는 무효화까지 가능하다는 것이었다. 하지만 스코틀랜드의 경우 연합에 따른 직접적인 효용은 웨일즈처럼 절대군주의 권력획득이 아닌, 당시 시민계층의 경제적 발전기회였다. 잉글랜드와의 연합이 지닌 의미는 자치권의 담보가 아닌, 긍정적인 경제적 파급효과였으며, 이런 점에는 당시 세계로 뻗어가고 있던 대영제국에서 스코틀랜드인들이 주도적 위치를 차지할 수 있다는 전망도 포함되어 있었다(이영석, 2000). 따라서 역설적이지만 스코틀랜드의 제도적 자치권이라는 측면을 넘어서 독자적 언어의 보장과 같은 문화적 특수성이 부분적으로 제국의 번영을 공유하는데 장애가 될 수 있다고 생각하는 사람들도 늘어났다.

한편으로 1801년 브리튼과 아일랜드간의 연합은 강압적 정복의 산물이었다. 웨일즈와 같이 이 병합은 런던에 의해 조정된 것으로서, 특히 중앙권력의 관점에서 스코틀랜드와 웨일즈와의 연합에 따른

긍정적 효과를 아일랜드에서도 얻을 수 있을 것이라는 기대 때문이었다. 하지만 이 경우에는 웨일즈의 경험과 비교하여 훨씬 오랜 시간을 두고서 진행된 잉글랜드 지배체제에의 불평등한 통합이라는 성격을 띠고 있었다. 1169년 앵글로-노르만의 침입과 뒤이어 추진된 봉건제도의 확립 노력과 함께 잉글랜드로부터 지배 엘리트의 이주가 시작되었다. 물론 이러한 시도가 초기에는 아일랜드의 주요 정치 및 군사 거점에 한정되었다. 그 후 잉글랜드 귀족층들은 16세기 전략적 이유에서 권력행사를 강화하는 동시에 그 지배영토도 확대하였다. 이와 함께 잉글랜드인들의 아일랜드로의 이주정책이 성공하면서, 1541년 헨리 8세는 스스로 아일랜드 국왕임을 선언하게 되었다.

그런데 웨일즈와 달리 아일랜드에서 각종 개혁 조치들은 지배 엘리트를 넘어 주민들에게 확산되지 못하고 실패로 끝났는데, 이는 튜더가의 영향력 강화와 무관치 않았다. 먼저 개혁을 위한 언어로서 게일어를 활용하는 그 어떤 노력도 기울이지 않았으며, 또한 개신교를 강요함으로써 아일랜드의 가톨릭교도와 대립이 격화되었는데, 이것이 결국 지배자와 피지배자간의 대치선으로 자리잡으면서 오늘날까지 갈등의 뿌리가 되었다. 이어 북아일랜드 지역인 얼스터에서 후그 오닐(Hugh O'Neill)에 의해 주도된 게일족의 저항이 진압된 뒤, 1603년 잉글랜드와 동군연합 하에 있던 스코틀랜드인들도 아일랜드로 이주할 수 있게 되었다.

17세기를 거치면서 아일랜드는 전쟁터로 변했는데, 무엇보다도 브리튼의 종족갈등이 이곳에서 표출되고 있었다. 하지만 헨리 8세의 대신인 크롬웰(O. Cromwell)에 의해 아일랜드인들의 빈번한 저항도 끝이 났다. 이와 함께 토지 소유권의 이전이 대규모로 이루어졌는데, 총 2,000만 에이커의 토지 중 1,100만 에이커가 재분배된 것이었다. 그런데 이주자들에게 분배된 토지는 50만 에이커에 불과했다. 이에 소수의 런던에 예속된, 농촌에서 벗어나 거주하는 지배계층이 생겨났다. 이러한 변화는 적어도 아일랜드의 발전에 심각한 결과를 초래하고 있었다. 즉, 농업을 통한 잉여자본이 아일랜드에 전혀 투자되지 않았는데, 이는 종교(가톨릭)와 언어(게일어)로 인한 아일랜드인들에 대한 사회·문화적 차별에 경제적 차별이 더하게 되었다는 것

이었다.

18세기 동안 크롬웰의 지배모델은 더욱 공고해졌다. 아일랜드는 대영제국의 성장으로부터 전혀 혜택을 받지 못한 채, 값싼 식량을 공급하는 브리튼의 식민지로 전락하고 있었다. 그렇지만 프랑스 혁명의 인권이념이 확산되고, 또한 아일랜드와 비슷한 처지에 있던 미국에서 독립전쟁이 발발함으로써, 기존의 지배체제에 대한 아일랜드인들의 저항도 나타났다. 특히 아일랜드의 저항 운동가들이 프랑스의 도움을 요청하고자 했기 때문에, 런던은 마침내 식민지 지배를 확립하기 위해 활용해 온 연합체제를 아일랜드에도 적용하게 되었다. 따라서 아일랜드의 병합은 웨일즈처럼 행정적 형평성을 바탕으로 하여, 스코틀랜드처럼 자율적으로 이루어진 것이 아니었다. 결국 1801년 아일랜드는 강압에 의해 브리튼에 완전 복속 당하게 되었다. 스코틀랜드가 브리튼제국의 번영에 참여하고 웨일즈가 산업혁명의 중핵지로 발전하였다면, 아일랜드는 식민적 주변부에 머물고 대다수 주민들은 브리튼의 경제발전으로부터 배제되고 있었다. 주민들의 정치·사회적 무기력에 비추어 아일랜드의 정체성을 형성하는데 바탕이 된 가톨릭은 영국과 아일랜드간의 심리적 간격을 더욱더 넓혀놓고 있었다(Kastendiek et al., 1995).

3. 19세기 및 20세기 초 지역주의운동의 전개

1) 19세기 지역주의운동

각기 독립적으로 발전해 온 잉글랜드, 웨일즈, 스코틀랜드, 아일랜드가 하나의 국가로 통합되었지만, 그 과정은 정도의 차이가 있을 뿐 인위적인 잉글랜드화에 다름 아니었으며, 따라서 영국민이라는 통일된 정체성을 확립하기에는 많은 어려움이 있었다. 물론 18, 19세기를 거치면서 영국민들은 개신교라는 종교적 신념과 대외적으로 수행된 전쟁, 그리고 제국의 융성을 통해 나름의 단일의식을 확립할 수 있었다. 또한 교통의 발달로 영국인들은 과거보다 훨씬 더 통합되었지만, 동시에 빈번한 접촉은 서로간의 차이점을 보다 분명히 인식하는 계기로 작용하였다(박지향, 1997). 하지만 지난 한 역사적 과정을 거쳐 성립한 연합왕국에 대한 관념은

19세기에 들어서면서 새로운 변화를 맞고 있었다. 즉, 전근대의 왕조적 형식으로 확립된 권력 및 영토적 지배체제가 국가(state)와 국민(nation)을 동일시하는 근대적 정치체제의 등장으로 점차 그 정당성을 상실하고 있었다. 선거권과 같은 민주적 법령이 관철됨에 따라 인민의 의지를 고려하지 않은 국가를 상정하기 어렵게 되었다. 잉글랜드의 인접 영토에 대한 왕조적 결합을 넘어선 법적 통합에도 불구하고, 영토적 충정이라는 관점에서 본 연합왕국은 분명 다민족-다문화 국가였다. 스코틀랜드와 웨일즈, 그리고 아일랜드에서 국민국가의 사상은 주민들로부터 큰 호응을 받았으며, 새로운 체제에 대한 논리를 제공해 주었다. 당연히 이들 종족에게는 연합체제란 독자의 민족국가를 발전시키는데 심대한 장애물로 여겨졌다.

이러한 와중에 영국의 지역주의 내지 영역적 민족주의 운동을 결정적으로 추동한 것은 아일랜드였다. 이미 언급한 것처럼, 아일랜드는 연합왕국 하에서 경제적 불이익을 감수하는 동시에 비교적 분명한 종교적, 민족적 특성을 지닌 비(非)잉글랜드 영토였다. 이러한 특수성은 바로 민족적 정체성을 형성하고 브리튼의 중앙정부에 대한 각종 요구를 관철시키기 위해 대중의 지지를 필요로 했던 엘리트 집단에 의해 활용되었다. 예컨대 1823년에 창립된 가톨릭교도협회(Catholic Association)의 목표는 후에 가톨릭교도해방령(1829)을 통해 보장된 가톨릭교도의 정치적 동등권 획득과 연합령의 철폐였다. 특히 1867년 폭력을 통해 아일랜드의 독립을 추구한 피니언(Fenians)의 저항이 실패로 끝난 뒤, 아일랜드의 민족주의자들은 그들의 투쟁을 법의 틀 안에서 벌이고, 선거를 통한 의회의 대표성을 정치적 영향력을 행사하는 수단으로 활용하였다.

이처럼 아일랜드 문제는 19세기 후반 영국의 내정에 주요 현안으로 등장했다. 런던은 이들의 요구를 우선 양보로서 대처했다. 당시 총리였던 글래드스톤(W. Gladstone)은 아일랜드 국교회로서 성공회의 기능을 폐지하고 아일랜드의 토지개혁을 단행하였다. 하지만 장차 아일랜드의 정치적 위상이 무엇인가 하는 점은 여전히 숙제로 남아있었다. 1873년에 창립된 아일랜드자치연맹은 바로 이러한 법적 지위에 있어 변화를 추구하였다. 이 연맹이 요구한 것은 연합의 종식이 아닌, 아일랜드의 의회

자치였다. 1886년 글래드스톤은 여러 정파의 반대에도 불구하고 아일랜드의 자치법(Home Rule Bill)을 의회에 상정하는데 동의하기에 이르렀다.

아일랜드의 모범에 따라 스코틀랜드와 웨일즈에서도 잉글랜드와의 동등 대우에 대한 요구가 비등했다. 1886년 스코틀랜드에서는 아일랜드의 사정을 빌미로 스코틀랜드자치협회(Scottish Home Rule Association)가 창립되었다. 웨일즈에서도 같은 해 유사한 지향의 킴루 피드(Cymru Fydd: 웨일즈민족주의당)가 결성되었다. 이 두 단체는 아일랜드의 자치운동처럼 주민들로부터 폭넓은 지지를 얻지 못해 단명했으나, 그럼에도 불구하고 주민들로 하여금 19세기 말 연합왕국의 통합역량에 의구심을 갖도록 하기에 충분한 영향력을 행사하였다. 스코틀랜드의 경우 중앙정부는 이러한 도전을 1715년과 1745년 두 차례에 걸쳐 스투어트가의 복원운동을 전개한 자코바이트(Jacobites)의 반란 후 폐지된 스코틀랜드장관직의 부활로 대처하였다.⁴⁾ 반면 웨일즈에서는 일련의 민족적 관심사가 법을 통해 조정되었다. 1881년에 공식된 일요일폐점법과 1893년 웨일즈대학의 설립 등이 그 예이다. 웨일즈에서 성공회가 국교회로서 지위를 상실한 법령도 1920년부터 효력을 발휘했다. 이처럼 웨일즈도 특별법을 갖게 되었다는 점은, 연합과정에서 웨일즈가 스코틀랜드와 달리 독자적인 법체계를 보장받지 못했음에도 불구하고 특수한 정치적 단위로서 인정받는데 중요한 일보를 내딛었음을 의미하는 것이었다.

한편 첫 자치법안으로 아일랜드의 모든 현안이 곧 바로 해결되지 않았다. 자치법의 입안 노력은 당시 자유당의 연합주의자 진영의 반대로 실패하였으며, 두 번째 시도도 의회의 장벽을 넘지 못했다. 1893년 하원에서 인준된 자치법령은 상원에서 거부당했다. 1910년대 상원의 반대에도 불구하고, 마침내 하원에서 통과된 자치법도 제1차 세계대전의 발발로 발효되지 못했다. 1916년 부활절을 기해 더블린에서 일어난 아일랜드의 독립투쟁도 실패로 끝났다. 1918년 전후 첫 선거에서 아일랜드에서 선출된 구교도 신페인(Sinn Fein)계 위원들은 1919년 웨스트민스터의회로부터 철수하여 더블린에 아일랜드의회를 창설하였다. 이는 연합령에 대항한 혁명적 행동으로, 런던의 지배에 반기를 든 것이었다.

뒤이어 1921년까지 벌어진 아일랜드의 독립전쟁은 북아일랜드와 아일랜드공화국의 분리로 종결되었으며, 이후 북아일랜드는 연합왕국의 일부로 남게 되었다(Kastendiek et al., 1995).

결국 스코틀랜드와 웨일즈의 경우에는 지역적 개혁요구를 감안함으로써 이에 상응한 정당성을 얻고 이들 민족의 잉글랜드 중심부에 대한 정치적 전선을 형성하는 것을 피할 수 있었다. 반면 아일랜드의 경우에는 17세기 이후를 통해 브리튼과 강력히 결속된 역사적 행정구역인 얼스터를 제외하고는 남부지역의 탈퇴라는 방안이 설득력을 얻을 정도로 다민족국가로부터 대다수 주민들의 소외와 이질성이 심대했다.

2) 20세기 초반의 지역주의와 분권화 운동

이처럼 19세기를 거쳐 영국의 지역주의 운동은 부분적인 권력이양과 자치권의 인정으로 다소 진정될 수 있었다. 하지만 이후 사회경제적 상황변화로 지역주의는 새로운 조건 속에서 진화를 거듭하였다. 예를 들어 1, 2차 세계대전 사이의 시기동안 연합왕국은 전례 없는 경제위기로, 스코틀랜드와 웨일즈에서도 런던 중심의 체제에 통합되어 있는 것이 장기적으로 민족의 독자성을 유지하는 보다는 대안일 수 있다는 주장까지 제기되었다. 물론 이러한 논의가 스코틀랜드와 웨일즈에서 얼마나 많은 사람들로부터 호응을 얻었는가 하는 점에 비추어 볼 때, 그리 과대 평가해서는 안될 것이다. 더군다나 스코틀랜드와 웨일즈에서는 사회주의가 사회적 빈곤을 척결하고 경제적 낙후를 해소하는 대안적 이념으로 부상하고 있었다. 그렇지만 제한된 권력이양과 자치에 관한 미흡한 논의로 1920, 30년대에 이들 지역에서 오늘날까지 적잖은 영향력을 행사하는 민족주의적 지역정당이 등장하기 시작하였다.

웨일즈에서 민족주의 정당의 등장은 웨일즈 지식인들을 중심으로 1921년에 건국한 아일랜드의 전례를 따른 것이었다. 위협받는 언어와 문화를 가진 웨일즈가 1920, 30년대에 걸쳐 심각한 경제불황에 직면하게 됨으로써, 자신들의 의지에 바탕한 독자적 길을 모색하기에 이르렀다. 당시 매년 개최된 웨일즈 언어 및 문화주간(National Eisteddfod)을

맞이하러 모인 민족주의자 진영의 대표자들은 1925년 8월 웨일즈민족당(Plaid Genedlaethol Cymru)을 결성하기로 합의했다. 이 민족당은 처음부터 산업화된 광산지역에 주로 거주하는 대다수 웨일즈인의 관심사와 당의 지도부를 구성하는 식자층의 관심사(즉, 웨일즈의 정체성의 주된 표상인 웨일즈어와 그 문화를 유지하는 것)가 서로 상충된다는 점을 두고 논쟁을 벌렸다. 따라서 영어를 사용한 수백만 명에 달하는 탄광 노동자들에게는 웨일즈의 정체성 문제보다는 사회정책적 문제가 실질적인 관심사였으며, 이점과 관련해서 노동당이 일찍부터 지원을 약속하고 있었다. 이렇듯 산업노동자들을 지지자로 끌어들이는데 한계를 보인 플레드 킴루(Plaid Cymru)의 정치적 지역주의 운동은 처음 몇 년 동안 그다지 성공적이지 못했다.

이후 웨일즈민족당은 1926~39년 사이에 당수를 역임한 루이스(S. Lewis)의 영향을 크게 받았다. 그는 가톨릭 평화론자이자 지식인으로 웨일즈대학의 교수를 지낸 인물이었으며, 웨일즈의 미래란 곧 모든 모순의 근원인 잉글랜드의 영향을 배제하는데 있다고 생각했다. 각종 선거에서 민족당의 목표는 런던의 의회에 의석을 얼마나 차지하느냐가 아닌, 아일랜드의 모범에서 보듯이 잉글랜드로부터의 독립이라고 했다. 그에게 웨일즈는 잉글랜드의 영향을 받은 계급사회가 아닌, 자연과 조화롭게 살아가는 목가적 연대의 공동체였다. 루이스는 웨일즈 문화의 보존뿐만 아니라, 잉글랜드의 지배에 대응한 직접적인 행동과 저항을 옹호하였다. 그는 1936년 왕립공군의 포탄투척 연습장을 방화한 사건으로 여론의 주목을 받았으며, 이로 인하여 법정에서 기소되자 그는 이를 평화주의와 문화적 유산의 보호라는 웨일즈민족당의 강령을 일반 대중들에게 알리는 기회로 삼기도 했다.

한편 스코틀랜드에서는 제1차 세계대전이 끝난 후 스코틀랜드자치협회를 부활시키려는 시도가 있었다. 자치협회는 스코틀랜드의회의 설치를 위해 자유주의 및 좌파 위원들의 지지를 얻고자한 로비 조직이었다. 물론 보다 급진적이고 역시 또한 아일랜드의 예로부터 영감을 얻은 여타 단체들도 속속 등장했다. 예를 들어 가톨릭-게일계의 문화운동을 주도한 스코틀랜드민족동맹(SNL)과 스코틀랜드민족운동(SNM), 글래스고우대학민족주의학생

연합(GUSNA) 등이 그것이었다. 이러한 정치조직의 대표자들은 1928년 마침내 민족스코틀랜드당(NPS)을 결성하게 되었다. 자치가 아닌 스코틀랜드의 독립이 신당의 핵심 강령이었다. 스코틀랜드민족동맹의 문화민족주의 주장은 경제적 측면에서 본 스코틀랜드의 독립이라는 주장에 비해 큰 지지를 얻지 못했다. 1930년대 초에 결성된 스코틀랜드당(SP)은 민족스코틀랜드당과 달리 자치문제를 계속 추구하였다. 스코틀랜드당이 보수적-자유주의적 정파의 정당이었다면, 민족스코틀랜드당은 급진 정당이었다. 그럼에도 불구하고 두 정당은 상호 공통성을 갖고 있었으며, 정당간의 다양한 논의 끝에 1934년 스코틀랜드민족당(SNP)을 출범시키게 되었다. 이 민족당은 이후 당내의 견해차를 굳이 숨기지 않았다. 물론 당의 강령에는 민족의 독립이라는 옵션을 배제하지 않은 공식적 타협이 여전히 유효했으나, 지도부는 자치운동을 위한 정당으로 이끌어가고자 했다. 하지만 당내에서 스코틀랜드의 독립을 추종하는 인사들의 영향력이 확대되면서, 1942년 온건론자들이 당을 떠나 스코틀랜드연합(SU)을 조직하고, 이는 나중에 다시 스코틀랜드총회(SC)로 개칭되었다. 총회는 1940년대 스코틀랜드의 자치를 위한 주민서명운동을 전개하여 커다란 성공을 거두었다.

4. 전후 지역주의운동의 변화와 분권화 정책

1) 전후 지역주의와 분권화

19세기 및 20세기 초반을 거쳐 성취한 영국의 통일은 1950년대 후반까지 영국의 경제적 번영과 복지체제로 인하여 굳건한 것으로 인식되었다. 물론 분열적 경향이 모두 해소된 것은 아니었지만, 비잉글랜드 영토에 있어 지역주의, 즉 영토적 민족주의 문제는 별다른 주목을 받지 못하고, 연합왕국의 안정성도 위협받지 않는 듯 보였다. 다만 북아일랜드에서 가톨릭계 소수자들의 반감은 지속되었으며, 그들에게 행정기관과 경찰은 외세의 지배 도구로 여겨졌다. 1921년 북아일랜드는 독자의 의회(Stormont)를 갖게 되었지만, 선거구의 획정에 있어 조작, 선거권에 있어 소유재산에 따른 차등, 기업가들의 다중 투표권, 과반수 선거제도 등으로 인

하여 민족주의 성향의 가톨릭 소수파들의 의견은 계속 억압받고 있었다. 따라서 민족주의자들이 연합주의자들을 수적으로 능가하는 지역의 선거에서도 연합주의자들은 빈번히 다수파로 등장하였다. 런던의 중앙정부는 연합주의자들에게 북아일랜드의 행정을 맡기고 있었다. 민족주의자들은 정치적 영향력을 행사하는데 제약을 많이 받았지만, 1960년대까지 이에 대해 크게 저항하지 않았다.

웨일즈에서는 1950년대까지 플레드 킴루가 웨일즈어만을 공식어로 인정할 것을 요구하며 선거투쟁을 전개하였다. 1960년대에 들어 웨일즈의 정치구도는 기본적으로 런던의 의사결정에 의해 좌우되고 있었다. 1956년 카디프는 웨일즈의 공식 수도가 되고, 1964년 웨일즈 장관직이 신설되었다. 1945년 이후 민족당의 당수를 역임한 에반스(G. Evans)는 영국의 국가체제 안에서 웨일즈의 독자성을 인정받는 방향에서 당 개혁을 시도했으며, 이를 통해 당을 강력한 정치운동 단체로 변모시켰다. 웨일즈의 순수언어 운동은 이중 언어정책으로 해결되었다. 순수언어주의를 대신하여 중앙정부와 의회에서 웨일즈의 이해관계를 대변하려는 변화도 나타났다. 따라서 의회주의가 유일한 정치전략이 되었으며, 민족당은 직접적인 행동이나 폭력사용을 거부했다. 순수 문화정당에서 정치적 이해를 대변하는 정당으로의 변신으로 플레드 킴루의 정치적 성격을 더욱 더 강화할 수 있었다. 왜냐하면 문화민족주의를 주장하는 정파는 웨일즈 언어운동이라는 활동영역을 담보할 수 있었기 때문이었다. 이 언어운동은 웨일즈어와 웨일즈문화를 보존하는데 목적을 두고, 부분적으로 시위 등 직접적인 행동과 시민 불복종 운동 등을 통해 플레드 킴루의 초기 단계의 전통을 계속 이어 나갔다.

한편 스코틀랜드민족당은 1945년 선거에서 의회 의석을 얻고, 그 후 선거에서 몇 차례 성공을 거두었다. 그러나 이러한 성과는 국지적인 상황조건의 산물이었다. 민족당은 1950년대의 선거에 전혀 참가하지 않았으며, 일부 급진적 정파로 인하여 그 존립마저 위협받고 있었다. 1960년대 스코틀랜드의 정치적 분위기는 웨일즈나 북아일랜드와 마찬가지로 변하고 있었는데, 전후의 보수적 흐름이 서서히 종지부를 찍고 정치참여에 대한 요구가 일상화되고 있었다. 이러한 변화의 목소리가 나오게 된 배

경은 연합왕국의 위상하락, 즉 세계제국 및 산업혁명의 주도국이라는 영국의 위상 및 역할에 있어서의 침식과 무관치 않았다. 특히 연합왕국은 서서히 잉글랜드 남부에 의해 주도되는 중간급의 열강으로 추락하고 있었으며, 스코틀랜드와 웨일즈에 대한 잉글랜드의 지배도 그 정당성을 상실하고 있었다. 주지하다시피 19세기 말부터 대영제국은 쇠퇴하기 시작했으며, 1950, 60년대 들어 아시아와 아프리카의 해외 식민지들이 모두 독립하자 웨일즈인이나 스코틀랜드인들은 '잉글랜드에 붙어 있어도 더 이상 얻어먹을 게 없는' 상황이 되었다. 더군다나 런던 중심의 잉글랜드 남부는 중·북부 지방을 해외 식민지의 대용으로 삼는 이른바 '내부식민화'(internal colonialism)를 진행시켜 나갔다. 즉, 잉글랜드 남부가 금융산업과 첨단산업을 중심으로 새로운 활로를 찾는 동안, 중·북부의 전통 제조업은 심각한 위기에 직면하고 있었다(Agnew, 1987). 따라서 연합왕국으로부터의 탈퇴는 누구나 한번쯤 심각하게 숙고해야 할 문제로 부상하고 있었다.

북아일랜드에서는 1960년대에 들어 미국의 민권운동의 영향으로 북아일랜드민권운동협회(NICRA)가 결성되고, 주택의 양도나 선거권에 있어 가톨릭교도에 대한 차별을 중지할 것을 요구하는 운동이 크게 활성화되었다. 하지만 일부 연합주의자의 수구적 태도로 각종 개혁조치는 부진했으며, 시민권을 둘러싼 논쟁은 여론분열로 연결되고 결국 개신교도와 가톨릭교도간의 시민전쟁으로 비화했다. 더구나 이 와중에서 경찰의 편파성으로 인하여 가톨릭교도들의 신변보호도 어려워지면서, 1969년 8월 군부대가 북아일랜드에 주둔하게 되었다. 처음 카톨릭교도들로부터 환영받은 군 주둔도 가톨릭교도 거주지역에서 군대의 폭압적 가택수색으로 오래가지 못했다. 이에 아일랜드 공화국군(IRA)의 일부가 민족주의자들의 권리를 폭력을 사용해서라도 보호하겠다고 선언하자, 연합주의자들은 이에 맞서 준(準)군사조직을 결성하였다. 무차별적인 폭력의 동원과 함께 연합왕국에의 잔류를 주장하는 연합주의자들과 북아일랜드의 아일랜드공화국으로의 이양을 주장하는 민족주의자들 간의 이견이 평행선을 그리면서, 북아일랜드의 내부갈등이 점점 깊어갔다.

한편, 스코틀랜드와 웨일즈의 민족주의자들은 선

거를 통해 지역주의 운동에 새로운 계기를 모색하고 있었다. 1966년 플래드 킴루는 선거에서 첫 의회의석을 확보하였다. 선거에서의 승리는 심리적으로 큰 의미를 지닌 것이었는데, 왜냐하면 영국의 과반수 선거제도에도 불구하고 웨일즈민족당에 대한 찬성표는 곧 사표라는 주민들의 인식을 뒤바꿔 놓을 수 있었기 때문이었다. 플래드 킴루의 추종세력은 뒤이은 1970년의 총선에서 약진하였다. 웨일즈 전체 투표자의 약 10.5%의 지지를 얻은 것이었다. 물론 플래드 킴루는 단골 투표자의 지지기반을 갖고 있으며, 몇몇 아성(牙城)에 집중되고 있었다. 이들 아성은 주로 인구가 희박하고 산업화가 부진한 북서부 농촌지역으로, 이 곳에서는 개신교 비개혁주의자들과 웨일즈어를 사용하는 인구가 많았다. 웨일즈민족당은 특히 1970년대 초 집권 노동당과 연대하여 웨일즈의 자치정부를 수립할 수 있는 절호의 기회를 잡았으나, 분권화에 관한 주민투표에서 20.3%의 투표자만이 지역의회에 찬성함으로써 실패로 끝났다. 1979년의 총선에서도 별다른 성과를 거두지 못했지만, 플래드 킴루의 존립에는 큰 영향이 없었다. 왜냐하면 한편으로 웨일즈어와 그 고유 문화를 보호한다는 명목은 낮은 지지율만으로 포기할 수 있는 성질의 것이 아니기 때문이었으며, 또 한편으로 새로운 이슈를 둘러싸고 나름의 지지를 확인할 수 있었기 때문이었다. 보수당은 1979년 선거에서 승리할 경우 웨일즈어로 운영되는 독자의 TV채널을 허용할 것임을 공약하였다. 선거 후 플래드 킴루는 우여곡절 끝에 1982년 채널 S4C를 확보하기에 이르렀다.

이후 민족당은 노동당이 주도하는 웨일즈의 정치문화에 강력한 변화를 추구하였다. 이러한 노력의 표현은 사회민주적 방향으로의 전환이었다. 1981년 민족당은 웨일즈의 자치정부를 핵심 강령으로 내세우고, 이를 사회주의적 원리를 통해 구현하고자 했다. 이와 더불어 분권적 사회주의 원리를 통해 웨일즈의 문화, 언어, 전통, 환경, 그리고 경제생활을 보호하고 진흥하는 것을 중요한 당의 목표로 설정하였다. 이러한 변화의 노력은 부분적으로 환경문제에 관심이 많은 웨일즈 유권자를 끌어들이기 위한 것이기도 했다. 또한 분권적 해법에 대한 강조는 1980년대 대처정권의 중앙집권화 정책에 대응하기 위한 것이었다. 물론 바뀌지 않은 목

표는 웨일즈가 연합국가 조직의 일원이라는 권리를 보호하고자 한 것이었다. 1980년대 보수당 정권의 중앙집권화와 자유주의적 민영화 정책과는 반대로, 플래드 킴루는 낙후된 지역에 대해 사회적, 경제적 균등을 위한 제도적 장치를 확립할 것을 주장하였다. 이와 함께 유럽 속에서의 웨일즈의 독자성을 강력히 요구하였는데, 이는 국민국가들의 유럽보다는 지역들의 유럽을 지향하고 있었기 때문이었다.

한편 스코틀랜드의 영토적 민족주의도 웨일즈와 마찬가지로 1970년대 이후 하나의 정치세력으로 자리잡아 갔다. 민족당은 초기 각종 선거에서 패배를 거듭하던 어려운 시기를 당을 혁신하는 시간으로 활용하였으며, 1970년대 중반부터는 계속 새로운 지지자를 확보할 수 있었다. 스코틀랜드민족당의 주요 지지기반은 몇몇 아성에 집중된 것이 아니었기 때문에, 폭넓은 지지에도 불구하고 이를 의석으로 연결시키기 위해서는 웨일즈의 민족주의자들보다 더 많은 노력이 필요했다. 더구나 도시지역에서 지지를 얻기 위해서는 좌파적 전통과 힘겹게 맞서야 했다. 민족당은 1966년 의회선거에서 약 5%의 지지를 얻은 이래, 1970년에는 11.4%의 지지를, 1974년의 두 번의 선거에서 각각 21.9%와 30.4%의 지지를 얻었다. 1970년대 중반 민족당은 하원에서 11석(스코틀랜드 전체 71석)을 차지하기에 이르렀다. 이렇듯 스코틀랜드 민족주의자들에게 대한 지지가 늘어난 것은 북해 유전이 경제적으로 스코틀랜드의 독립을 가능케 할 수 있다는 상황인식과 연결되어 있었다. 전통적으로 스코틀랜드의 잉글랜드와의 연합을 옹호하는데 주된 근거로 동원된 보다 나은 경제적 전망은 이제 반대 방향으로 선회하고 있었다.⁵⁾ 나아가 잉글랜드는 경제적으로 유럽의 병자이자, 파업과 인플레이션, 화폐가치의 하락 등 영국병에 걸려 있다는 것이었다. 따라서 많은 스코틀랜드인들은 런던의 지배로부터 벗어날 절호의 기회로 엿보게 되었다.

이에 런던의 집권 노동당은 이러한 영역적 민족주의의 도전에 용인정책으로 대처하였다. 즉, 독립 대신에 스코틀랜드인들에게 제한적 권한을 가진 독자의 의회를 보장한다는 것이었다. 반면 스코틀랜드의 민족주의자들은 독립을 위해 최대한의 노력을 경주하였다. 물론 1979년 분권화를 묻는 주민

투표에서 패함으로써 당은 내분과 함께 인기하락을 감수해야만 했다.⁶⁾ 1979년의 의회선거에서 민족당은 17.3%를 득표하는데 그쳤으며, 하원에서 11석 중 9석을 잃었다. 1983년 선거에서의 득표율은 11.8%로 더 떨어졌다. 하지만 이로 인해 지역주의 운동이 소멸한 것은 아니었다. 1980년대 중반부터 정치적 상황은 차츰 호전되었다. 단 여론의 주목을 받은 것은 스코틀랜드 지역에서 쏟아져 나오는 석유의 정치적 의미보다 여타 경제적 쟁점이었다. 그것은 다름 아닌 대처정권이 추진한 인두세를 비롯한 각종 경제정책이 가시화되면서부터였다. 대처의 경제정책은 스코틀랜드의 경우 탈출구 없는 재난으로 귀착되고 있었는데, 사회적 합의와 스코틀랜드의 전통적 산업기반이 의심할 여지없이 새로운 시장경제적 실험과 정부개혁의 희생양이 되고 있었기 때문이었다. 1987년 선거에서 민족주의자들은 스코틀랜드 전체 투표자의 14%의 지지를 얻으며, 다시 약진하기 시작했다.

그런데 의회선거에서의 약진보다 민족당에 더 중요했던 것은 두 가지 새로운 정치발전이었다. 그 하나는 민족당이 지역차원에서 지속적으로 그리고 정치적 요소로서 비중을 갖고 확립되었다는 점이다. 지구선거에서 민족당은 1988년 21.3%, 1992년 선거에서는 24.3%를 득표하였다. 지역선거에는 1990년 21.8%, 1994년에는 26.8%의 지지를 얻었다.⁷⁾ 1980년대 말 이래 스코틀랜드의 정치상황을 근본적으로 변화시킨 또 하나의 발전은 스코틀랜드 소수의 보수당을 제외하고 여타 정당은 모두 스코틀랜드 자치의회를 설치할 동의를 하였다는 점이다. 이에 1989년 노동당 외에 자민당, 지역 행정기관, 노조, 교회, 기타 시민단체 등이 참여하여 임의기구로서 스코틀랜드헌정회의(SCC)를 결성하였으며, 이를 중심으로 스코틀랜드 자치의회 설치 및 분권화 방안을 공론화하기 시작했다.

민족당은 전략적으로 1992년 선거에 큰 희망을 걸었다. 스코틀랜드에서 반(反)대처의 목소리가 1987년 총선에서 패배한 노동당에게 당연히 큰 도움이 되었다면, 민족당은 '유럽 속의 독립'이라는 새로운 정치적 노선에 큰 기대를 걸었다. 민족당이 요구한 독립은 그 어떤 경제적 단절을 의미하는 것은 아닌, 경제적 경계가 사라진 유럽 역내시장에서 성공적인 지역발전을 위해서는 스코틀랜드의 지역적-

민족적 목소리가 요청된다는 것이었다. 1992년 선거결과는 중앙정부의 관점에서는 현상유지에 그친 것이었다. 비록 민족당에 대한 지지의 목소리는 하원에서 3석을 확보하는데 그쳤지만, 스코틀랜드 전체에서는 21.5%의 득표율로 상당한 성공을 거두었다. 이러한 결과는 물론 여론조사에서 민족주의자들이 스코틀랜드에서 과반수 이상을 득표할 것이라는 예측과 크게 어긋나는 것이었다. 스코틀랜드 유권자의 75%가 보수당에 반대했지만, 스코틀랜드 의회에 대한 옹호는 웨스트민스터에서 여전히 야당의 울타리를 벗어나지 못하고 있었다.

2) 1990년대 지역주의와 분권화

1990년대에 들어 연합왕국은 다양한 세력의 갖가지 목표를 가진 원심력에 의해 새로운 도전에 직면했다. 이는 권력의 중앙집중을 지지해 온 보수당의 18년 장기집권과 무관치 않았다. 특히 대처의 집권기간 중 추진된 중앙집권화는 이 시기에 절정을 이루고 있었다(Bagdanor, 1999). 웨일즈에서는 지역주의 흐름에 대응한 제도적 수용과 유럽 속의 지역으로서 웨일즈의 경제적 역할을 인정할 수 있다는 중앙정부의 태도와 관련하여 문화적 틈새를 모색하는 것이 성공적인 통합전략으로 입증되고 있었다. 그럼에도 불구하고 주목되는 것은 이러한 전략이 동등권을 통한 통합이라는 과거 헨리 8세가 선호한 해결책을 뒷전으로 밀쳐놓고, 이제 민족적 차이에 대한 인정이라는 점에서 동등권을 요구하고 있었다. 반면 북아일랜드의 사정은 훨씬 복잡다단했다. 이 곳에서는 역사적 이유에서 연합을 둘러싼 잠재적 갈등이 아일랜드 전체로 확대되고 있었기 때문이다. 북아일랜드의 갈등을 둘러싸고 논의된 현실적인 해결책은 아일랜드와 떼어놓고 접근하기 어려웠다. 따라서 아일랜드에 여전히 충성을 갖고 있는 일부 인구집단을 장기적으로 안정화시키기 위해서는 브리튼과의 연합문제를 아일랜드 공화국까지 끌어들이는 정치적 타협을 통해 해결해야 했다. 이에 반해 스코틀랜드의 상황은 분명하였다. 비록 대다수의 주민들에게서 우선적인 문제라고 할 수 없었지만, 스코틀랜드의 이해관계는 의회라는 형식을 통해 대변되어야 한다는 폭넓은 사회적 합의가 형성되고 있었다. 이렇듯 1980, 90년대에

를 거치면서 보수당 정권에 의해 더욱 더 분할되고 분화화된 영국의 각 지역들은 이미 유럽에서의 그 독자적인 경제적 생존역량이라는 이유에서 그들의 이해관계를 정치적으로 표출할 수 있는 제도적 장치를 요구하게 되었다(Pattie, 2000; Pilkington, 2002).

이러한 상황 속에서 1997년에 치러진 총선에서 집권 보수당은 패배하였다. 1979년부터 장기 집권한 보수당은 자치권을 지역에 조금이라도 부여하게 되면, 결국에는 독립을 요구하게 된다는 생각에서 벗어나지 못했다. 반면 노동당은 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에서 주민투표를 통한 자치회의의 설치를 주장했다. 중앙정부의 권한을 지방으로 분산해 실질적인 국민통합을 이끌어낸다는 취지를 바탕으로 하여, 중앙정부의 힘을 더는 것이 오히려 강한 나라를 만드는 지름길이라고 믿고 있었다. 결국 노동당의 이 정책은 여러 지역, 특히 중앙정부에 대한 지역주의적 반감이 강한 지역들로부터 커다란 호응을 얻게 되었다.

노동당은 1997년 5월 집권 후 스코틀랜드와 웨일스, 북아일랜드 세 지역에 자치의회 및 자치정부의 구성을 추진하였다. 스코틀랜드에서는 동년 9월 자치회의의 구성을 놓고 주민투표가 실시되었으며, 그 결과 74.3%라는 압도적 다수의 주민들이 이에 찬성함으로써 스코틀랜드가 영국으로 통합된 지 약 300년 만에 독자 의회와 자치정부를 갖게 되었다. 이에 따라 외교, 국방, 재정, 금융 등 웨스트민스터의 주권에 관련된 부분을 제외한 모든 분야(경제개발, 치안, 보건, 교육, 주택, 환경 등)에서 입법권과 아울러 행정권을 가진 자치권을 쟁취하게 되었다.

웨일스에서도 1997년 9월 분권화 법안을 놓고 주민투표가 실시되었으며, 찬성 50.5%와 반대 49.5%라는 결과가 나왔다. 스코틀랜드에 비해 자치에 대한 웨일스의 열기는 상대적으로 미약했다고 할 수 있다. 이처럼 웨일스가 스코틀랜드보다 분권화에 대한 열기 혹은 관심이 적은 것은 지리적 인접성 등으로 런던의 문화에 좀더 통합되어 있다는 사실과 무관치 않았다. 따라서 영어와 웨일스어를 병용하는 등 문화적 정체성에 대한 집착은 있지만, 정치·사회적 자치에 대한 욕구는 상대적으로 약했던 것이다. 이미 지적하였듯이 웨일스에서는 폴

래드 김루라는 웨일스 지역당도 역시 존재하고 있지만, 그 정치적 영향력은 미약한 편이다. 어쨌든 웨일스에서도 1999년 의회 구성을 위한 선거가 치러졌으며, 노동당은 여기서도 집권당이 되었다. 그러나 스코틀랜드의회와 비교할 때 웨일스의회는 징세조정권, 입법권, 대(對)유럽연합 대표권 등이 없는 제한적 권한만을 부여받았다. 의회의 명칭도 스코틀랜드가 런던 웨스트민스터와 같은 'parliament'로 붙인 것에 비해, 웨일스의 그것은 다소 격이 낮은 'assembly'로 명명되었다.

한편으로 북아일랜드의 분권화의 향방은 여전히 유동적이다. 신-구교도간, 영국 본토 이민자와(북)아일랜드 원주민간의 종교 및 민족갈등이 극심하기 때문에, 자치는 아직 본격화되지 않고 있는 것이다. 따라서 런던 정부는 북아일랜드에 행정위원회를 우선 구성해 놓고, 이를 지역의 정치적 장래 방향에 관한 구체적인 논의를 거친 후 북아일랜드의회(North Ireland Assembly)로 발전시키려고 하고 있다.

이와 더불어 최근 분권화 및 지방자치와 관련하여 흥미로운 사실은 런던에 대처 시절에 해체되었던 광역시정부가 다시 출범하였다는 점과 뉴카슬, 버밍엄 등 잉글랜드의 중·북부에서 비잉글랜드 지역과 마찬가지로 분권화를 통한 자치정부를 구성하고자 하는 움직임이 차츰 가시화되고 있다는 사실이다. 같은 맥락에서 권력 분산을 위한 제도개선의 일환으로 시도되고 있는 중앙정부의 각 지방에 대한 재정배분을 둘러싼 논쟁도 격화되고 있다(Mawson, 1998). 중앙정부는 지역 현실에 맞추어 권한 배분에 있어 융통성을 발휘하고 있지만, 이미 재정권의 배분 문제는 중요한 정치 현안으로 부상하고 있는 것이다. 특히 잉글랜드에 주로 정치적 기반을 둔 보수당은 중앙정부의 재정이 특정 지역(특히 스코틀랜드)에 과다 지원되고 있다고 지적하며, 잉글랜드 지역에 대한 역차별을 강력히 제기하고 있는 실정이다(Lynch, 1999; Morgan, 2001; Shuttleworth et al., 1999).8) 노동당 정권은 잉글랜드의 이러한 불만을 무마하기 위해 겉트게 주변부와 달리 전반적으로 지역정체성이 낮은 상황에서 지역의회 설치에 대한 주민투표의 부결 위험성을 고려하는 동시에 각 지역의 경제 활성화를 위해 일종의 조정 기구로서 기존의 지역사무소(Govern-

ment Offices for the Regions)를 지역개발공사 (Regional Development Agency)로 확대 개편하는 제도를 도입, 운용하기에 이르렀다(민경휘, 2001).

5. 결론 및 전망

영국은 오랫동안 연합왕국의 국가체제를 형성해 왔으나, 서로 다른 종족과 문화와 종교를 바탕으로 한 지역주의에 끊임없이 시달려 왔다. 최근 들어 영국은 지방분권화를 통해 이에 대처하는 동시에 전통적인 국가체제를 재정비하고 있다. 하지만 지역주의를 바탕으로 한 지역갈등을 중앙권력의 지방 이양으로 통합해 보려는 이러한 영국식 해법에 대해 우려의 목소리도 적지 않다. 그 이면에는 중세 브리튼 섬의 구도가 되살아나는 것이 아닌가? 하는 깊은 의구심이 자리잡고 있다. 나아가 전통적인 영국민의 국가정체성에 대한 침식에 대한 우려도 높다. 그러나 서유럽의 여러 국가를 통해 알 수 있듯이 영국에서도 지역주의에 대응한 이러한 지방분권화와 지방자치의 확립 노력은 내정의 대세이자 시대적 흐름으로 자리잡아 가고 있다. 다만 이러한 노력의 승패는 위에서 언급한 우려의 목소리를 어떻게 잠재울 것이며, 분권화에 따른 역기능이나 부작용을 얼마나 최소화할 수 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

특히 이러한 맥락에서 분명한 것은 각 지역에 자치의회가 설치되고, 권한의 이양이 본격화됨으로써 이러한 브리튼의 지역화가 연합왕국의 정치체제에 지속적인 변화를 가져올 것이라는 점이다. 물론 그 구체적인 발전양상을 파악하기 위해서는 좀 더 많은 시간이 필요하겠지만, 현 단계에서 잠정적 이나마 국가 및 지역발전의 측면에서 두 가지 시나리오에 입각하여 생각해 볼 수 있을 것이다.

첫째로 자치의회가 설치됨으로써 웨일즈나 스코틀랜드에서 독립을 위한 노력이 앞으로 강화될 것이라는 점이다. 예컨대 스코틀랜드민족당은 주민들의 정치적 지지를 기반으로 하여 민족주의적, 분리주의적 정치를 현재보다는 훨씬 더 강력히 추구할 것이라고 예견할 수 있다. 중기적인 관점에서는 보면, 스코틀랜드의회에서 과반수 의석을 획득하고 따라서 독립을 위한 찬반투표에 정당성을 획득하고자 하는 그들의 목표는 여러 면에서 성취 가능

하다는 것이다. 그래서 브리튼의 국가연합에서 분리된, 독립된 스코틀랜드는 지역의회의 설치 후 10년 이내에 가능할 것이라는 다소 성급한 전망도 나오고 있다. 웨일즈도 그들의 위상을 새롭게 규정하고, 경우에 따라서는 지금보다 한층 더 폭넓은 자치를 요구할 수 있으며, 한 걸음 더 나아가 웨일즈의 영토적 민족주의의 르네상스도 조만간 가시권 안에 들어 올 수 있다는 것이다. 결국 웨일즈와 스코틀랜드의 성공적인 지역발전 모델에 비추어, 잉글랜드의 지역들도 강력한 자치권을 획득하려는 노력을 구체화할 개연성도 매우 높다고 할 수 있다. 그러므로 비관적 미래 전망일지 모르겠지만, 연합왕국의 정치체제의 분열뿐만 아니라, 잉글랜드가 지금까지 견지해온 위상이 미래에는 완전히 바뀔 수 있다는 것이다.

둘째로 새로 설치된 스코틀랜드와 웨일즈의 지역의회는 단방(單邦)주의 브리튼에서 연방(聯邦)주의 브리튼으로의 전환에 출발점이 될 수 있다는 전망도 가능하다. 두 지역주의 지방정부들은 지역이라는 정치적 장에서 지역 특유의 주체로 자리잡고, 웨스트민스터체제의 국가 지향적 정치와 지역적 관심사간에 균형을 추구할 수 있다는 것이다. 더군다나 지역의회가 지역의 이해관계를 수렴하고 대변하는 대단히 중요한 기능을 지금보다 한층 폭넓게 부여받을 수 있을 것이다. 이는 물론 장차 보다 강화될 것으로 예견되는 유럽연합의 초국가적 차원에서 스코틀랜드와 웨일즈의 목소리를 누가 대변할 것인가 하는 질문에 해당이 될 수 있다. 동시에 브리튼의 하위 국가적 영토들이 내국적으로 적절하게 대표성을 느낄 수 있을 때, 일각에서 여전히 남아 있는 분리주의적 민족주의는 소수자들의 현상으로 남게 될 것이다.

어쨌든 영국에서 지역주의를 동력으로 한 지방분권화가 연합왕국 체제의 분열을 가져올 것인지, 아니면 안정적인 연방체제로 귀결될 것인지와는 상관없이, 그 어떤 옵션이라도 연합왕국의 정치적인 면모 및 중앙과 지방의 관계에 커다란 변화를 가져 올 것만은 분명하다. 이러한 의미에서 뿌리깊은 지역주의 흐름 하에서 어쩌면 불가피한 분권화와 정치·행정적 분업화 과정은 유사한 상황에 처해 있는 서유럽과 여타 많은 국가의 영토적, 정치적 개혁에 하나의 미래모델이 될 수 있을 것이다.

註

- 1) 역사적으로 영국의 국호는 변해 왔다. 1603년이래 스투어트 왕가 아래 동군연합 상태에 있던 잉글랜드와 스코틀랜드의 두 왕국이 1707년 연합하여 성립된 영국의 공식 명칭은 '대브리튼왕국'(Kingdom of Great Britain)이었다. 1800년부터는 '대브리튼 및 아일랜드 연합왕국'이 되고, 1921년 아일랜드공화국이 독립한 후에는 '대브리튼 및 북아일랜드 연합왕국'으로 변했다.
- 2) 웨일즈어는 인도유럽어족의 켈트어파에 속하는 언어로서, 로마인의 침입 당시 영국 전토에 살았던 켈트계 브리튼인이 쓰고 있던 언어가 변화, 발달하여 현재에 이른 것이다. 웨일즈어는 잉글랜드와의 합병 이후 쇠퇴 일로에 있으며, 웨일즈의 국민적 독자성을 유지할 목적으로 1925년 설립된 웨일스민족당의 노력에도 불구하고 웨일즈어의 사용인구는 계속 줄어들고 있다. 1891년 인구센서스에서 웨일즈어를 말할 수 있는 사람이 54% 정도였으나, 1991년의 센서스에서는 웨일즈 거주자 중 19%만이 웨일즈어를 구사할 수 있는 것으로 조사되었다.
- 3) 왜냐하면 당시 장로회의 국교회를 중심으로 한 교회회의가 의회보다 훨씬 큰 영향력을 행사하고 있었기 때문이었다.
- 4) 이는 1885년 독자 스코틀랜드청(Scottish Office)으로 재편되었다.
- 5) 통합 이후 스코틀랜드인들은 영국인이라는 정체성에 큰 불만이 없었다. 스코틀랜드인들은 대영제국의 변영 속에서 잉글랜드인과 다름없는 이익을 보았다. '해가 지지않는 제국'의 일원이라는 자긍심도 대단했다. 18세기 말에서 19세기 말까지 스코틀랜드의 글래스고에서 에든버러에 이르는 지역은 산업의 중심지였다. 영국이 '세계의 공장'이었다면, 스코틀랜드는 그 안에서 '영국의 공장' 역할을 한 것이다.
- 6) 투표 참가자의 52%가 지역 분권화에 찬성했지만, 유권자의 40%를 넘어야 한다는 조항에는 미달해 법안은 폐기됐다. 동시에 집권 노동당 정권도 함께 무너졌다.
- 7) 스코틀랜드의 정당체제는 1970년대 중반이후 잉글랜드의 정당체제와 달리 노동당이 다수당이며, 여타 3개의 정당(민족당, 자민당, 보수당)이 각축을 벌이는 4당 체제로 확립되어 갔다.
- 8) 반면, 노동당은 농촌지역이 많아 인구밀도가 낮고 사람들이 분산되어 거주하는 지역에 갖가지 공공서비스 비용이 많이 들기 때문에 단순한 인구비례에 따른 재정배분에 새로운 관행을 만들 필요가 있다는 주장도 있다.

文獻

민경휘, 2001, 영국의 지역발전기구와 정책 시사점, 서울, 산업연구원.
 박지향, 1997, 영국사 - 보수와 개혁의 드라마, 서

울, 까치글방.

안영진, 1999, 프랑스의 지방분권화 개혁과 지역발전, 서울대 한국사회과학, 21(2/3), 57-74.
 안영진, 2001, 스페인의 국가발전과 지역주의, 한국지역지리학회지, 7(3), 1-13.
 이영석, 2000, 잉글랜드와 스코틀랜드 - 국민정체성의 변화를 중심으로, 사회연구, 1, 125-146.
 Agnew, J. A., 1987, *Place and Politics: The Geographical Mediation of State and Society*, Boston, Allen & Unwin.
 Bagdanor, V., 1999, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford, Opus.
 Esterbauer, F. and Pernhaller, P.(eds.), 1991, *Europaiescher Regionalism am Wendepunkt - Bilanz und Ausblick*, Wien, Wihlem Braumueller.
 Jekel, C., 1999, Das UK-System und die Devolution -Frage nach dem Sieg von New Labour, in Nitschke, P.(ed.), *Die Europaeische Union der Regionen: Subpolity und Politiken der Dritten Ebene*, Opladen, Leske+Budrich.
 Kastendiek, H., Rohe, K., and Volle, A.(eds.), 1995, *Grossbritannien: Geschichte, Politik, Wirtschafts, Gesellschaft*, Frankfurt, Campus.
 Keating, M., 1998, *The New Regionalism in Western Europe - Territorial Restructuring and Political Change*, Cheltenham, Edward Elgar.
 Lynch, P., 1999, New labour and The English Regional Development Agencies: Development as Evolution, *Regional Studies*, 33(1), 73-89.
 Mawson, J. 1998, Britain: The rise of the regional agenda to combat increased fragmentation? in Le Gales, P and Lequesne C.(eds.), *Regions in Europe*, London, Routledge, 217-238.
 Mordt, G., 2000, *Regionalismus und Spaetmoderne*, Opladen, Leske+Budrich.
 Morgan, K., 2001, The New Territorial Politics: Rivalry and Justice in Post-devolution Britain, *Regional Studies*, 35(4), 343-348.
 Pattie, C., 2000, A (dis)United Kingdom, in Gardiner, V. and Matthews, H.(eds.), *The Changing Geography of the United Kingdom*

영국의 지역주의와 지방분권화

(3rd ed.), London, Routledge, 315-335.
Philip, A. B., 1994, Regionalism in the United Kingdom, in Wagstaff, P.(ed.), *Regionalism in Europe*, Oxford, Intellect Books, 99-115.
Pilkington, C., 2002, *Devolution in Britain Today*, Manchester, Manchester University Press.
Shuttleworth, I., and Shirlow, P., 1999, Inward

Investment and the Politics of Peace in Northern Ireland, *Regional Studies*, 33(1), 79-83.
Storey, D., 2001, *Territory: The Claiming of Space*, Harlow, Prentice Hall.

(접수 : 2003. 3. 19, 채택 : 2003. 4. 11)