

[전북노동연대 5월 월례 정세워크숍]

# 지방자치담론과 전북특별자치도

2024년 5월 22일 18:30

# 지방자치담론의 한계와 전북특별자치도 출범

강문식(아래로부터전북노동연대 사무처장)

---

# 지방자치 담론의 배경

---

- 지역을 강조하는 지방자치 혹은 지방분권 담론은 1990년대 이후 전세계적 흥행
- 국가 재구조화 차원에서 진행된 신자유주의 이념을 실행하는 과정
- 발전주의 패러다임에서 신자유주의 패러다임으로의 이행

---

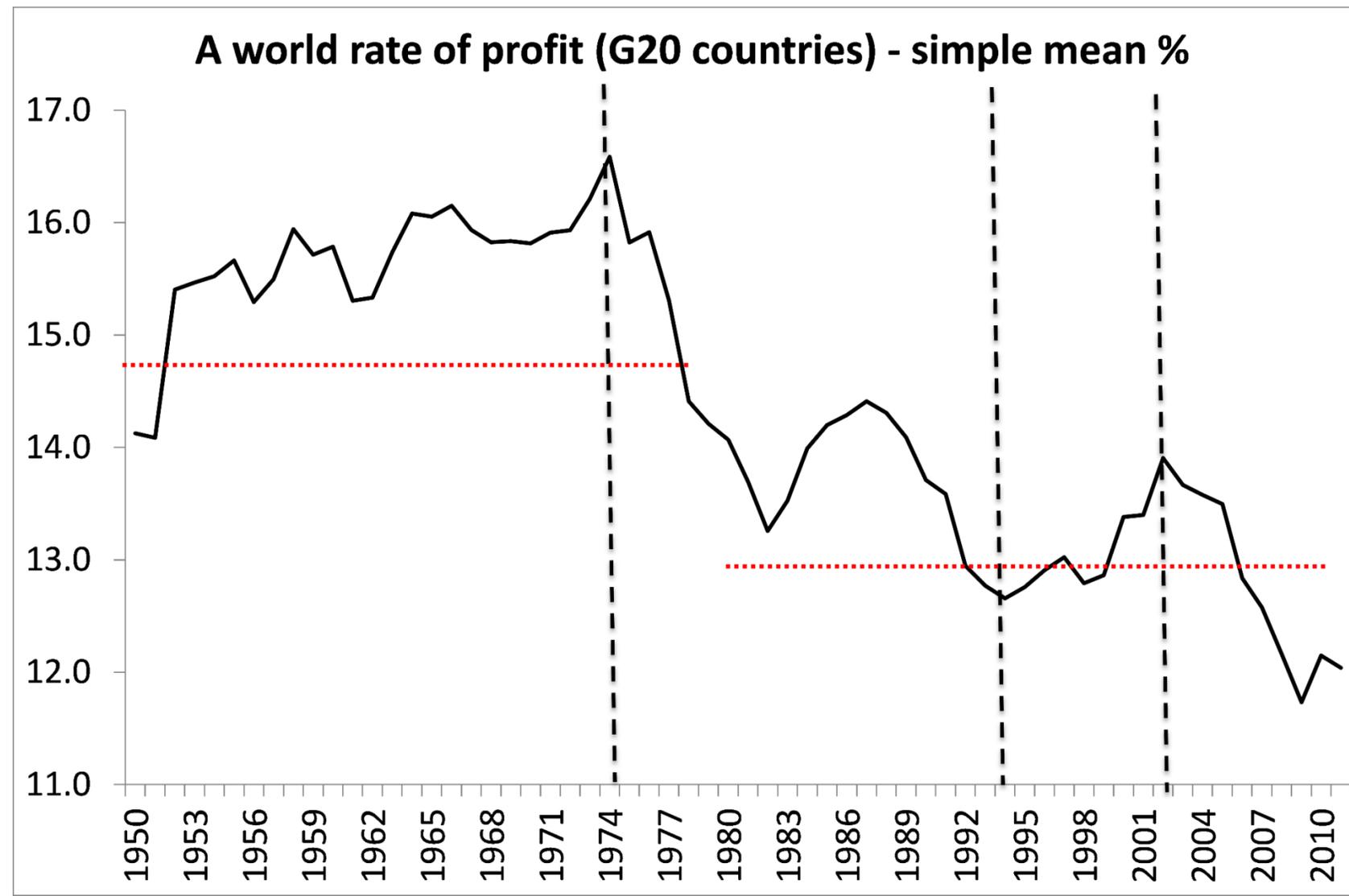
# 발전주의 패러다임

---

- ‘발전’을 중대한 사명으로 인식 - 국가 중심의 성장전략
- 따라잡기(Catch-up)가 가능하다는 ‘환상’에 기초
  - 현실은 중심부(core)와 주변부(periphery)의 격차 확대
  - 세계체계론 : 중심부의 발전과 주변부의 저발전은 동전의 양면
- (반)주변부 국가의 수출지향산업화와 고성장

# 발전주의 패러다임

- 1970년대 이윤율 하락(구조적 위기) 이후 발전주의 환상의 물질적 토대 무너져



---

# 한국에서의 발전주의

---

- 수입대체공업화 -> 수출지향공업화
  - 박정희 정권의 7차에 걸친 경제 개발 5개년 계획
  - 해외에서 자본과 원료를 수입하여 값싼 노동력으로 상품 생산 및 수출
  - 제조업 비중 1962년 10% -> 1990년대 30%로 성장
- 권위주의적 국가통치전략과 결합된 경제산업정책
  - 강제적 노동력 동원(저곡가 정책, 노동권 제한)
  - 자본(재벌) 육성

---

# 발전주의 패러다임의 실패

---

- 국가주도 발전전략은 지역간 불균등발전 심화하며 불신임
- ‘큰 정부’의 비효율성이 경제위기의 원인이라는 이데올로기
  - 국가 개입 줄여야 경제 성장 -> 낙수효과로 지역 발전
  - ‘작은 정부’ 지향으로 지역균형발전 목표 폐기
  - 지방자치/분권을 통해 경제 효율성 확대
- 경제의 단위 민족국가 -> 지방 : 지방이 경쟁의 주체

---

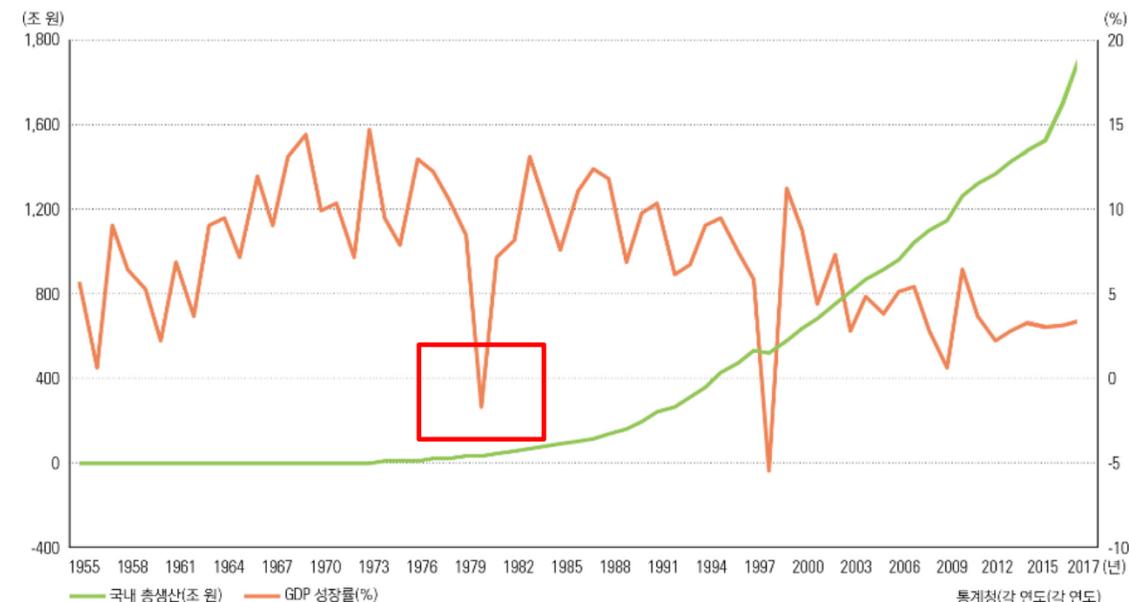
# 신자유주의 패러다임

---

- 자유무역과 세계화 : 다른 대안은 없다(새처)
- 시장과 국가 대립시키며 국가 개입 금지하는 ‘이데올로기’
  - 현실은 자본 이동 자유 및 시장 확대(비상품의 상품화) 위해 국가 개입 고도화
- 지역주의에 기초한 성장전략
  - 지역의 지식과 기술의 시장성, 경쟁성 강조
- 지역발전의 책임이 국가에서 지방으로

# 한국에서 신자유주의 전환과 지방자치

- 1970년대 말 경제위기 -> 경제안정화종합시책(1979)
- 김재익 曰 : 내가 시장경제 도입하면 정치의 민주화는 당연히 따라온다
- 한국에서는 신자유주의 개혁이 '민주화'로 수용되기도



# 한국에서 신자유주의 전환과 지방자치

- 1990년대에 두 가치 차원에서 지방자치/분권론 대두
  - 1. 권위주의적 사회체제의 민주적 전환의 매개로서 지방자치
  - 2. 중앙정부의 권한/역할을 지방정부로 이전해야 한다는 ‘작은 정부’론
- 탈권위주의 = 권력의 분산 = 지방자치 = 민주주의
- 개별 시민이 주권자로서 정책과정에 참여해야 한다는 지향의 확산 : 자유주의 이데올로기

민주주의와 지방자치는 떼려야 뗄 수 없는 관계입니다. 지방자치를 하지 않는 것은 민주주의를 하지 않는 것과 같습니다. 대한민국 민주주의의 역사는 지방자치의 역사입니다.

---

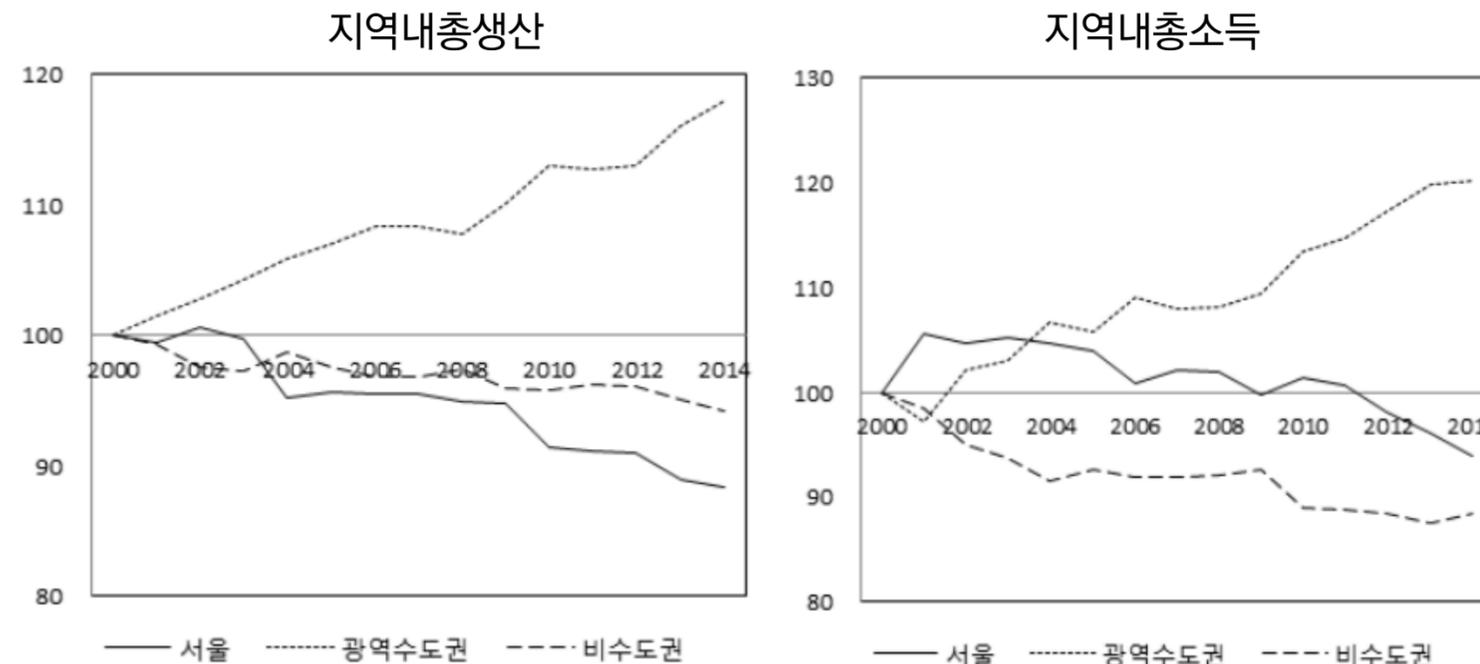
# 한국의 지방자치제도 수립

---

- 1980년대 민주화운동 내에서 지방자치 담론 형성
- 1987년 : 6.29선언에서 지방자치 실시 발표
- 1988년 : 개헌, 지방자치법 개정
- 1991년 : 광역/기초의회 선거 시행
- 1999년 : 중앙행정권한의 지방이양 촉진 법률 제정

# 지방자치제도 시행 이후 성적표

- 만성화된 저성장, 그러나 차별적 관철(양극화 확대)
- 비수도권 - 지역내총생산 감소 < 지역내총소득 감소
- => 저성장지역(전북, 전남, 경북, 강원)은 성장 ↓ + 역외유출 ↑



---

# 지방자치제도 시행 이후 성적표

---

- 거버넌스에 기초한 지역 주체성
  - 거버넌스의 대표성 문제 : 노사민정협의회가 대표적 거버넌스.
  - 지방의회, 자치단체는 중앙정부에 비해 민주적인가?
- 지방자치제도가 신자유주의적 작동 원리에 기초하는 이상 그 민주적 외양과 반대로 지역 간 격차 확대에 기여하는 결과
- 지역간 불균등 발전은 지방자치의 미완성 때문이 아닌 지방자치 그 자체에서 비롯하지 않는지 질문 던져야

# 특별자치도란?

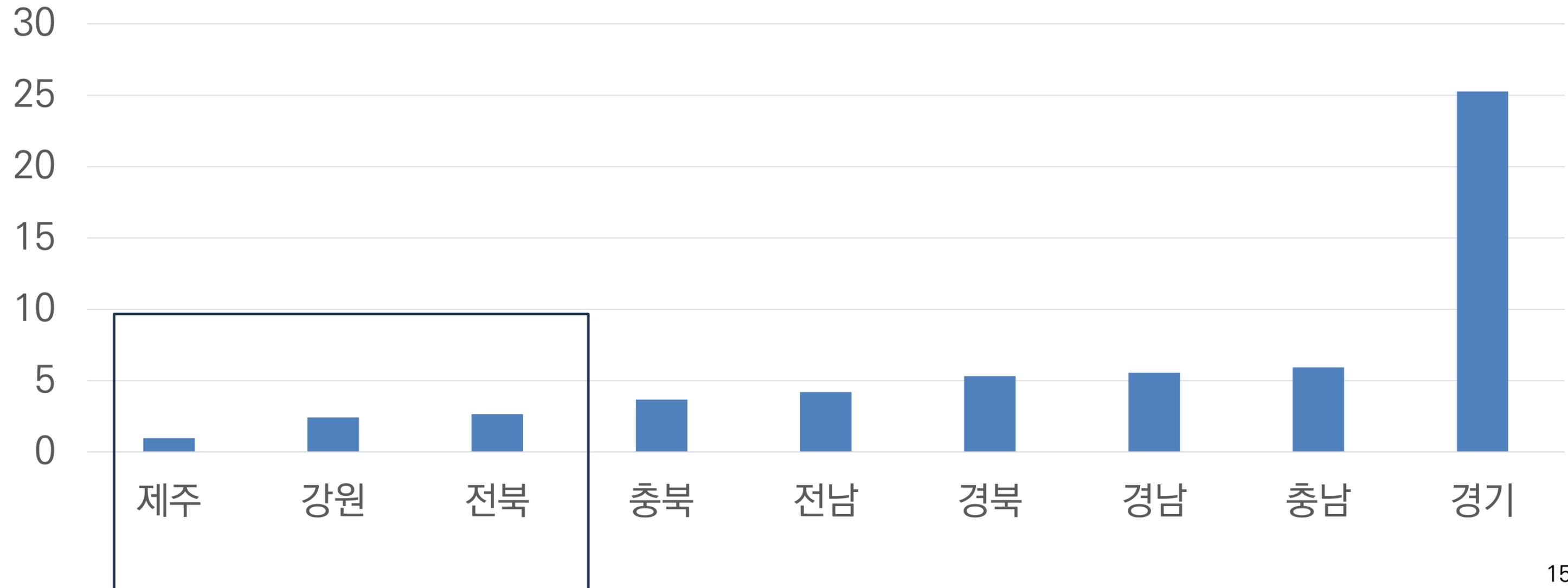
---

- ‘도’의 자치 권한을 강화한 지방자치단체의 한 형태
- 제주특별자치도(2006), 강원특별자치도(2023), 전북특별자치도(2024) 설치
- Special Self-Governing Province/State
- 미국, 독일 등 연방제 국가가 지방자치 담론의 준거점으로 형성
- 지역이 경제 단위일 수 있는가? No! 물질적 토대 무시한 공상적 발상

오영훈 지사 "특별자치도 분권모델, 연방제 수준까지 가야"

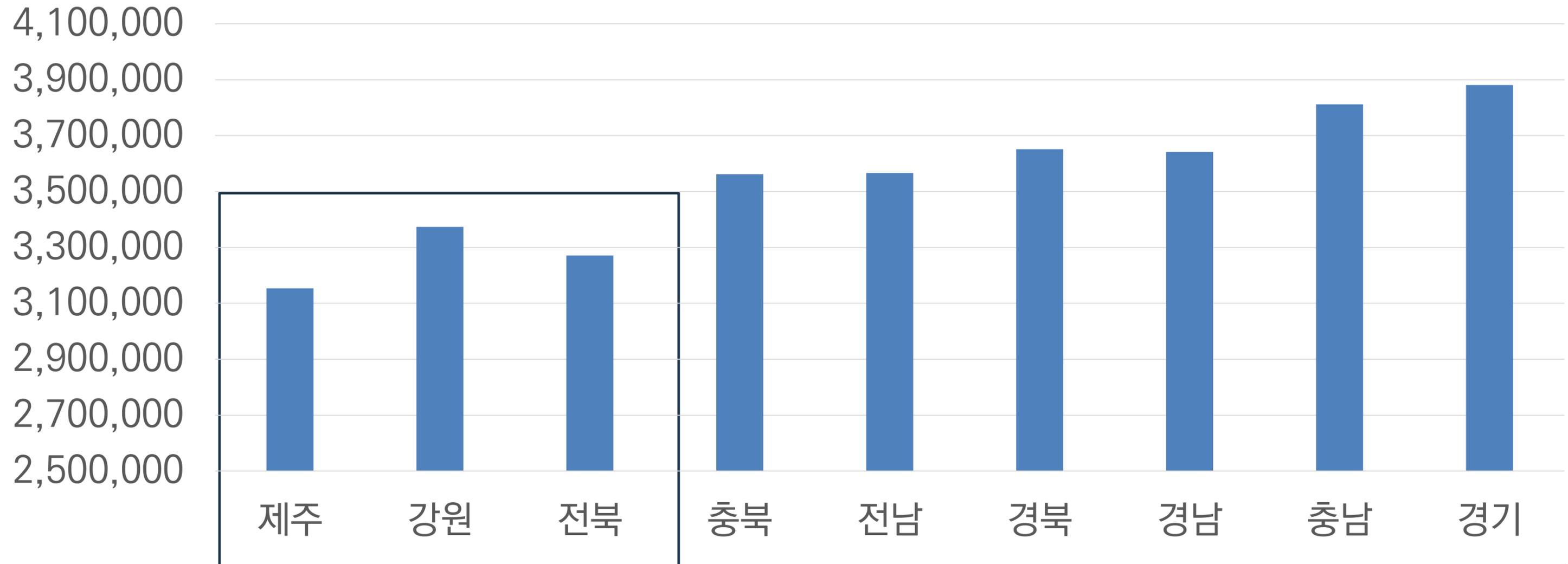
# 자치단체 별 주요 통계

## 2022년 GRDP 구성비



# 자치단체 별 주요 통계

## 2023년 상용노동자월급여액



---

# 전북특별자치도법의 주요 내용

---

- 전북특별자치도법의 요지는 개발사업에서의 규제 완화
- 법 제14조(규제자유화의 추진) : 전북자치도에 대하여 적용되는 관계 법령에 따른 규제를 우선적으로 정비하도록 노력
- 법 제38조(이차전지산업의 진흥), 제39조(자동차 대체부품의 성능 품질 인증 등), 제41조(새만금 무인이동체 산업 육성), 제42조(국제케이팝학교의 설립), 제46조(야간관광산업의 육성), 제47조(국제회의산업 육성 특례) 등
- 법 제93조(환경영향평가 등에 관한 특례), 제94조(자연경관영향협의 등에 관한 특례), 제95조(기후변화영향평가 등에 관한 특례)

---

# 지역간 경쟁으로 귀결되는 지방자치, 특별자치도

---

- 지방정부의 규제완화 성장 전략은 타 지방정부와 차별성 가질 수 없어
- 경쟁의 심화 -> '바닥을 향한 경쟁'으로 귀결
  - (사례) 충남, 울산, 부산에서 중복 추진 중인 케이팝 학교
- 노동조건의 상한을 제한하는 기업유치 전략으로 양질의 기업유치 불가능
  - (사례) 군산형 일자리 사업의 실패
- 일자리 부족이 아닌 구인난이 심각한 지역 노동시장

# 맺음말

## 신자유주의 패러다임과 분리할 수 없는 지방자치 담론

- 지방자치 담론의 출발점이 신자유주의 이데올로기(‘작은 국가’)에 있음을 직시해야
- 발전주의 패러다임에 비해 신자유주의 패러다임에 진보적 속성 있다는 일각의 인식 동의하기 어려워
- 지역소멸 위기는 신자유주의 구조조정의 누적된 효과

## 지역저발전은 ‘노오력’이 부족해서라는 가스라이팅

- 저발전 지역일수록 자치권 요구가 높다는 역설
- 지역 저발전이 자치권 부족 때문인지 질문해야
- 전국 최하위 GRDP 전북, 강원, 제주가 특별자치도 앞장
- 이들이 요구하는 자치권은 개발 위한 규제 완화 - 모든 자치단체가 특별자치도화되면 어떤 차별성 남을지?
- ‘바닥을 향한 경쟁’으로 귀결된 신자유주의 세계화
- 지방자치 강조할 수록 국가의 지역균형발전 책임을 면제하는 효과

## 노동 · 사회운동의 과제

- ‘자치’담론의 한계 지적하며 전라북도의 규제 완화 전략에 적극적으로 대응해야 할 것
- 이차전지 산업을 비롯 전북으로 새로 진출하는 기업들에 노동 · 환경 기준 유보되지 않아야