광양만권 3개시 통합을 통한 국제경쟁력 제고 방안

A Study on the Globalization of Gwangyang bay circle through consolidation

김창곤* · 김명수**
Kim, chang-gon · Kim, myung-soo

〈목 차〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 행정 통합 논거
Ⅲ. 광양만권 국제화 필요성
Ⅳ. 결론 및 토의

Abstract : This study focused on the globalization of Gwangyang-bay circle through consolidation of Sunchon City, Gwangyang City and Yeousu City. Even though each city pursue globalization, it is slight. Gwangyang port compete to increase cargo flows and Yeousu City has been preparing to be successful EXPO. Now Suncheon City is standing at the starting point preparing of 2013 Suncheon bay international garden exposition. But it takes more time each city to be globalized. So it is necessary to consolidate Sunchon City, Gwangyang City and Yeousu City.

Key Words : Gwangyang bay circle, Consolidation, Pros and Cons

* 대표저자, 순천대학교 교수
** 교신저자, 순천대학교 교수

Ⅰ. 서 론

광양항은 국내 수출입 화물 및 동북아 지역의 환적화물을 유치하여 동북아 허브항을 추구하고 있다. 그러나 이에 대해 항만시설과 비교하여 선박기항 실적과 화물처리 실적이 저조하다는 문제점이 꾸준히 제기되고 있다. 허브항 기능에 있어서 항로 연계성이 필수적인데, 광양항의 경우 연계항로가 부족하여 선사 및 화주 모두 광양항 기항 선박과 항로 수의 부족 등을 이유로 광양항 이용을 주저하고 있다. 선사의 경우 부산항과 광양항에 동시에 기항해야 함에 따른 추가 비용 발생과, 광양항을 이용하는 수출입 화물 부족으로 인한 공컨테이너 수급 불편을 이유로 들고 있다. 정부 및 컨테이너부두공단 등은 이와 같은 선사 및 화주의 주장을 일정 부분 인정하고 이를 해결하기 위한 현실적 대안을 제시하기 위해 고민하고 있다.

현재 광양항 관련 정책입안자들은 세계 주요 선사에 대한 홍보 활동 강화, 배후산업단지의 조속한 개발 및 물류업체 유치, 경제자유구역 내의 조립가공공장 유치 등을 추진하고 있다. 그러나 이러한 정책의 결과로 인한 환적화물 및 수출입화물 증가는 부산항 및 동북아 지역 항만과의 경쟁에서 한계를 가지고 있으며, 또한 단기간 내에 결과로 나타나지 않는다. 즉 광양항의 물동량 창출은 수도권 수출입 화물 유입, 항만배후권역에서의 부가가치물류 창출 및 광양만권 배후권역 제조산업 활성화로 인한 수출입 물동량 창출 등 장기적 관점에서 검토되어야 한다. 이에 따라 정부는 광양항의 물동량 증가 추이를 고려하여 장기적 측면에서 광양항에 대한 단계별 개발계획을 조정하고 있다.

본 논문에서는 광양항의 저조한 물동량과 관련하여 제기되고 있는 문제점을 다른 각도에서 검토하고, 항만의 대외경쟁력 제고 측면에서 광양만권 통합의 필요성을 제기하고자 한다. 광양만권은 지역주민, NGO, 상공인, 시의원 및 각 단체장 간에 통합에 대한 논의가 진행되고 있는데, 이들 논의의 중심에는 행정제도적 관점 및 정치적 관점이 주류를 이루고 있으며 당사자 간 이해관계에 따라 찬반 논의가 첨예하게 대립하고 있다. 그러나 광양만권 통합에 따른 대외경쟁력 확보

라는 측면에서는 당사자 간에 이론의 여지가 없다.

광양만권이라는 용어는 1986년 여수상공회의소가 정부에 건의하여 국토개발 용어로 채택되었으며 본격적으로 사용하기 시작한 것은 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)부터이다. 광양만권이라는 용어는 광양만권 개발계획과 함께 등장한 계획권역(planning region)을 지칭하는 지명이었고, 광양만을 매개로 행해지는 각종의 개발권역 또는 광양만권과 인접해 있는 지역(시·군)의 행정구역을 탈피한 광역적 지역 구분의 용어로 사용되고 있다. 광양만권이라는 용어에서 지칭하는 행정구역의 범위는 조금씩 차이가 있으나, 전라남도 여수시, 순천시, 광양시, 경남의 하동군과 남해군 등 5개 시·군을 통칭하고 있다.

본 논문에서는 광양만권 통합과 관련하여 행정 통합의 절차 및 통합 효과, 행정 통합에 대한 이론적 찬반 논거 및 지역에서 논의되고 있는 당사자 간 찬반 내용을 비교 검토하였다. 그리고 세계 주요 항만의 세력 및 배후 권역을 살펴봄으로써 광양만권 통합에 따른 광양항의 대외 경쟁력 제고 효과를 제시하고자 한다.

Ⅱ. 행정 통합 논거

1. 통합 논거

행정구역 조정은 행정적·제도적·정치적·경제적 요인에 의하여 지방분권화, 선거구 조정, 도농 통합, 행정복합도시 등 다양한 형태로 진행되고 있다. 국토균형발전 전략에 따른 지방분권화, 공공기관 이전에 따른 행정구역 조정은 구체적으로 행정구역 통합과 분할 및 조정의 형태를 취하고 있다. 자치단체 통합의 원인과 효과는 크게 정치행정적 측면, 정치적 측면, 경제적 측면, 정주체계론적 측면 등 다양한 측면에서 검토되어 왔다.

행정적 측면에서는 통합을 통해 얻어지는 이익과 불이익을 상호 비

교함으로써 통합의 당위성을 찾고 있다. 행정적 측면에서 통합을 주장하는 학자들은 경제적 효과, 적정 규모론, 정치적 효과, 후생적 효과 등으로 얻을 수 있는 성과를 설명하여 통합이 성공한다고 강조하였다.

그러나 정치적 측면에서는 통합에 대한 행정적인 접근 자체가 논리적·경험적으로 많은 문제가 있기 때문에 정치적인 이유로 통합이 논의되고 다양한 정치적 변수에 의해 통합이 성공한다고 말한다. 여기서 언급되고 있는 정치적 변수는 정치적 영향력을 가진 집단의 이익을 대변하는 변수로서, 의회민주주의를 대표하는 정당 간 이해관계 및 정치 입지자들의 이해관계에 따라 변하게 된다.

경제적 요인에 의한 통합 논의는 규모의 경제 이론을 주 논거로 하고 있다. 규모의 경제 이론은 주어진 서비스의 질과 양 아래서 지역 규모가 증가함에 따라 주민 1인당 비용이 감소하는가 하는 문제가 주요 관심사이다.

정주체계론적 접근은 행정구역은 자치단체에 부여된 행정기능이나 업무를 추진하는 데 필요한 지역사회 및 주민의 통제가 가능한 규모로 설정되어야 한다는 것이다.

이와 같은 지자체간 통합 논거에 대해서 학자들 간에도 찬성 이론과 반대 이론이 나뉘고 있다. 통합 찬성론자들은 행정 비용 감소, 규모의 경제 실현, 도시와 농촌의 균형발전, 재정 운용의 효율성 등을 근거로 통합을 주장하고 있다(최홍석 외, 2005; 최락인, 2006). 행정구역 통합론자들은 규모의 경제를 통해 공공서비스 공급 비용을 절감하고 조직 및 인력의 축소 효과를 당성할 수 있다는 것이다.

그러나 통합 반대론자들은 규모의 경제 효과에 대한 불확실성, 행정서비스 공급의 지역 간 불균형, 통합으로 인한 예산 증가 등을 이유로 통합에 반대하고 있다(홍준현, 1997, 2001; 최홍서·정재진, 2005). 이들은 현재의 소규모 자치행정구역으로 주민의 요구에 적절히 대응할 수 있다고 주장하고 있다. 지방자치단체의 통제가 강화되어 효율성을 높일 수 있고, 지역주민의 이익을 적극적으로 대변하여 다양한 주민의 의사가 정책에 반영된다는 것이다(배인명 외, 2000).

그러나 통합 반대론자들도 장기적으로는 통합이 전체적인 효율성

을 높일 수 있다는 점은 부정하지 않는다. 이시원・민병익(2006)은 시·군 통합의 재정적 효과 분석에서 통합시의 세출구조나 재정자립도를 통해 볼 때 단기적으로는 효과가 나타나지 않지만, 장기적으로는 효율성 측면에서 긍정적인 효과가 나타난 것으로 확인하고 있다. 이 밖에 통합으로 인해 규모의 경제가 발생하여 경제적 효율성이 증가한다는 주장도 있지만, 최근 일본에서는 적정 규모론과 관련한 논의에서 기존 연구가 적정 규모를 산출할 때 지리적역사적 특수성을 간과했다는 점, 최적 모 산정에 있어서 변수의 선정 제, 교부세 효과를 제거하지 않았다는 점 등의 문제점이 지적되었다(권영주, 2006).

2. 통합논의 지자체

최근 지리・경제적으로 인접해 는 자치단체 통합 논의가 활발히 진행되고 있다. 행정안전부는 자치단체 간 통합에 대한 여론을 수렴하여 통합과 관련한 법제도적 틀에서 통합 여부를 결정하고, 새로 개편된 행정구역으로 2010년 6월 지방선거를 치르겠다는 방침이다. 그러나 지역에 따라서는 지역 주민의 반응이 냉담하며, 찬반 논란 이전에 통합 필요성 자체를 느끼지 못하는 상황이다. 이는 정부의 일방적 여론몰이와 몇몇 기초단체장들에 의해 통합 논의가 주도되었기 때문이다.

권역별로 인근 자치단체 간 통합이 논의되거나 행정안전부에 통합을 신청한 지역은 수도권 7곳, 충청 5곳, 호남 3곳, 영남 3곳이다. 충청권은 충남의 천안·아산, 홍성·예산, 부여·공주, 충북의 청주·청원, 괴산·증평, 호남권에서는 전북의 전주·완주, 전남의 순천·여수·광양·구례, 목포·무안·신안, 영남권은 경북의 구미·군위, 경남의 마산·창원·진해·함안, 진주·산청 등에서 통합에 대한 논의가 진행되고 있다. 지역별로는 여론 수렴이 진행되어 통합 여부에 대한 가시적 결론이 도출된 지역도 있다. 이 가운데 주민에 의해 통합 건의서가 제출된 지역은 경기도 광주시 등 21개 시·군으로, 단체장(14개 시·군) 및 지방의회에 의한 건의(15개 시·군)보다 많은 것으로 나타나 자율통합에 관한 지역 주민들의 높은 관심을 반영하고 있다.

경기 성남시와 하남시는 지난 8월 양 자치단체 간 통합을 발표한 후 경기도에 자율 통합 건의서를 경기도에 제출했으며, 구리시와 남양주시도 지역주민의 통합 찬성 여론 83%를 근거로 통합 건의서를 제출했다. 또한 수원권의 수원·화성·오산시, 택시와 수돗물 공급, 상·하수 등이 통합적으로 운영되고 있는 안양·군포·의왕시, 의정부권의 의정부·양주·동두천시, 안산권의 안산·시흥시 등도 통합 논의가 진행되고 있다. 호남에서는 목포·무안·신안, 순천·여수·광양을 중심으로 한 광양만권에서 통합에 대한 여론이 수렴되고 있다. 특히 광양만권 통합 논의에서 일부에서는 하동군과 남해까지 포함하여 통합하자는 의견이 개진되고 있다.

<그림-1> **통합 논의 중인 지자체**



이와 같은 지역별 자치단체 간 통합 논의가 진행되는 과정에서 주민, 자치단체장, 시군의회 의원 및 지역 국회의원 간 이해관계가 표출되고 있다. 즉, 통합 대상의 주체가 되어야 할 이들 사이에서 정치적 이해관계에 따라 통합 논의가 찬반 의견으로 나누어지고 있는 것이다. 경북에서는 군위군수와 군위군 주민들이 구미와의 통합건의서를 냈으나 군의회는 불참했고, 구미에서는 군수와 주민, 의회 간 합의가 이루어지지 않아 통합에 대한 건의서를 제출하지 못했다.

행정안전부 자치단체 간 통합을 기본적으로는 권고하지만 서로 다른 시도 자치단체 간 통합은 배제한다고 밝히고 있다. 그리고 내년 지방선거 전에 주민들의 자율 통합을 유도하기 위해 통합 이전 보통교부세액 5년 보장, 주민투표 등 직·간접 비용 국고 지원, 공무원 불이익 배제 등을 내놓았다. 또한 정치권에서는 여야 국회의원 62명이 전국 시·군·구를 60~70개의 통합시로 만들어 현행 3단계 행정구조를 통합시와 읍·면·동의 2단계로 축소한다는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법안」을 발의하였다.

이와 같이 지리경제학적으로 생활권이 유사한 인근 지자체 간 통합 논의에서, 각 자치단체는 통합에 적극적으로 찬성하는 자치단체, 적극적으로 반대하는 자치단체 및 관망적인 자치단체로 구분되고 있다. 이때 선거직인 시의회의원, 자치단체장 및 지역 국회의원의 이해관계가 중요한 변수로 작용하고 있다.

3. 행정 통합 사례

행정 통합에 대한 찬반 논거 및 당사자들의 이해관계에 따라 통합이 지연되거나 통합되지 못한 경우가 많다. 현재 국내에서 통합 논의가 진행되고 있는 지자체 중에서 가시적으로 통합이 추진되고 있는 사례는 없는 실정이다. 그러나 국내외적으로 지자체 간 통합이 이루어져 통합 찬성론자들이 주장하는 논거를 뒷받침하고 있는 사례는 많다. 특히 세력이 약한 두 도시가 통합하여 국제적 위상을 향상하여 국제경쟁력을 확보한 경우도 있다.

1) 국내 사례

1995년도를 전후하여 우리나라는 1998년 여수시를 마지막으로 전국적으로 41개시와 39개 군이 통합하여 40개의 도농복합형 시가 탄생하였다. 1994년 초 정치권에서 1995년 단체장선거 이후에는 자치구역 개편이 어려울 것으로 예상하여 국가경쟁력 강화 차원에서 여·야 합의를 거쳐 「도통복합형태의시설치에관한법률」과 주민투표법을 별도

로 제정하는 등 지방 자치법을 개정하여 도농 통합에 대한 법적 근거를 마련하여 통합이 추진되었다. 여수시와 여천시의 통합은 정부가 아닌 지역 주민들이 4년간의 논의를 거쳐 1998년 4월 주민의 자발적 합의에 의해 이루어졌다. 또한 2005년을 기점으로 지방정부 간 통합에 대한 논의가 이루어지면서 이제는 도농 통합이 아닌 지방정부 또는 도시 간 통합이 이슈로 등장하고 있다.

진주-사천시의 경우 통합 논의는 2006년 5·31 진주시 열린우리당 진주시 후보의 선거공약을 선두로 2006년 7월 6일 진주-사천 상공회의소 및 지역학계를 중심으로 열린 '진주-사천 통합 방안'과 2007년 '진주-사천 공동발전 방안'에 관한 심포지엄이 개최되면서 본격화되었다. 정주생활권 관점에서 보면, 진주-사천권은 중소도시 생활권으로, 900여 년간 같은 행정구역으로서 유대관계를 맺어 왔고 두 시의 통합을 통해 서부경남권의 지역균형발전에도 도움이 될 것으로 보고 있다. 그러나 진주-사천시의 통합 논의 과정에서 선출직 공무원 및 지방의원들의 반대, 통합 비용 문제, 광역시설의 불합리한 입지 및 중복투자, 산업단지의 이형적 배치 등이 장애요인으로 작용했다.

그리고 현재의 광양시·여수시·순천시는 최근까지 각각 인근 지자체와 승격 및 통합을 이루어 왔다. 광양제철 개소 및 광양항 개발 계획에 따라 1989년 전라남도 광양지구출장소가 동광양시로 승격되었으며, 1995년 동광양시와 광양군이 광양시로 통합되었다. 그리고 여수시는 전라남도 여천지구 출장소에서 1986년 시로 승격한 여천시와 1998년 통합하였으며, 순천시는 1995년 승주군과 도농 복합 형태의 도시로 통합되었다. 이와 같은 통합의 역사를 가진 광양만권 3개 시는 이제 광역도시로의 통합 논의가 진행되고 있다.

광양제철소 개소, 광양항 개발, 경제자유구역 지정, 여수 세계박람회 유치, 순천 정원박람회 유치 등으로 광양만권 3개시는 각각 국제도시로의 위상을 요구받고 있다. 특히 여수 세계박람회 유치 과정에서 3개 시장은 2007년 6월 3개시 통합 양해각서를 체결하여 지방정부 간 통합으로 주목을 받았다. 그러나 주민 소외, 지자체 간 재정자립도 차이, 통합 후 기존 지자체간 위상 변화 등을 이유로 통합 논의 자체가

중단되어 있다. 광양시는 하동군과 남해군까지 포함하는 통합안을 제시하고 있으나 이는 서로 다른 광역시도 간 통합은 배제한다는 행정안전부 방침에 반하고 있다.

2) 국외 사례

미국의 지방정부 간 통합 사례를 살펴보면, Leland와 Thurmaier(2004)는 1967년부터 1999년까지 8건의 성공적인 통합 사례를 제시하였다. 미국에서 지방정부 간 성공적인 통합사례인 잭슨빌시와 듀발 카운티의 통합 과정에 실질적으로 개입했던 Martin(1968)은 통합 과정에서 시민들에게 통합의 이슈를 제기해야 한다는 점을 주장했다. 미국의 지방정부 간 통합 성공사례에서 공통적으로 나타나는 주요 요인은 주민 참여를 통해 이루어졌다는 점이다. 통합 논의의 핵심은 지역주민의 반응과 주민투표를 통해 이루어져야 하며, 통합안은 지역주민과 정보를 공유하고 그들의 요구를 수용하여 만들어져야 한다. 주민들에게 정확하고 올바른 정보를 제공하고 그러한 정보를 통해 주민들이 의사결정을 내리는 데 도움을 주는 쪽으로 통합안이 개발되어야 함을 강조하였다.

캐나다 토론토 지역은 1940년대까지 13개의 자치단체가 구성되어 각각 독립적인 행정을 수행하여 왔는데, 도시 기반시설의 정비 필요성과 이를 해결할 재정상의 문제로 지역 내 자치단체의 연합체인 광역정부를 구성하여 왔다. 그 후 중심도시인 토론토 시에서는 정체 현상이 계속된 반면 주변 자치단체들은 급속한 성장을 이루자, 1967년에는 13개의 자치단체를 통합하여 상하수도, 쓰레기, 사회보장 서비스, 경찰, 구급 서비스, 기간도로망, 공공교통체계를 공동으로 처리하였다.

토론토 지역의 도시화가 지속되고 인구 수가 늘어나 자치단체의 연담화가 지속되면서주정부와 자치정부와의 업무 관장, 재정 분담 문제가 커지자, 주 정부는 1996년 가을에 토론토 정부연합체와 6개의 자치단체(East York, Etobicoke, North York, Scarborough, City of Toronto, York)를 통합할 의사를 발표하였다. 이후 1997년 4월에 통

합을 위한 법안을 통과시킨 후 1998년 1월 1일 통합을 단행하여 면적 630㎢, 인구 230만 명의 토론토 시가 형성되었다.

토론토 시의 통합은 1990년대 중반부터 시작된 온타리오 주 정부의 자치단체 통합 과정의 일부로서, 1996년 815개였던 자치단체 수가 2003년에는 445개로 줄어들었다. 온타리오 주가 내세운 통합의 이유는 선출직 공무원의 감축, 행정 중복 제거, 행정 간소화와 효율 향상, 책임성 강화, 주정부와 자치정부와의 권한 재조정을 들고 있다. 주정부가 추진해온 통합의 결과 통합 이전에 106명이었던 선출직 공무원이 시장 1인과 시의원 44인으로 줄어들었으며, 통합 이전에 52개의 국과 206개 과로 구성되었던 행정체제가 6개의 국과 37개의 과로 재정비되었다. 이와 같은 자치단체 간 통합을 통해 토론토는 로스앤젤레스, 보스톤, 시카고, 뉴욕, 아틀랜타 등 미국 내 경쟁도시와의 비교를 통해서 강점을 살리고, 취약점을 보충하여 북미대륙의 중심 도시로 거듭나기 위한 전략을 세우고 있다.

일본의 규슈 북부지역의 5개 도시(모지(門司), 고쿠라(小倉), 와카마쓰(若松), 야하타(八幡), 도바타(戸畑))로 구성된 기타큐슈(北九州) 시는 제2차 세계대전 이전부터 전쟁 후까지 산업적 측면, 군사적 효율성 측면, 전후 복구와 집중 투자를 위한 광역도시계획 측면에서 통합 필요성이 제기되어 왔다. 1960년 2월, 5개시 시장 모임에서 통합이 제안된 후 1961년 7월 5개시 합병 협의회가 활동을 시작했다. 그 후 협의회는 행정 수준의 차이를 고려하여 5년간의 경과조치 기간을 정했고, 1962년 10월 5개시의 통합 결의에 이어 후쿠오카 현 의회의 의결이 이루어져 1963년 2월 기타큐슈 시가 탄생하였다. 기타큐슈 시는 통합 후 현으로부터 복지, 도시계획, 건설사무 등의 권한이 위임되어 자치단체 범위가 넓어졌고, 우려와는 달리 독자적인 공해대책 조례 작성 등의 자치 노하우를 갖추게 되었다.

토론토와 기타큐슈의 통합 교훈을 여수시의 관점에서 다시금 정리해보면 첫째, 공통된 통합 추진 배경으로 도시 간의 연담화(連擔化)를 꼽을 수 있다. 연담화에 따라 광역 행정이 요구되었으며 통합을 통한 광역 행정의 시행은 행정 능률의 향상을 가져왔다. 둘째, 지역사회 발

전을 꼽을 수 있다. 토론토는 통합 이후 북미대륙의 중심도시로 거듭나기 위한 발전 전략을 세우고 있으며, 기타큐슈는 대도시로의 구조전환에 성공하면서 재정 건전화를 이루고 환경을 중시하는 국제교류도시로 성장해 갈 발판을 마련했다. 두 도시의 통합 과정에서 정치적 개입은 피해야 할 요소였다. 통합 과정에서 승자와 패자를 가리려 하거나(토론토), 지나치게 통합의 대등성을 강조하면(기타큐슈) 진정한 하나로 융합하는데 장애요소가 된다.

Ⅲ. 광양만권 국제화 필요성

중앙정부와 광양만권 지자체는 광양항 활성화, 여수 인정 박람회[1] 및 순천 정원박람회의 성공적 개최, 경제자유구역 활성화 등 각각의 이슈에 따라 필요한 하드웨어를 구축하고 있다. 광양항은 동북아 허브 항만을 추구하는 항만으로서 국제 항만과 경쟁구도를 형성해 가고 있다. 또한 경제자유구역을 지정하여 외국 기업의 투자 여건을 조성하고 있다. 여수시의 경우에도 상하이와의 세계박람회 유치 경쟁에서 패하고 인정 박람회를 유치하여 성공적인 개최를 준비하고 있다. 이와 같이 세계화 추진 과정에서 광양만권 3개 시의 세력은 경쟁관계에 있는 국제도시와의 비교에서 뒤지고 있다.

1. 도시 통합을 통한 국제 경쟁력 확보

경제가 세계화하고 국가의 경제정책이 위축되면서 도시/권역이 경제 활동의 주요한 주체로 대두되는 경제적 지역주의가 출현하였고,

1) 세계박람회는 등록 박람회와 인정 박람회로 나뉜다. 인정 박람회는 종합적 성격의 등록 박람회는 달리 특정 전문 분야만을 주제로 하는 박람회로 개최 기간이 3주에서 3개월로 짧고, 등록 박람회 개최 시기(5년 주기) 사이에 개최를 원하는 나라에서 유치해 열게 된다. 2005년 아이치 박람회와 2010년 상하이 박람회는 등록 박람회이며, 1993년 대전 박람회, 2012년 여수 박람회는 인정 박람회로 분류된다.

이에 따라 OECD 국가 중 상당수가 기존의 행정 구역을 개편하여 광역화하고 있다. 세계 경제는 상호의존성이 높아지고 있으며 국가 간의 경계를 넘어서 경제적인 연계성이 높은 대도시/권역(city-region)을 중심으로 전개되고 있다(Scott and Storper, 2003). 세계 경제는 세계적인 정보망과 자본력을 가지고, 유동성이 높아진 인력을 활용하며, 생산입지와 생산과정을 선택하고 총괄하여 관리하는 다국적기업에 의해서 생산, 유통, 판매가 급속히 네트워크화 되고 있다. 세계 경제가 도시/권역을 중심으로 전개되므로 이에 맞추어 도시/권역 중심의 통합이 이루어지는 것은 세계적인 추세이다. OECD 국가 중 영국, 프랑스, 독일, 일본 등 주요 선진국이 광역 행정개편을 추진하거나 논의하고 있다.

<표-1> **OECD 국가 중 광역 지역 개편 현황**

구분		현황
중앙집권국가	일본	도주제(道州制) 구상
	체코	14개 주로 통합
	헝가리	통합 논의
	폴란드	16개 주로 통합
	영국	9개 지역개발청 설치
분권화된 집권국가	프랑스	6개 계획권역
연방국가	독일	9개주 통합안 논의

일본의 산업클러스터 조성 계획이 수 개의 광역자치단체를 관할 구역으로 하고 있는 것도 대도시 권역이 앞으로의 발전에 중요함을 잘 보여주고 있다(이동우 외, 2003; 하츠무라 유지, 2004).

2005년에 들어서면서 전국을 70~80개의 광역단체로 개편하자는 논의가 정부와 여당, 야당 간에 본격적으로 전개되고 있는 것도 현행의 도·시·군·구 체제로는 국제적인 경쟁력을 갖추기에는 너무 규모가 작다는 인식에서 출발하고 있다. 광양만권은 그 지리적 입지로 인해 동북아 물류의 거점이 될 잠재력을 지니고 있으며, 이미 안정된 제철, 석유화학 산업을 바탕으로 산업고도화를 가능케 할 새로운 혁신 클러

스터 형성 여건을 갖추고 있다. 또, 수려한 자연경관을 바탕으로 국제적인 관광지로의 개발이 가능하다. 동북아의 물류 중심지로서 일본, 중국, 동남아의 주요 항만과 경쟁을 벌여야 하는데, 세계적인 물류 중심지로 발돋움하기 위해서는 발전의 비전에 걸맞는 규모의 통합도시가 필요하다.

경쟁도시의 규모를 보면, 일본의 고베 시는 인접한 도시인 오사카와 교토의 인구를 논외로 하더라도 인구 151만의 도시이며, 가오슝 항은 인구가 150만에 이르고 정부의 전폭적인 지원을 받고 있다. 이런 도시와의 경쟁에서 우위를 점하기 위해서는 규모의 확대가 필수적이다. 광양만권이 신속하게, 그리고 적절한 전략으로 대응하지 못한다면 세계적인 발전 네트워크에서 낙오될 수 있다. 광양만권의 3개 시는 빠른 시일 안에 통합을 통해 능동적으로 변화에 대처할 필요가 있다. 여수·순천·광양은 중소도시에서 통합된 대도시로 규모를 확장하여 광양만권 전체가 하나의 독자적인 개발의 단위가 되어야 한다.

2. 산업 클러스터를 통한 경쟁력 확보

도시 통합이 행정 통합에 따른 규모의 경제를 추구한다면, 산업 클러스터는 산업 간 집적 및 네트워킹을 통한 규모의 경제를 추구하고 있다. 선진국에서는 산업클러스터 형성을 통한 경쟁력 확보가 치열하게 전개되고 있다. 산업 클러스터는 선도기업의 주 산업을 중심으로 전후 연계기업들이 공간적으로 집적함으로서 효율성을 추구하는 것이다. 광양만권에는 광양제철을 위주로 하는 제철산업, 여천화학단지를 중심으로 한 화학산업 및 광양항을 중심으로 한 항만물류산업 클러스터가 구축 중에 있다.

항만물류산업 클러스터는 항만 및 배후부지의 지리적 공간을 중심으로 화물 처리 및 생산 유통을 위주로 하는 전후방 연관 산업과 관련 기관 등이 네트워크화된 집합체로서, 다수의 산업체가 집적되어 관련 정보의 교류, 교육 및 훈련을 통한 지식의 확대를 통해 클러스터의 성장과 발전을 기하고 있다. 항만물류산업 클러스터는 무역자유화와 기

업활동의 글로벌화를 앞당기며 물류인프라의 대형화·허브화 경쟁에서 우위를 확보하여 부가가치물류 창출에 기여하고 있다.

산업클러스터를 통해 자치자체 간 통합 및 규모의 경제를 추구하여 성공한 사례는 다양하다. 미국은 1960대 실리콘밸리라는 대표적인 산업클러스터를 육성하여 세계적인 IT혁명을 주도하였다. 1980년대 들어서는 북유럽의 스웨덴과 핀란드에서 각각 시스타(Kista) 사이언스시티 및 울루(Oulu) 테크노폴리스라는 세계적인 IT클러스터가 성공적으로 형성되어 운영되고 있다. 스웨덴의 시스타 사이언스시티는 시의 개발을 촉발시킨 에릭슨을 중심으로 MS, 컴팩, HP, IBM, 인텔, SUN 등 약 400개의 IT분야 기업을 포함한 약 780여 개의 기업이 모여 있으며, 스웨덴 컴퓨터 사이언스 연구소(SICS), 정보기술 연구소, 에릭슨 연구센터 등이 입주해 있다.

시스타는 도시 전체가 '시스타 사이언스시티 주식회사'로 주식시장에 상장되어 있다. 시스타는 공간적으로 1970년대 초까지는 군사훈련장으로 사용되던 곳이었으나, 스톡홀름 시가 확대되어 이 훈련장이 이전하게 됨에 따라 지역에 대한 개발 필요성이 대두되었다. 이와 같은 시스타의 성공에는 스웨덴 정보와 스톡홀름 시 및 지역단체, 에릭슨, IT대학 등의 역할이 중요하게 작용했다. 스웨덴 정부는 지자체와 민간에게 시스타의 개발을 맡기고 1970년대부터 통신산업을 국가전략으로 육성하기 시작했다.

핀란드 울루 시의 울루 테크노폴리스는 1990년대 정보통신혁명에 힘입어 급성장한 IT 클러스터이다. 울루 테크노폴리스는 기존 도시에 대규모 기업이 입지하여 특정 기업도시화 된 경우로서, 지역 전체가 하나의 인큐베이팅 회사이자 거대한 복합기업체라 할 수 있다. 울루 테크노폴리스는 울루 시와 10개의 자치구로 구성되어 있고, 지역 전체 인구 20만 명 중 울루 시에는 12만 명이 거주하고 있다.

3. 통합 효과

광양만권의 도시 통합으로 기대되는 효과는 크게 네 가지로 나누어

볼 수 있다. 첫째, 국제적인 경쟁력을 갖춘 물류거점도시로의 육성이다. 세계 경제의 치열한 경쟁에서 살아남으려면 권역의 경쟁력을 바탕으로 세계 경제의 네트워크에 참여하여야 한다. 규모가 커지고 유능한 인재를 갖춘 통합도시는 국제 기간항로의 중심이라는 입지적인 이점을 활용하고, 급격히 성장하는 중국 경제와의 무역 및 환적화물을 처리하여 국제적인 물류 중심항만으로 성장할 것이다. 항만부두시설을 확충하고 특히 세계에서 세 번째로 무인자동화 컨테이너 터미널을 건설하면 고효율, 고생산성의 경쟁력 있는 첨단 컨테이너항만을 운영하게 된다.

항만배후단지가 확보되면, 생산자 서비스인 금융서비스 및 관련 서비스가 증대되고, 국제 물류와 관련된 국제 연구프로그램을 운영하여 우수한 인재의 유치 및 활용이 가능해질 것이다. 배후 육상수송로의 지속적인 확충과 중국 및 일본과의 연계기능 강화로 통합도시는 광양만권과 서해안 도시, 서울·경기권을 있는 신 물류축을 형성하여, 서울-부산의 물류 축을 보완하는 데 기여할 것이다.

통합도시가 인구 100만을 넘지 못하여 권역 내에서 충분한 소비시장을 만들 수 없고, 또 커다란 배후지를 가지지 못하기 때문에 대외경쟁력에 한계가 있을 수 있다는 지적도 나오고 있지만, 항만의 배후권역은 거리 개념보다는 배후 수송인프라 구축으로 인한 단축된 시간 개념으로 확장 가능하다. 세계적인 생산·물류 네트워크의 일부분이 되면, 동북아와 세계를 대상으로 발전하게 되고 로테르담이나 싱가포르와 같이 발전할 잠재력이 있을 것이다.

둘째, 혁신 클러스터를 중심으로 한 신소재 산업도시 육성이다. 광양만권은 제조업 분야의 높은 생산성과 높은 1인당 생산액을 기록하고 있는데, 산업클러스터를 형성하여 부가가치를 높여 나갈 수 있는 여건을 갖추고 있다. 통합도시는 이미 확립된 제철 산업, 물류 산업, 석유화학 산업을 고부가가치 산업으로 전환시키고, 기존 산업을 바탕으로 한 부품 산업, 자동차 산업, 조선 산업, 바이오 산업 등의 산업클러스터를 형성하는 데 보다 적극적이고 효율적으로 대응하며 권역 내에서 고부가가치 상품을 만들어 내리라고 본다. 통합도시는 국제

물류 활성화와 신소재 개발, 특화된 분야의 혁신 클러스터를 형성하여 세계 경제의 생산네트워크 안에서 유리한 위치를 차지함으로써 국제적인 경쟁력을 지닐 수 있으며, 주된 산업은 내수 지향적이기보다는 부품, 신소재 등 고부가가치의 수출품이 될 것이다. 통합도시는 고도의 기획 능력과 추진 능력, 금융 및 연구 인력의 유입, 정치적 힘을 발휘하여 기존 산업의 고부가가치 산업으로의 전환, 신소재 산업 및 혁신 클러스터의 형성, 물류 산업의 국제화를 앞당겨 성취할 수 있다.

셋째, 삶의 질이 향상된 21세기형 균형도시 구축이다. 광양·순천·여수는 도시의 장점이 서로 달라 통합될 경우 각각 도시의 장점을 서로 보완하여 시너지 효과가 현저히 증가할 것이다. 광양의 물류와 제조업, 순천의 문화와 교육, 여수의 석유화학 산업, 어업과 휴양지, 여수 화양면의 레저 기능이 서로 보완하며 조화를 이루어, 통합도시는 일과 휴식, 문화, 관광, 레저 기능을 함께 제공할 수 있는 21세기형 도시로 성장할 것이다. 통합도시는 수려한 해양 자연환경, 온화한 기후, 유서 깊은 역사 유적지를 연결하여, 자연과 역사가 함께하는 해양레저·스포츠-역사·문화 관광지로 성장할 수 있다. 통합도시가 여수박람회를 성공적으로 개최하면 휴양도시 및 한국적 전통 문화 관광도시로서의 인지도가 제고되고, 문화 관광 휴양 도시로서의 발전이 촉진될 것이다.

넷째, 남해안 개발 축의 지역균형 중심도시 구축이다. 통합도시가 국제적인 물류·산업도시가 되면 현재의 여수·순천·광양의 농어촌 지역에 사는 주민 및 고흥·보성·구례·하동 거주민이 새로운 중심지로 이동할 것이다. 또, 전남 동부권과 경남 서부권을 아우르게 되어, 점차 더 큰 인구의 집적효과를 가져오며 지역 발전의 한 축을 이루게 될 것이다. 통합도시가 발전시킬 물류와 신산업, 교육, 관광 휴양산업은 기존의 철강산업, 석유화학 산업보다 고용유발효과가 크기 때문에 통합도시 내에서 많은 일자리를 창출하게 되어 인근 지역에서 유능한 인적 자원이 지속적으로 흡수될 것이다. 인근 지역으로부터의 인구 유입은 교육 수준이 높고, 지식경제 사회에 적합한 인력을 양성하는 데 도움이 되며, 인구 집적에 의한 도시화가 진행될수록 서울·경기권

등으로부터 법률, 금융 분야의 전문 인력을 유입하는 매력 요인이 될 것이다.

통합도시는 남해안 산업 벨트의 중심에 위치하고 있는 입지적 장점을 활용하여 남해안의 서남지역(목포권, 광주권)과 동남지역(진주, 마산, 창원, 부산)을 연결하여 국내 산업거점을 해외 산업거점과 연결하는 지점이 될 것이다. 결과적으로 통합도시는 서울·경기권의 과도한 집중을 낮추고, 경제권이 균형 있게 발전하는 데 기여할 것이다. 따라서 참여정부가 추진하는 지방분권과 지역 혁신을 통한 지역균형 발전의 성공적인 사례가 될 수 있다.

다섯째, 전문성과 효율성이 높아진 역동적 도시 구축이다. 통합도시는 광양만권을 하나의 개발 단위로 봄으로써 3개 중소도시로서의 지역적인 이해관계와 경쟁의식에 사로잡히지 않고, 광역적이고 장기적인 발전을 도모할 수 있다. 도로 확장에 따른 교통 편의, 정보통신에 의한 신속한 의사소통으로 인해서 광양만권은 동일한 생활권이 되어 가고 있다. 환경, 도로, 상하수도, 폐기물 처리 등은 공동으로 처리하면 비효율을 줄일 수 있다. 통합도시의 재정자립도는 크게 높아져서 독자적인 도시개발계획의 수립, 사업계획의 수립 등 독자적인 발전을 도모할 수 있다. 행정의 비효율을 제거하고 전문성을 높임으로써 종합적이고 체계적인 행정을 펼칠 것이다.

Ⅳ. 결론 및 토의

1. 광양만권 통합에 대한 찬반 의견

도시 통합에 대한 학자들의 이론적 찬반 논거에서 살펴보았듯이, 정치적·행정적·경제적 측면에서 통합 자체에 대한 논란의 여지는 있다. 또한 각 지자체가 처한 상황에 따라서 찬반의 논거가 달라질 수 있으며, 더구나 자치단체장이나 시의원 및 지역 국회의원 등 선거직

의 경우에는 통합에 대한 견해 차이를 보이고 있다.

광양만권 3개 시는 국제도시로서의 위상 확보라는 차원에서 기본적으로 통합에 찬성하고 있다. 광양시는 국제 허브항을 추구하는 광양항 및 외국 기업 유치를 위해 조성중인 경제자유구역 활성화를 위해 광양시의 세계화를 추구하고 있다. 여수시는 상하이와의 세계박람회 유치 과정에서 국제도시로서의 한계를 경험한 바 있다. 순천시는 주변의 관광자원을 이용한 관광산업활성화 및 성공적 정원박람회 개최를 위해 순천시의 국제적 위상을 높일 필요가 있다. 즉, 시기적으로 3개 시 모두 통합을 통한 국제경쟁력 확보라는 공동의 목적을 가지고 있다.

여수 인정 박람회 결정 직전인 2007년 9월에는 3개 시장이 MOU를 체결하여 통합에 합의한 바 있다. 또한 통합 논의가 시작되고 나서부터 자치단체, 민간단체 등에서 지역 주민을 상대로 통합에 대한 여론조사를 실시하였는데, 2007년 6월 순천 KBS, 여수 MBC 등에서 설문조사한 바에 따르면 순천시민 65.1%, 여수시민 62.6%, 광양시민 60.9%가 통합에 찬성하였다. 그러나 2007년 9월 광양시 의회는 시민정서를 이유로 도시통합 논의 중단을 촉구하고 3개 시 간 MOU 체결을 불인정함으로서 3개 시 통합에 반대하고 있다. 또한 광양시는 하동군과 남해군까지를 포함한 광양만권 통합을 제안하고 있는데, 2007년 10월에 실시한 설문조사에서는 순천 시민 87.2%, 여수시민 84.7%, 광양 시민 62.9%가 통합에 찬성하고 있어, 순천시민과 여수시민은 통합에 적극적이고 광양시민은 소극적 찬성으로 나타났다. 특히 하동과 남해를 포함하여 통합하자는 안에 대해서는 50.7%가 반대하고 39.3%가 동의하고 있다. 그러나 이와 같은 설문조사 결과는 조사 시점, 조사기관에 따라 차이를 보이고 있다. 특히 3개 시가 각각 주관하여 조사한 설문 결과는 각 지자체가 처한 상황 및 이해관계에 따라 다르게 나타나고 있다. 선거직인 국회의원, 시장 및 시의원들의 이해관계가 아닌 국제화를 추구하는 광양만권의 장기 비전을 고려한 지역 주민의 의견이 반영된 조사결과를 얻을 수 있도록 해야 한다.

2. 토의

광양만권 3개 시는 각각 특색을 가지고 있다. 순천시는 순천대학교를 비롯하여 고교평준화 전 명문고교가 위치해 있어 지방 교육도시로 인식되어 왔으며, 관광자원이 많아 상대적으로 주거 환경이 좋다. 광양제철소가 위치하고 있는 광양시는 상대적으로 재정 수입이 좋으나 백화점, 문화공간 등이 빈약하다. 여천화학단지 등 산업단지가 위치해 있는 여수시는 해안선을 안고 있어 관광객이 많이 방문하고 있다. 이러한 3개 시의 차별화된 특색으로 인해 설문에 응하는 각 시민들은 통합 이후 본인이 거주할 것으로 예상되는 시의 위상 변화를 염두에 두고 설문에 답하고 있다.

외국의 성공적 도시 통합 사례에서 살펴본 바와 같이 자치단체 간 통합이 성공하기 위해서는 시민이 적극적으로 참여하고 충분한 여론 수렴이 이루어져야 한다. 중앙정부의 입장이나 정치적 견해, 영향력 있는 소수 집단에 의해 통합이 추진되면 시간이 지연될 뿐만 아니라 통합 이후에도 갈등의 소지가 있다.

그리고 통합은 규모의 경제와 행정효율화 측면에서도 적극적으로 검토되어야 한다. 광양만권 3개시와 하동군에는 경제자유구역이 지정되어 있는데, 경제자유구역청장은 똑같은 사안에 대해서 서로 다른 자치단체와 각각 협의해야 한다. 그리고 2010년 3개 시를 포함하여 항만공사제가 도입될 예정인데 공사명을 결정하는 데도 갈등의 소지가 있다. 따라서 통합 논의 과정에서 3개시가 통합 당위성에 대한 공감대를 형성하여 통합 여론을 조성하고 통합 이후 초기에 예견되는 문제를 최소화 하는 것이 중요하다.

접수일(2009년 11월 2일)
심사일(2009년 12월 1일)
게재확정일(2009년 12월 29일)

참고문헌

1. 김명수, 「광양만권의 21세기 비전과 도시통합의 타당성 연구」, 2005.
2. 김익식, “현행 지방행정구역의 바람직한 개편방향”, 「나라의 길」, 나라정책연구원, 1994.
3. 박성용, 「시군통합정책의 성과평가」, 성균관대학교 박사학위논문, 2005.
4. 박종관, 「통합시의 조직통합 효과 분석」, 한국 사회와 행정 연구, 1999.
5. 이시원・민병익, “시군통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석”, 「한국 사회와 행정 연구」, 2001.
6. 주경일, “1990년대 시군통합과정 분석을 통한 행정구역 변화기제 연구”, 「지방행정연구」, 9(2), pp. 93~124, 2005.
7. 최양부・윤원근, “도농통합적 시군 행정구역 설정방안”, 「지방행정연구」, 8(2), 1993.
8. 최영출, “시군통합의 예산절감효과 추정 : 중복 공공시설의 절감효과”, 「한국도시행정학회」, 2005.
9. 최진수, 「시군통합 정책효과에 관한 실증적 연구」, 연세대학교 박사학위논문, 2001.
10. 한국경제연구원, 「지방자치단체 체제개편의 효과분석」, 서울: 한국경제연구원, 2000.
11. 항동효, 「지방정부간 행정자치구역의 통합에 관한 연구」, 한국지방자치학회보, 2008.
12. 한철환, 「Port Cluster 구축 및 효과에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2002.
13. 홍준현, 「시군통합에 의한 지방행정구역개편의 영향 평가」, 서울 : 한국행정연구원, 1997.
14. 황용주, “대도시 문제해결을 위한 정책방향”, 정책과제 심포지움, 중앙공무원 교육원, 1979.