

연구보고서 98- (제 권)

산업경쟁력 강화를 위한 도시간
협력체제 구축방안
: 동남권 산업도시를 중심으로

A Study on the Buildup of a Cooperative System for
Strengthening Industrial Competitiveness among Industrial Cities

1999. .

한국지방행정연구원

연구책임: 권오혁(책임연구원)

연구원: 한부영(책임연구원)

한표환(수석연구원)

서 문

정보통신 기술과 망(network)의 발전은 사회 및 산업구조를 크게 바꾸어 놓고 있다. 기업들은 국지적(local), 지역적(regional), 세계적(global) 차원에서 효율적인 네트워크를 확보함으로써 산업경쟁력을 강화하는 전략을 세우고 있고, 그것은 산업고도화를 위한 토대로서도 기능하고 있다. 이에 부응하여 도시 정부들도 관련기능 도시 혹은 인근 도시들간에 상호협력 네트워크를 구축하려는 움직임을 보이고 있다. 관련기능 도시들 혹은 인근 도시들은 과거에 서로 경쟁적 관계에 있었으나 이제는 긴밀한 협력체제를 형성하여 세계적인 산업경쟁력을 확보하는 데로 관심을 옮겨가고 있는 것이다.

이 연구는 지방산업의 산업고도화를 추진하는 전략으로서 산업네트워크와 산업도시간 협력체제 구축방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 특히 이 아이디어를 동남권 산업도시들에 적용하여, 동남권 지역의 산업적 침체를 극복하는 전략을 모색하였다. 동남권지역은 수도권과 함께 주요 공업지역을 형성하고 있으나 90년대 이후 경쟁력이 침체하고 있는 바, 이 연구에서는 동남권산업고도화추진조합의 설립을 통해 산업도시간 협력과 기업간 네트워크 구축을 지원하는 방안을 중점적으로 검토하였다.

연구를 담당해준 권오혁, 한부영, 한표환박사의 노고를 치하하며, 이 연구가 동남권 지역의 산업경쟁력 강화에 실제적으로 기여할 수 있기를 기대한다.

1998. 12.

한국지방행정연구원장 李達坤

<요약>

I. 서론

오늘날 자치단체간 협력방식은 인접 자치단체간의 업무조정 등 전통적인 광역행정의 틀을 넘어서 관련기능 도시간의 협력체제 구축으로 진전되고 있다. 특히 산업체제의 변화는 생산네트워크의 중요성을 강조하는 방향으로 전개되고 있는 바, 산업도시들이 자체적으로 산업진흥 활동을 수행하는 것과 함께 인근 도시들이 상호 협력네트워크를 형성하는 방식이 도입되고 있다.

본 연구는 이러한 관점에서 동남권산업도시들의 산업경쟁력 강화를 위하여 동남권 산업도시간에 협력체제를 구축하는 방안을 논의하고자 한다. 그것은 특히 동남권 소재 기업 및 관련활동들의 네트워크를 통해 지역산업의 경쟁력 강화와 산업기술 고도화를 달성하는데 기본목표가 있다.

II. 도시간 협력체제의 의의

과거의 도시체제에서 인근 도시 및 동종기능 도시들은 일반적으로 상호 경쟁적 관계에 있었으나, 새로운 산업체제에서는 인근 도시 및 동종기능 도시들간에 협력관계가 강조되고 있다. 이러한 현상은 각 도시(지역)들이 산업적 전문화와 네트워크생산방식을 추구하면서 나타난 것이다. 특히 일부 선진국들에서는 인근의 유사기능 도시들이 수평적 연계를 강화하기 위해 협력체를 구성하거나 네트워크를 형성하여 공동의 발전전략을 추진하고 있다.

도시정부간 협력체제(혹은 네트워크) 구축의 주요 이점으로는 다음의 사항들을 들 수 있다. 첫째 전문화된 도시간의 산업연계 강화를 통한 기업간 거래비용의 감소, 둘째 지역기업, 대학, 연구기관간의 광범한 상호연계, 셋째 인프라의

건설 및 이용을 위한 수요의 형성, 넷째 각 도시들의 중복투자 배제, 다섯째 생산과정상의 비용절감, 여섯째 새로운 도시경쟁력 수단으로의 기능, 일곱째, 지역적 통합에 의한 세계적 마케팅 기반 강화, 여덟째 중앙정부와의 협상력 제고, 아홉째 혁신능력의 협동과 융합에 의한 시너지 형성 등이 그것이다.

Ⅲ. 동남권산업도시의 현황과 과제

본연구에서는 동남권의 주요 7개 산업도시를 추출하여 이 산업도시들 및 입지업체들의 현황과 과제를 분석하였다.

분석결과, 동남권의 7개 주요 산업도시들은 각기 특징적인 산업구조를 가지고 있고 네트워크의 주요 결절과 중추를 형성하고 있으며, 이들 사이에는 교통흐름, 인구이동, 협력업체 연계망 등에서 긴밀한 연계가 존재함이 확인되었다. 현재 이 도시들은 업종에 따라서 산업경기가 다양하나, 장기적으로 지역 인프라스트럭처의 확충과 기술고도화를 위한 산업체계의 개편 요구라는 공통의 과제에 직면할 것이다.

이는 동남권 산업체들의 네트워크 구조가 기본적으로 동남권 지역 내에서 형성되어 있으며, 그것을 바탕으로 상호의존적 구조를 강화함으로써 경쟁력 있는 네트워크의 형성이 가능함을 시사하는 것으로 판단되었다.

또 동남권 지역 업체들도 동남권의 산업경쟁력 강화를 위해 동남권 산업도시간 협력네트워크의 구축이 필요하다는데 공감을 표시하였다. 이 중에서 가장 우선되어야 할 것은 기업간 정보네트워크 구축 지원, 산업기반시설의 공동구축 등으로서, 정보 및 교통네트워크의 확충으로 나타났다.

IV. 정책건의

1. 동남권지역의 3중 생산네트워크구조 형성

- 전문기업지구(신산업지구): 도시내 수준에서 유연성과 네트워크 추구
- 전문기업지구간 네트워크: 지역적 수준의 네트워크경제, 집적경제 추구
- 세계적 산업네트워크: 세계적 수준에서 정보 및 생산연계망 확보

2. 동남권산업고도화추진조합의 설립

동남권산업도시간 협력체로서 동남권산업고도화추진조합을 설립하여 기업간 및 산업도시(전문기업지구)간 협력과 네트워크의 구축을 추진한다. 이를 통해 동남권 전체가 세계적 중화학공업의 중추로서 부상하게 하고 각산업도시들이 전문기업지구로서의 전문화를 더욱 촉진하도록 한다.

3. 동남권산업고도화추진조합의 기능 확장

동남권산업고도화추진조합의 기능을 점진적으로 확대하되 제1단계에서는 우선적 시행사업으로 기업데이터베이스 및 네트워크를 구축한다. 업종별, 지역별, 규모별로 기업 데이터베이스를 구축하고 이를 인터넷에 연결하여 지역내외에 기업들에 대한 정보를 제공한다. 기업데이터베이스 및 네트워크 구축사업은 기업들이 강력히 희망하는 바이거니와, 산업도시간 협력을 통해 가장 효과를 거둘 수 있는 분야로 판단된다.

중장기적 사업확충 영역으로는 해외 산업정보 분석 및 공급, 도시간 중복투자 조정 및 산업기반시설 구축 계획 수립, 중앙정부에 대한 정책적 건의 및 협상, 기업과 대학간 협력네트워크 지원 등이 포함된다.

<Abstract>

The adjacent cities in traditional urban system were in a mutually competing position to expand their influential areas. However, cooperative relationships with the next city seems to become more important because each city pursues industrial specialization and network production method in new industrial system. This phenomenon promotes cooperative relationships among neighboring cities. Specifically city governments, by forming city coalition, tend to seek after a joint-developmental strategies to attain vertical division of labor among neighboring cities. This study aims to provide an institutional framework within which a means of urban coalition can be applied successfully to Korean situations in such a way that network formation would be made feasible among industrial cities. When applying it to industrial cities in the East-southern region, the construction of a city-wide cooperative organization becomes another concern of this study.

The policy recommendations derived from this study are suggested as follows:

Firstly, three rings of production network structure in the East-southern region - those exemplified by new industrial district within urban areas, network among industrial districts as well as global industrial network, are proposed as an important means to form an industrial belt or network. Secondly, industrial cities in the East-southern region should make an concerted effort to form network among inter-firm and inter-industrial districts through the establishment of Industrial Promotion Union in the East-southern Region(hereafter, "IPUE ") as a collaborative body. The fact will help the East-southern region in total to emerge as a meca of global heavy petro-chemical industry. It also enables each industrial city to develop as a specialized industrial district. Thirdly, IPUE in the starting stage would devote itself to the buildup of firm data base and network while its functions will become sophisticated successively. This designs to provide a variety of information - which are collected by industrial types, region and size - with firms within or

outside city when connected to INTERNET. The provision of database and network formation is desired most strongly by firms, and becomes the most effective means to improve cooperation among inter-industrial cities. It is suggested that, in the mid-and long term, IPUE expand its function to the following fields: the analysis and supply of foreign industrial information, the coordination of interurban overlapping investment and preparation of industrial infrastructure provision plan, policy recommendations and bargaining with central government, as well as subsidies for cooperative network between firm and university.

<차 례>

제1장 서 론	7
제1절 연구의 배경과 목적	7
제2절 연구방법	8
제2장 산업도시간 협력체제 구축의 배경과 의의	9
제1절 신산업체제의 등장과 도시간 네트워크	9
1. 유연적 네트워크 생산체제와 신산업공간	9
2. 생산네트워크의 3단계 구조	11
2. 도시체제의 재조직화	13
제2절 도시간 협력의 제도적 상황	20
1. 광역행정의 현황과 유형	20
2. 한국 광역행정의 한계	22
제3절 산업도시간 협력네트워크 구축의 의의	1
제3장 도시간 협력체제의 외국사례	27
제1절 독일의 도시간 협력체제	27
1. 일반적인 광역행정구조	27
2. 사례분석	32
제2절 일본의 도시간 협력체제	39
1. 일반적인 광역행정구조	39
2. 도시간 협력체제의 사례	41

제3절 미국의 도시간 협력체제	48
1. 일반적인 광역행정구조	48
2. 도시간 협력체제의 사례	50
제4절 비교 고찰과 함의	56
제4장 동남권 산업도시현황과 도시간 네트워크분석	59
제1절 산업 현황과 특성	59
1. 동남권의 산업 개황	59
2. 도시별 산업특성과 전망	68
제2절 산업도시간 연계체제	91
1. 분석의 방법	91
2. 교통량 분석	91
3. 인구이동 분석	94
4. 협력업체 연계망 분석	96
제3절 도시협력체제 수요분석	99
1. 도시간 협력에 대한 일반적 수요	99
2. 도시간 협력에 대한 기능별 수요분석	100
제4절 종합 및 함의	104
제5장 동남권 산업도시협력체제 구축 구상	106
제1절 기본방향	106
1. 기본전제	106
2. 기본전략	108

제2절 동남권산업고도화추진조합 설립방안	111
1. 기관구성	111
2. 기능	116
제3절 『동남권산업고도화추진조합규약』 시안	128
참고 문헌	133

<표 차례>

<표 2-1> 시장, 위계, 네트워크 비교	10
<표 2-2> 활동결정의 내외부적인 원천별 네트워크 위상	10
<표 3-1> 독일의 행정협력체의 법적 비교	31
<표 4-1> 제조업체의 지역별 분포 추이	60
<표 4-2> 동남권 제조업의 전국비중 추이	60
<표 4-3> 지역내총생산(GRDP)의 지역별 현황	61
<표 4-4> 지역별 첨단산업 비중 (생산액 기준)	62
<표 4-5> 벤처기업의 지역별 분포	62
<표 4-6> 동남권 산업고도화 수준 (제조업 부문별)	63
<표 4-7> 동남권 산업고도화 수준 (지역별)	64
<표 4-8> 외국인 기업의 국내 입지 분포*	65
<표 4-9> 동남권 제조업체들의 실물경기 평가 (제조업 부문별)	66
<표 4-10> 동남권 제조업체들의 실물경기 (지역별)	66
<표 4-11> 시도별 실업률 비교 (98년 9월)	67
<표 4-12> 부산지역 직업별 취업자수 변화	72
<표 4-13> 지역별 섬유산업의 현황 (95년)	75
<표 4-14> 대구지역 섬유산업의 규모별 사업체수와 부가가치(95년)75	75
<표 4-15> 대구지역 수출 동향	76
<표 4-16> 울산지역 산업단지의 생산 및 수출상황	79
<표 4-17> 구미국가산업단지의 월별 생산액	84
<표 4-18> 구미국가산업단지의 월별 수출액	84
<표 4-19> 경북지역 수출 동향	85
<표 4-20> 창원 국가산업단지의 월별 생산액	87

<표 4-21> 창원 국가산업단지의 월별 수출액	87
<표 4-22> 울산 현대자동차 협력업체의 지역적 비율	96
<표 4-23> 창원 LG전자 협력업체의 지역적 비율	97
<표 4-24> 동남권 조합의 필요성 (도시별)	100
<표 4-25> 동남권의 산업고도화를 위해 정부가 할 일(기업규모별)101	
<표 4-26> 동남권의 산업고도화를 위해 정부가 해야할 일(도시별)102	
<표 4-27> 동남권 산업도시협력체가 해야할 일(산업부문별)	103
<표 4-28> 동남권 산업도시 협력체가 해야할 일(도시별)	104
<표 5-1> 자치단체간 협력관계의 유형별 비교	110
<표 5-2> 조합회의 위원 구성비율	114
<표 5-3> 회원 자치단체별 재정부담율	128

<그림 차례>

<그림 4-1> 동남권 제조업의 부문별 전국대비 비중	61
<그림 4-2> 부산 산업의 전국대비 비율	69
<그림 4-3> 부산 제조업 중분류별 전국대비 비율	70
<그림 4-4> 부산 산업별 지역내총생산 증가율	71
<그림 4-5> 부산 실업률 추이	71
<그림 4-6> 부산 어음부도율 추이	72
<그림 4-7> 부산 제조업 생산지수 추이	73
<그림 4-8> 대구 산업의 전국 대비 비율	74
<그림 4-9> 대구 제조업의 전국대비 중분류별 비율	74
<그림 4-10> 울산의 산업부문별 전국대비 비율	77

<그림 4-11> 울산 제조업의 부문별 전국대비 비율	78
<그림 4-12> 98년 1~8월 울산 실업률 추이	79
<그림 4-13> 포항의 산업부문별 전국 대비 비율	80
<그림 4-14> 포항 제조업 중분류별 비율	81
<그림 4-15> 포항 제조업 중분류별 전국대비 비율	81
<그림 4-16> 구미의 전국대비 산업부문별 비율	82
<그림 4-17> 구미 제조업 중분류 비율	83
<그림 4-18> 구미 제조업의 부문별 전국대비 비율	83
<그림 4-19> 창원외의 전국대비 산업부문별 비율	85
<그림 4-20> 창원 제조업 중분류 비율	86
<그림 4-21> 창원 제조업 중분류별 전국대비 비율	86
<그림 4-22> 거제의 산업부문별 전국대비 비율	88
<그림 4-23> 거제 제조업 중분류 비율	88
<그림 4-24> 거제 제조업 부문별 전국대비 비율	89
<그림 4-25> 96년 동남권 주요도시간 교통량도 (6만 이상)	92
<그림 4-26> 96년 동남권 주요도시간 교통량도 (4만 이상)	92
<그림 4-27> 96년 동남권 주요도시간 교통량도 (2만 이상)	93
<그림 4-28> 동남권 주요도시간 종합 교통량도 (2만 이상 종합) ...	93
<그림 4-30> 동남권 각 시도별 인구이동(전출입) 현황	94
<그림 4-31> 울산현대자동차의 협력업체 분포 (98년)	96
<그림 4-32> 창원 LG전자의 협력업체 분포 (98년)	98
<그림 5-1> 동남권산업고도화추진조합 기구표	112

제1장 서론

제1절 연구의 배경과 목적

전통적인 도시체계에서 인근 도시들은 지역 내에서의 도시세력권 확장을 중심으로 상호 경쟁적 관계에 있었으나, 새로운 산업체제에서는 인근 도시들간의 협력적 네트워크가 중시되고 있다. 이는 고기술생산체제의 등장, 세계화현상의 진전 등, 새로운 산업환경이 전개됨에 따라, 각 지역들이 산업적 전문화와 함께 네트워크생산방식을 추구하게 되었기 때문이다. 즉, 지방적 수준의 집적경제와 더불어 지역적 수준의 네트워크경제가 등장하고 있는 것이다.

이러한 현상은 결과적으로 인근 지방정부들 사이의 협력관계를 촉진하고 있다. 특히 관련 산업을 가지고 있는 도시들 간의 협력과 연계는 더욱 중요해지고 있다. 일부 선진국들에서는 인근의 유사 기능 도시들간의 수평적 분업이 증가하고 있으며 도시 정부들은 이러한 경향에 부응하여 네트워크나 협력체제를 구성하고 공동의 발전전략을 모색하고 있다.

본 연구는 선진국들에서 점차적으로 활발해지고 있는 이 같은 도시간 네트워크를 한국의 실정에 맞게 도입하여, 한국 산업도시들 간의 협력을 촉진하고 이러한 협력을 제도적으로 지원하는 방안을 제시하고자 한다. 여기서는 특히 동남권 산업도시들에 적용하여 산업도시들 간에 협력을 강화하는 방안을 모색하려 한다. 동남권은 한국의 주요 산업도시들이 입지하고 있는 지역으로 이러한 협력

체제를 적용하기에 가장 효과적인 것으로 판단되었다.

이 전략은 무엇보다도 기업 및 관련활동들간 네트워크 구축을 통해 신산업 체제 등장과정에서 침체되고 있는 이 지역산업의 경쟁력을 제고하는데 기본 목표를 두고 있다. 동남권 산업도시들은 1960년대 이후 급속한 산업화를 통해 지속적인 성장을 해 왔고 한국의 경제성장에도 큰 기여를 하여왔으나 1990년대 들어 산업고도화에 적절히 대응하지 못함으로써 경쟁력이 저하되고 있다. 동남권의 산업고도화 전략으로는 다양한 방안이 제시될 수 있을 것이지만, 산업체들과 대학, 관련 연구소, 각종 지원기관, 유통활동, 서비스활동들을 상호 연결하여 유연적 네트워크생산체제의 기반을 지원하고 이를 세계적 네트워크와 연계하여 세계화경제에 편입시키는 것이 매우 효과적인 전략이 될 것으로 판단되었다.

이외에도, 산업도시간 네트워크는 다양한 수요에 대응할 수 있을 것이다. 그것은 신산업체제에서 요구되는 인프라 및 환경적 토대를 효율적으로 지원할 수 있으며, 유연적 네트워크산업체제와 세계화 경제에 효과적으로 대응하는 규모를 갖추게 할 것이다. 그리하여 자치단체별 사업추진방식에서 탈피하여 통합적으로 사업을 추진함으로써, 신산업체제가 요구하는 집적의 경제와 시너지 (synergy) 효과를 창출할 수 있을 것이다.

제2절 연구방법

본연구는 동남권지역의 산업도시들간 협력체제를 구축하기 위한 전략적 연구로서, 연구를 수행함에 있어서 다음의 연구방법들을 종합적으로 활용하였다.

첫째, 문헌 및 자료조사를 통해 신산업화에 따른 산업공간과 도시체계의 재조직화 현상에 대한 이론적 논의들을 종합하였다. 여기서는 특히 유연적 네트워

크 생산방식이 확산됨에 의해 도시간 관계가 역하히 변화하고 있으며 이에 대응하는 전략이 무엇인지를 논의하였다. 이 논의의 초점은 인근의 산업도시들이 상호협동을 통해 새로운 산업체제에서 산업고도화를 지원하는 방법이 무엇인지를 구명하는 것이었다.

둘째, 해외사례조사를 통해 해외의 도시간 협력체제 구축 상황을 조사하였다. 조사대상은 독일, 일본, 미국의 도시간 협력체제 구축사례들로서, 특히 독일과 일본은 본 연구의 처방적 모델로 제시된 산업도시간 협력체로서 지방자치단체조합들을 조사, 분석하였다.

셋째, 동남권 도시들에 대한 현지조사와 문헌조사, 통계분석, GIS분석 등을 통해 동남권의 산업현황을 파악하고, 지역산업 및 도시특성을 분석하였다. 여기에는 현지기업체 간부들과의 인터뷰와 주요 산업도시 공무원들과의 협의가 포함되었다. 인터뷰 내용은 동남권의 산업현황과 애로사항 및 요망사항에 관한 견해와 지역산업 육성 및 도시간 협력체 설립에 대한 의견이 중심이 되었다.

넷째, 동남권 업체들을 대상으로 한 전화설문조사를 실시한 바, 이를 통해 일반적인 정책적 요구사항들과, 도시간 협력체제의 필요성과 수요를 도출하였다.

그리고 이러한 분석들을 종합하여 동남권 산업도시간 협력체제 구축을 위한 실천적인 정책대안들을 제시하였다.

제2장 산업도시간 협력체제 구축의 배경과 의의

제1절 신산업체제의 등장과 도시간 네트워크

1. 유연적 네트워크생산체제와 신산업공간

작금에 나타나고 있는 산업공간의 재구조화는 기본적으로 컴퓨터기술과 통신기술이 생산공정에 접목되면서 발생한 생산방식의 혁명에 토대를 두고 있다. 이 생산방식 혁명의 결과 현대 산업경제체제가 다품종소량생산과 기술중시의 새로운 방식으로 진입하였는데 이를 유연적 네트워크 생산체제라고 한다.

여기서 “유연적”이란 생산이 기술변화와 시장변동에 즉시로 대응한다는 것을 의미하며, “네트워크”는 이러한 유연성을 확보하기 위하여 기업들이 네트워크를 구축하게 됨을 의미한다. 네트워크는 시장의 순수한 교환관계보다는 장기적이고 의지적인 관계를, 그리고 조직적 위계보다는 탄력적인 체계이다. 네트워크의 전형적인 형태가 실리콘밸리에서 보여지는 기업들간의 그리고 전문가들간의 잘 짜여진 연계망들이다.

<표 2-1> 시장, 위계, 네트워크 비교

주요 특성	시 장	위 계	네트워크
규범적 근거	계약-재산권	고용관계	보완적 강점
의사소통수단	가격	일상루틴	관계적 측면
갈등해소법	법원(사법기구)	명령(감독)	상호주의 규범(평판)
탄력도	고	저	중간
당사자간의 참여도	저	중~상	중~상
중도	정확성, 의심	공식적, 관료적	개방적, 상호이익
행위자들의 선호선택	독립적	의존적(종속적)	상호의존적
혼합적 성격	반복거래(위계적 문서로서의 계약) 의사소통수단	비공식적 조직(시장유사특성, 이익센터, 이전가격)	지위, 위계(복수의 당사자, 공식적 규칙)

출처: 김석용(1996)

<표 2-2> 활동결정의 내외부적인 원천별 네트워크 위상

		내부적 힘의 근거	
		이해관계	규범
외부적 힘의 관계	특정 관계	네트워크	위계
	일반적 관계	시장	문화

출처: 김석용(1996)

유연적 네트워크 생산체제의 특성은 다음 세 가지로 요약할 수 있다. 유연적 네트워크 생산체제의 가장 중요한 특성은 무엇보다도 자본보다 기술을 바탕으로 상품 경쟁력이 성립한다는 점이다. 이는 신산업체제의 기본적 특성으로서 기술개발과 시장변화에 기업들이 끊임없이 노력하고 대응하여야 함을 의미한다.

둘째는 아웃소싱과 기업간 네트워킹에 기초하여 기업들이 창업, 성장한다는 점인데, 네트워크가 개별 기업의 장기적 경쟁력을 좌우하는 것이다.¹⁾ 셋째는 유연적 네트워크 생산체제에서 기업들은 다품종소량생산과 기술변동에 따른 위험비용의 최소화와 분산화를 필요로 하는 바, 기업들의 해체, 소규모화와 동시에 상호의존성이 강화되고 있다. 산업부문에 따라서 규모의 경제가 여전히 작동하고 있다고 하더라도 신기술과 시장에 효율적으로 대응하지 못하는 공룡기업들은 앞날을 보장받을 수 없고, 우수한 중소기업들과의 네트워크에 점점 더 의존하게 되었다.

이러한 산업체제의 혁신은 새로운 생산공간의 확산을 가져왔다. 유연적 네트워크 생산체제의 공간적 형태로서, 신산업공간이 확산되고 있는 것이다. 그리고 이러한 신산업공간은 도시 내외적인 공간구조의 재구조화로 전개되고 있다.

신산업공간의 핵심은 생산네트워크이다. 생산네트워크란 유연적 네트워크 생산체제에서 전문기업들이 상호연계체제를 맺으면서 작동하는 연계망이며, 전문기업지구는 그것의 물리적 형태로서 생산네트워크가 집적된 산업공간이라고 할 수 있다. 이러한 유연적 생산네트워크는 반드시 생산기업만으로 구성되는 것은 아니고, 각종 연구활동, 교육활동, 서비스, 주거, 위락, 인프라, 환경 등의 제 구성요소들이 포함될 수 있다. 생산네트워크는 이러한 활동들의 긴밀하고 효율적인 연계에 의해 정보와 상품, 그리고 서비스를 보다 저렴하고 혁신적으로 생산할 수 있게 하는 기반시스템이다. 그것은 유연적 네트워크 생산방식의 효율을 극대화하는 핵심적 요소가 된다.²⁾

1) 예를 들면 실리콘밸리나 대만의 신주단지가 세계적인 컴퓨터생산단지로 부상한 것을 들 수 있다. 첨단산업지구, 혹은 생산네트워크는 공간적으로 분산되는 것이 아니라 강력하게 집적하는 경향을 보여주고 있다.

2) 생산네트워크의 이점은 크게 여섯 가지로 요약된다. 첫째, 전문가들간의 집적과 연계를 통하여 기술적 시너지를 창출하고 지속적인 기술혁신을 촉진한다. 둘째, 전문기업들 간의 공간적 집적으로 부품연계 비용을 감소시킴으로써 물류비용의 절감을 가능하게 한다. 셋째, 전문기업들의 집적은 특정 상품에 있어서 세계적 시장을 형성함으로써 세계적 유통망에의 연계를

즉 작금에 출현하고 있는 유연적 네트워크 산업체제에서 우위를 차지하기 위해서는 우수한 생산네트워크의 구축이 필수적이다. 그리고 이는 산업공간의 재구조화와 그에 따른 여타 공간체계의 재조직화를 유발하고 있다. 도시 내 산업전문화와 도시간 네트워크의 강화는 그 특징적 양상이다.

2. 생산네트워크의 3단계 구조

새로운 산업체제의 등장이 산업공간의 전면적인 재구조화를 가져오고 있는 바, 신산업공간은 국지적 단위, 지역적 단위, 그리고 세계적 수준 등 3단계로 구성되고 있다.

지방적 단위의 생산 네트워크는 우리가 일반적으로 산업지구(industrial district), 신산업지구(new industrial district), 혹은 전문기업지구라고 지칭하는 지방적 단위의 집적체들이다. 그것은 중소규모 첨단단지들과 같이 국지적 차원의 산업전문화와 네트워크화로 나타나고 있다.

지역적 단위의 생산네트워크는 지방적 생산집적체들 간의 지역적 연계 체계이다. 제3이탈리아³⁾, 실리콘밸리의 산업도시들 간의 연계는 그 대표적인 경우로서, 이 지역 도시들은 지방적 특화 뿐 아니라 지역적 연계망을 활용하여 강력한 산업경쟁력을 발휘하고 있다. 신산업체제에서 산업도시들은 지방적 단위의 전문

용이하게 한다. 넷째, 시장변화 및 기술발전의 속도에 맞춰 생산체제를 적은 비용으로 신속히 전환할 수 있게 한다. 다섯째, 전문 노동력과 기업의 집적으로 인해 전문 노동력의 구득과 일자리 탐색, 그리고 노동력의 유연한 활용이 가능하다. 여섯째, 전문기업들의 광범위한 집적은 지역 내 분업의 심화를 통해 범위의 경제를 확보할 수 있게 한다(권오혁, 1998b: 200).

3) 이탈리아는 북이탈리아와 중북부의 제3이탈리아(특히 에밀리아로마냐 지역) 그리고 남부 이탈리아 등으로 구분되는데 지역적 수준의 차별성이 매우 뚜렷하다. 제3이탈리아 지역 도시들의 산업적 성공이 남이탈리아로 전과되지 않고 있는 것은 지역 내부의 도시간 네트워크가 강하기 때문으로 설명된다. 유사한 경향은 미국의 실리콘밸리에서도 발견된다.

네트워크를 개발하여 생산네트워크에 기초한 산업경쟁력을 확보할 뿐 아니라, 산업집적체의 자체 내 네트워크는 인근 도시간 관계로 확대되는 경향을 보인다. 지방적 네트워크가 산업도시간 네트워크로 발전하고 있는 것이다.⁴⁾

그리고 오늘날 현저히 강화되고 있는 네트워크가 세계적 단위의 네트워크이다. 세계적 단위의 네트워크는 통신혁명에 의해서 정보의 유통이 원활해짐에 따라 대단히 긴밀해 지고 있다. 생산부문에서는 최종생산물시장 뿐 아니라 부품시장에서도 세계적 교역이 급증하고 있고 생산정보의 흐름도 현저히 빨라지고 있다. 따라서 세계적 네트워크에서 고립되어서는 경쟁력 있는 생산단위가 될 수 없게 된 것이다.

따라서 이상의 세 수준의 생산네트워크를 구축함으로써 유연적 네트워크 생산체제에서 산업고도화와 유연적 생산이 가능한 바, 이는 기업이나 지역이 마 찬가지라고 할 것이다. 본 연구에서 핵심적으로 논의하고 있는 도시간 네트워크는 두 번째의 지역적 단위의 네트워크이다.

3. 도시체계의 재조직화

신산업체제 등장 이전의 도시체계의 특징은 도시들이 유통의 거점으로서 상호경쟁적 관계에 있었다는 점이다. 전통적인 도시체계에서 도시들은 지역 내에서의 도시세력권 확대경쟁에 생존과 번영의 토대를 두고 있었는데 인근 도시의 성장은 기존 도시의 상권의 축소를 가져와서 도시의 위기로 작용해 왔다. 인근 도시 혹은 유사기능 도시간의 상권 경쟁, 지방체계모니 경쟁, 특정 도시산업 성장의 역류효과가 도시간 관계를 지배했던 것이다.

4) 실리콘밸리의 경우 그 내부에 5개 이상의 도시가 포진하고 있고 이들이 고속도로를 따라서 서로 긴밀히 연계되어 있다. 또 제3이탈리아 지역에 있어서도 크고 작은 도시들이 네트워크를 통해 상호이익을 확보하고 있는 것이다.

그래서 유사 규모 도시간 관계는 상권(도시세력권, 배후지) 경쟁의 대상이 되었고, 도시계층 내 상하위 도시간 관계는 기본적으로 기능적 포섭 관계를 형성하였다. 즉 대도시와 소도시간에는 수직적인 의미에서 기능적 종주성과 영역적 포섭관계가 지배하였다. 그런데 교통발달에 따라 대도시의 지배력이 강화되고 소도시 상권의 위축이 전개되었으며 이 결과 소도시들의 쇠퇴가 현저하게 나타났다.

그러나 고기술 산업체제, 세계화시대가 도래하면서 인접도시들 간에는 새로운 관계가 형성되고 있다. 각 도시(지역)들은 이웃 도시와의 경쟁을 넘어서서 세계적 경쟁력을 확보하는데 초점을 두게 된 것이다. 도시들은 세계적 경쟁력을 갖는 상품 및 정보생산의 창출을 추구하는 바, 이 단계에서는 인근 도시간 산업연계가 증가하고 인근 도시가 우수한 전문성, 생산능력을 가질수록 외부효과를 많이 얻을 수 있다.

그 결과 도시간 관계는 네트워크(City Network) 형태를 가지며 전문화된 중심지들 사이의 상호의존적이고 수평적인 연계가 두드러지게 나타나고 있다. 그것은 대기업과 중소기업의 관계가 하청방식에서 네트워크형태로 진전되고 있는 것과 같이 호혜적 네트워크방식으로 전환되고 있다. 그 대표적인 예가 실리콘밸리의 산업도시들간의 연계, 제3이탈리아 지역의 도시간 산업연계, 그리고 스위스 쥐라(Jura)지역의 지역적 전문산업체제 구축을 들 수 있다. 여기에서는 네트워크를 맺고 있는 도시들 사이에 전문화, 보완관계, 분업관계가 형성되며, 그것이 결과적으로 지방적 전문화를 통한 산업경쟁력 강화를 뒷받침하는 것이다.

제2절 도시간 협력의 제도적 상황

1. 광역행정의 현황과 유형

산업도시간 협력체제 구축은 기존 도시의 행정구역 경계를 넘어선다는 점에서 일종의 광역행정 현상이라고 할 수 있다. 물론 산업도시들이 상당한 거리를 두고 공간적으로 분리되어 있을 경우에는 일반적인 광역행정과 상이하다고 할 수 있겠으나 이 경우에도 여러 자치단체가 협력하여 행정행위를 한다는 점에서는 광역행정과 본질적인 유사성을 갖는다고 할 것이다. 이런 점에서 이미 제도화되어 시행되고 있는 광역행정제도들을 검토할 필요가 있을 것이다.

가. 행정협의회

지방자치단체의 공동사무 처리방식으로서 행정협의회는 지방자치법 제142조부터 제148조에 규정되어 있다. 지방자치법 제142조에 기관과 직원에 대하여 규정하고 있지는 않지만 제141조의 사무위탁규정이 준용되어질 수 있을 것이다. 행정협의회는 지방자치단체가 인근 지방자치단체와 공동으로 특정사무를 처리하기 위하여 설치하는 협의기구라고 할 수 있다. 2개 이상의 지방자치단체가 결합하여 기구를 형성하지만, 별개의 법인격을 보유하지 않는 형태로서 지방자치단체의 독자성이 원칙적으로 제한되지 않는 협력방식이다 (구병석, 1992: p417).

지방자치단체의 행정협의회의 기능적 유형에는 사무를 공동으로 관리하고 집행하기 위한 협의회와 사무를 관리집행함에 있어서 연계조정을 위한 협의회, 그리고 광역에 걸쳐 종합적인 계획을 공동으로 작성하기 위한 협의회가 있다. 이러한 유형 중 일반적으로는 한 가지 기능보다는 2가지 유형이 중복된 경우가 일반적이다.

행정협의회의 계층적 유형에는 광역자치단체간의 행정협의회와 기초자치단체간 행정협의회로 분류할 수 있으며, 전국적으로 약 60개의 행정협의회가 있다. 행정협의회에서는 주로 도로, 교통, 쓰레기처리, 상·하수도, 묘지, 분뇨, 도시계획, 행정구역 관련 안건들이 협의되고 있다.

행정의 관할권과 주민의 생활권, 문화권, 또는 용수권역이 일치하지 않는 경우와 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리하여 비용을 절감하고 효과성을 높이기 위하여, 행정협의회는 활용가치가 증대되고 있다.

나. 지방자치단체조합

지방자치법 제149조에서 제154조까지 규정되어 있듯이, 지방자치단체조합은 2개 이상의 지방자치단체가 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설치한 복합적인 형태의 특별지방자치단체이다.

지방자치단체는 자치사무를 자기책임원칙 하에 단독으로 처리하는 것이 원칙이나, 사무처리상의 능률이나 편의상 다른 자치단체와 공동으로 사무를 처리하는 것이 보다 합리적인 경우가 종종 있다. 이러한 경우 지방자치단체는 상호 협력방식에 따라 공공시설구역의 설치 및 다른 지방자치단체의 공공시설의 이용, 지방자치단체협의회의 설치, 지방자치단체의 사무위탁 등을 조합을 통하여 실시할 수 있다. 이러한 조합은 지방자치단체의 설립, 구성과 별개의 자체 독립법인으로 특별 지방자치단체라고 할 수 있다.

현재 지방자치단체조합은 독일의 목적조합(Zweckverband)과 일본의 일부사무조합 등 여러 국가들에서 실시되고 있다. 특히 독일과 일본의 목적조합은 지방자치단체의 설립, 구성과 별도의 자체독립법인으로서, 한국의 지방자치단체조합보다는 자치권이 강한 특별 지방자치단체라고 할 수 있다. 한국에서는 수도권

매립지 운영관리조합이 있으며, 서울특별시, 인천광역시, 경기도가 공동으로 설치하였다.

다. 광역행정기관

광역적인 지역개발이나 시설정비를 하고자할 때 광역자치단체간의 조정을 계획적으로 수행하기 위하여 공적 기관으로서 광역행정기관이 설치된다.

우리나라 지방자치법에는 광역행정기관에 관한 규정이 없으며, 독일 베찌르크(Bezirk)와 프랑스의 프레페(Prefect)에서 그 예를 찾아 볼 수 있다. 독일이나 프랑스의 예처럼, 일반적으로 광역행정기관은 조정기구로서 중앙정부의 지도감독을 받으며, 지방자치단체에 대해서는 법적, 또는 복무감독권을 갖고 있다. 독일의 경우 주정부의 하급기관으로 집행기관을 가지고 있으며, 의회를 구성하지 않는 특징을 가지고 있다.

일본의 경우 1994년 지방자치법이 개정되면서 광역행정연합이라는 기구가 제도화되었다. 도도부현, 시정촌, 특별구에 설치할 수 있고, 이들 사무가 지역적으로 광역에 걸쳐서 처리되어야 한다고 인정되는 경우, 종합적인 광역계획을 수립하고 필요한 인력조정을 할 수 있다. 유럽과는 달리 집행기관과 의회를 구성하도록 법적으로 의무화하고 있다.

2. 한국 광역행정체제의 한계

한국은 위의 세 유형 중 지방자치단체조합과 행정협의회에 관한 법적 장치를 마련하고 있으나, 광역행정기구로서 자치단체간 협력체계를 증진시키는데 충분한 역할을 수행하지 못하고 있다.

행정협의회의 경우 행정협의회의 결정이 법률적 구속력을 가지고 있지 않아서 자치단체간의 실제적인 협조와 조정이 미흡한 실정이다. 행정협의회의 안건의 유형은 도로, 교통, 쓰레기, 상하수도, 묘지, 분노에 관한 사항이 협의되고 있으나, 이해의 상충, 여건의 미성숙, 주민 반대 등으로 큰 실효를 거두지 못하고 있다.

지방자치단체조합의 경우에도 일본은 2800여 개의 사무조합이 운영되고 있는데 반해, 한국은 지방자치단체조합으로서 실제로 운영되고 있는 것은 수도권 매립지운영관리조합 하나에 불과하다. 수도권매립지운영관리조합의 사례는 현재까지 큰 문제점 없이 운영되고 있다는 점에서 성공적이라고 할 수 있으나, 운영상에 있어서는 다소의 문제들이 노정되고 있다. 예컨대 조합의 사무가 자치단체에서 파견된 공무원에 의해서 처리됨으로써, 조합의 입장보다는 자치단체의 입장을 대변하려는 경향이 적지 않다. 또한 1년 내지 2년 간의 단기 파견근무는 조합의 전문성을 감소시키고 직무의 연속성을 저하시켜 왔다.

더구나 유사기능 도시간의 네트워크와 협력체제 구축은 매우 초기적인 수준에 머물러 있다. 1998년에 대전에서 개최된 세계과학도시네트워크는 이 점에서 하나의 기원을 이룩하였지만 도시간 협력이라는 측면에서는 여전히 제한이며 초보적인 수준이다. 국내에서 참가한 도시는 대전시 외에 일부 도시에 그쳤으며 그들 사이의 협력은 아직 미약한 상황이다.

이렇듯 광역행정체계가 잘 운영되지 않는 가장 중요한 이유는 지방자치단체의 자치권한에 대한 배타적 태도 때문이라고 볼 수 있다. 그리고 오랜 기간동안 중앙정부가 지방자치단체간의 관계를 사실상 통제해 왔기 때문에 자치단체간의 협력이 일상화되지 못했던 데도 기인하는 바가 크다. 또 중앙정부가 보다 적극적으로 자치단체간의 협력을 지원하는 재정적, 행정적 인센티브를 제공하지 않고 있는 것도 다른 원인으로 지적되고 있다.

즉 광역행정의 활성화는 제도적 문제라기보다는 운영상의 문제로서, 자치단체들의 참여의지를 강화하기 위해서는 그 필요성을 인지하게 하는 것과 함께 중앙정부의 적극적인 지원이 중요하다고 판단된다. 특히 일반적인 광역행정이 아닌 특정기능의 도시간 네트워크와 협력체제를 구축함에 있어서는 그것의 의미와 필요성에 대한 보다 깊이 있는 이해가 접근이 필요하다. 본 연구에서는 산업도시들간의 공동 협력을 통해 산업경쟁력을 강화하고 산업고도화를 추진하는 전략을 수립하고자 하는 바, 이는 독일, 이탈리아 등 선진국들에서 상당히 진전되고 있으나 본격적인 시도는 본 연구가 처음이라고 볼 수 있다.

제3절 산업도시간 협력네트워크 구축의 의의

1. 협력네트워크의 이점

산업도시간 연계체계(혹은 도시정부간 정책 연계)를 구축함에 의해 연계되는 이점은 궁극적으로 지역산업경쟁력 강화라고 할 수 있으나 보다 구체적으로 분석하면 다음의 것들이 지적될 수 있다.

첫째, 전문화된 도시간의 산업연계 강화를 통한 거래비용의 감소를 들 수 있다. 특히 컴퓨터 네트워크 혹은 인터넷으로 상호 연계하는 경우 물적, 정보적, 인적 선택의 합리성을 크게 제고할 수 있고 거래비용도 감소시키며, 생산의 유연화를 지원할 수 있다.

둘째, 각 도시들의 중복투자를 배제하고 중심기능의 호혜적 이용을 위한 풀(pool)의 형성이 가능해 지는데, 예를 들어 공항, 항만, 고속도로 등 대규모 사회간접자본에 대한 공동 투자를 통해 분산적 투자로 인한 낭비를 막고 규모의 경제를 실현할 수 있다. 본 연구에서는 그 대표적인 예로서 일본의 간사이공항

건설사례를 들고 이를 분석하였다.

셋째 혁신능력의 협동과 융합에 의한 시너지 형성 측면이다. 이는 지방적 수준에서는 제한된 연구개발능력을 집적과 연계를 통해 촉진하는 데 주된 의의가 있다. 주요 연구조직의 상호 이용, 전문가, 대학 등 지방간 연계가 대표적인 경우이다. 독일의 하노버광역조합이 좋은 예가 될 수 있다.

넷째, 생산과정 상의 비용절감 이점을 공유하는 것으로, 전문 기계공업도시와 전문 자동차공업도시 간의 상호연계를 통한 거래비용의 절감이 그 한 예가 될 수 있다.

다섯째, 새로운 도시경쟁력 수단으로의 기능 측면으로서, 즉 도시간 연계에 의해 집적경제를 도모하는 것이다. 비교적 규모적 작은 도시들이 서로 연계함으로써 집적의 규모를 확대하고 분산적 집적효과를 취할 수 있다.

여섯째, 단일 기능지역에 기반한 대외적 마케팅 전략으로서, 지역전체가 생산의 전문성을 확보함으로써 세계적 생산 유통거점의 형성이 가능해진다. 단일의 생산제품이 아니라 하더라도 관련제품들을 묶어서 지역적인 이미지를 형성함으로써 그리고 하나의 상품시장으로서의 결절을 형성함으로써 세계시장의 주요 거점으로 성장할 수 있다. 제3이탈리아 도시들의 경공업제품들이 그러하다.

이외에도 해외 진출에 있어서 공동 접근, 장소마케팅에서의 이점, 중앙정부와의 협상력 강화 등도 도시간 네트워크의 장점으로 작용한다.

즉 오늘날 도시간 협력네트워크는 유사규모 도시간에, 혹은 도시계층 내 상하위 도시간에 상호의존적 수평적 형태로 나타나고 있으며 그것은 신산업체제에서 도시들이 산업적 경쟁력을 확보하는 주요한 수단으로서 작용하고 있다.

2. 저해요소

도시간 협력체제(연계)를 형성하는 것은 상당히 까다로운 조건들과 상황적 저해요소들을 가지고 있는 것으로 보인다. 선진국들에서조차 기업간 네트워크의 진전에 비해 도시간 네트워크는 상당히 저조한 실정이다. 도시간 협력네트워크를 형성·운영하는데는 다음의 저해요소들이 나타나고 있으며, 따라서 도시간 협력네트워크를 효율적으로 구성하기 위해서는 그 효과를 조기화하는 동시에 그 저해요소들을 적절히 극복하는 전략을 세울 필요가 있다.

도시간 협력네트워크를 구축함에 있어서 무엇보다도 중요한 문제는 참여도시들간의 이해대립이다. 지방자치단체들은 다양한 필요와 처지를 가지고 있기 때문에 자신들의 이해를 가급적 반영하려고 한다. 그것은 상호 이해와 협상을 통해 지속적으로 조정되어야 하며 거시적 차원에서 통괄되어야 한다. 사소한 문제에도 양보하지 않고 모든 사안에 대해 도시간 공평분배만을 요구하는 이기적 자세를 견지할 경우 협력체제는 성공하기 쉽지 않다.

둘째, 도시정부간 정치적 갈등도 하나의 방해요인이 될 것인데 정당의 차이, 지역감정 등은 대표적인 것이다. 정치적 요인은 지방자치가 전면화되어 단체장과 지방의원들이 주민선거에 의해 선출될 경우 더 심화될 소지가 있다. 정치적 갈등은 참여 자치단체 상호간에 불신을 낳고 사사건건 대립적인 결과를 유도할 수 있다.

셋째, 중앙정부가 일부 재정적 지원을 한다는 이유로 과도한 간섭을 일삼는다면 본래의 의의가 퇴색될 수밖에 없다. 도시정부간 협력의 주체는 도시정부 자신들이며, 중앙정부의 개입은 최소화되는 것이 바람직하다. 그러한 개입은 도시정부들의 기대를 크게 떨어뜨림으로써 무관심을 조장하거나 중앙정부를 통한 이익추구가 일반화되어 오히려 갈등을 유발하게 될 것이다.

넷째, 이러한 협력체제 구성과 관련된 여러 이익집단들이 등장하여 그들의 이익을 관철시키려고 하고 이를 적절히 견제하지 못할 경우에도 도시협력체의

효율성은 저하될 수 있다.

우리나라의 경우 지방자치의 역사도 일천하고 자치단체들간에 대립적인 특성이 적지 않으므로 이러한 문제가 발생할 가능성이 적지 않다. 또 지역정치 영향도 부정적으로 작용하는 측면이 적지 않다. 그러나 관련산업을 중심으로 도시간 연계망을 강화함으로써 산업경쟁력 강화와 같은 상호적 이익의 추구가 가능함을 확신시킨다면, 그리고 중앙정부가 초기 비용의 상당부분을 지원한다면 산업도시간 협력체제 구축이 어려운 것만은 아니라고 판단된다.

제3장 도시간 협력체제의 외국사례

제1절 독일의 도시간 협력체제

1. 일반적인 광역행정구조

가. 도시간 협력체제의 종류와 현황

독일에서 지방자치단체 상호간의 협력형태로는 공법상의 협의회(öffentlich-rechtliche Vereinbarung), 지방업무공동체(Kommunale Arbeitsgemeinschaft), 목적조합(Zweckverband), 공법상의 특별단체(öffentlich-rechtliche Spezialverbände), 사법상의 조직형태(법인)로 구분되고 있다.

지방자치단체간 연합적 협력체제의 필요성은 1개 자치단체가 경제적으로 독자적 운용이 불가능한 경우, 사무가 지역경계를 넘어서는 특성을 가진 경우, 지방자치단체의 행정적, 재정적 한계를 넘는 경우 등으로, 병원사업, 에너지개발, 용수개발에서부터 재해예방, 교통에 이르기까지 다양하다.

독일의 지방자치단체간 협력체제를 위한 조직은 다양하고, 법적, 제도적, 재정적 여건을 잘 갖추고 있으며, 비교적 잘 운용되고 있다. 가장 흔히 볼 수 있는 협력체제는 환경보호를 위한 공동의 용수개발이다. 이러한 협력체제를 통해 통일과정에서 서독의 주 또는 지방자치단체와 동독지역의 주나 자치단체가 자매결연을 통하여 행정적, 재정적, 인적지원을 하기도 하였다.

현재 지역경제발전을 위한 협의체가 59개 있으며, 공조직으로 형태를 갖추고 자체 운용되는 곳이 32개나 된다. 독일의 자치단체간 협력체는 현재는 용수 개발과 폐수처리에 관련되어 많은 목적조합과 협의체가 존재하고 있다. 독일의 지방재정제도는 자치단체간 협력체계를 위한 기초조건을 제공하고 있으며, 지방자치단체의 재정자립여건도 자치단체의 역량에 따라 재정운용의 독자성이 보장되어 있다.

지방자치단체의 수입 중 가장 많은 부문을 차지하는 것은 영업세이며, 부가가치세의 15%도 지방자치단체의 몫으로 배당되고 있다. 지역경제의 활성화 정도에 따라 자치단체의 재정자립을 보장받게 되며, 지방자치단체가 적극적으로 자치단체간 협력체를 통하여 경제발전을 추진하고 있다.

나. 행정협의회

지방자치단체의 집행기관이나 의회로부터 위임을 받은 사람이나 공무원이 기관을 대표하여 구성되며, 이해관계 있는 기관들의 대표자들의 협의체를 행정협의회라고 한다. 행정협의회는 자치단체로부터 위임된 사무를 담당하며, 개별 위임된 사무에 대해서는 특별위원회를 구성하여 논의할 수도 있다. 일반적으로 위원 과반수에 의해서 의결되는 것을 원칙으로 하지만, 협의회의 특성상 협의와 조정 에 의해 전원합의로 의사결정하는 것이 일반적 운영방식이다. 의사결정의 기속성은 목적조합보다 약하며, 의결된 사항은 시효기간을 정할 수 없고, 단지 조건부 결정을 내릴 수 있으며, 서면에 의하여 결정사항을 명시하는 것을 원칙으로 하고 있다.

협의체는 위임받은 사무에 한하여 권한 있는 집행을 할 수 있으며 사무집행을 위한 재원으로 수수료, 사용료, 등의 항목을 설정할 수 있어서, 우리나라의

협의체가 부담금으로 운영되는 것을 원칙으로 하고 있는 것과는 대조를 이루고 있다. 이는 지방자치의 광범위한 범위를 인정하는 독일과 다른 점이다.

다. 목적조합

독일 목적조합은 지방자치단체의 의무적 사무를 효과적으로 달성하기 위하여 공법상의 기관으로 설립되며, 기초자치단체나 도시간 또는 특별행정관서나 법인도 회원이 될 수 있는 폭넓게 활용되고 있는 제도이다.⁵⁾

바덴뷔르템베르크 주의 경우 공법상 협의체와 목적조합이 주의 지방자치협력법에 규정되어 있고, 실용화되어 있다. 목적조합에 대한 독일의 법적 근거는 모든 주의 지방자치법에서 찾아볼 수 있다.

목적조합은 14세기 알사스 지방에서 시도되었으며, 18세기에 자치단체간 협력체계로서 기본개념이 정착되었다. 1911년 프로이센 제국에서 목적조합법이 제정되었으며, 1945년에 바덴뷔르템베르크 주의 도시간 연합을 형성하면서 현대적 의미의 목적조합이 탄생하였고 실용화되었다.

목적조합의 설립은 조례형식의 법률에 의해서 설립되며, 조례에는 가입단체, 사무, 명칭과 위치, 조직과 조합의 관할권, 소요예산에 따른 조합원의 부담금비율, 공시의 방법, 청산시의 요건 등을 명시하도록 규정하고 있다. 감독관청은 주의 내무성이나 관구(Bezirk)가 있는 경우 관구장이 담당하며, 감독관청의 허가를 받아 설립되고 있다.

목적조합은 조합원 총회와 조합장으로 구성되며, 총회 내에 상임위원회를 구성할 수 있고, 조합의 집행권한을 담당하는 행정기관을 두고 있다. 이들 업무는 공무원이 담당한다.

5) 슈튀름연합도 광역적 의미에서 목적조합으로 보는 학자도 있다.

목적조합은 조합을 위한 세목을 정할 수 없으며, 조합원이 연간의 예산과 재산상태를 감안하여 비용을 분담하고, 조합이 신규사무를 정하였을 때는 그 사무에 따라 분담금을 결정할 수 있다.

라. 사법상의 법인

지방자치단체의 사무를 민간위탁하여 관리하는 형식으로 사기업의 경영기법에 따른 효율성을 높이고, 자치단체는 계약에 의한 비용을 절감하는 방식으로 법인, 재단, 협동조합, 유한책임회사(GmbH)와 주식회사(Aktiongesellschaft)의 형식을 가지고 있다. 사기업이 자치단체의 사무를 위임받아 수행할 경우 선거를 통한 자기책임의 원칙이 저해될 수 있다고 보고 있다. 사법상의 법인은 국가기관의 집행기능을 수반하는 사무를 맡지 않으며 단지 기획단계의 사무를 담당하는 것이 일반적이다.

자치단체간 협력을 위한 사무의 민간위탁은 사기업의 경영기법의 도입으로 경제적 합리성을 높이는 사무에 도입되고 있다. 자치단체의 사무 중 기획이나 개발, 상품화 등에 관한 사무는 공공부문보다는 민간부문이 더 많은 유연성을 가지고 있다고 판단되며, 이러한 분야에 사기업의 축적된 역량을 이용함으로써 자치단체의 사무를 보다 합리적으로 처리할 수 있다고 보여진다.

재정정책의 한계나 행정의 경직성 등의 문제로 민간부문의 참여를 통한 공공의 사무를 처리하는 방식이 증대하고 있지만, 특히 산업촉진을 위한 자치단체의 연합은 현재 민간부문의 참여가 증대되고 있는 분야라고 할 수 있다.

독일에서 일반적으로 활용되는 자치단체간 협력체로서 목적조합과 협의회 그리고 사법상의 법인을 비교하면 <표 3-1>와 같다.

<표 3-1> 독일의 행정협력체의 법적 비교

	목적조합	협의회	법인
법인격	공법에 의한 법인	법인격 없음	사법상의 법인
사무위임	자치단체의 모든 사무를 위임받아 수행할 수 있음		행정고권적 사무가 아닌 모든 사무가능
조직	· 조합전체회의 · 조합장	· 의무적 기관 없음	· 총회 · 법인장 (감사기관, 현업기관 설치 가능)
의사결정과정	의사결정은 자치단체보다 간소함 목적조합조례와 목적조합의 크기에 따라 다름	의사결정과정은 장기적임 각 회원의 제안을 고려해야 하며, 위원회의 합의가 필수적임	의사결정과정은 최단기 법인장의 권한이 매우 강함 법인장과 총회사이의 권한관계가 복잡
자치단체와의 협력체계	조합의 대리인이 자치단체와 연관이 있을 때, 자치단체와 협력관계가 매우 밀접함	자치단체의 이해관계가 사무집행에 관련될 때 영향력이 강해짐 상대 자치단체의 협력권리와 거부 권한에 따라 실행가능성 결정	총회회원의 구성방법에 따라 차이가 큼 총회의 회원으로 자치단체가 참여할 경우 협력관계를 기대할 수 있음
조세권 여부	사무관리상의 조세 부과 의무적 (수수료, 부담금, 지방세)		조세제도와 무관함
제3자의 참여권	행정고권외의 사무에 참여가능 회원의 가입과 탈퇴는 조례의 개정으로 가능	제3자의 참여는 불가능함	제3자의 참여는 쉽게 가능함
재정	자치단체의 예산계획에 따라 운영되며, 융자 가능		자체운영되며, 융자(대출)가 쉽게 이루어짐

2. 사례분석

가. 하노버 광역조합(Zweckverband Grossraum Hannover)

1) 설립목적

하노버광역조합은 1967년 주거지역과 대중교통의 문제를 해결하기 위하여 대중교통정보에 대한 데이터베이스를 구축하여 대중교통, 지하철과 철도의 효과적인 운영과 쾌적한 주거환경을 설정하기 위하여 설립되었다. 자치단체들은 1971년부터 협력관계를 유지하고 있었으며, 1980년 주 정부에서 목적조합성립법을 제정함으로써 제도화되었다. 일반적으로 목적조합의 설립은 자치단체간 합의에 의하여 성립되지만, 하노버 광역조합은 주 정부에서 이를 설립하여 지원하는 특별한 성격을 띠고 있다.

1990년부터 7개년 계획을 수립하여 주택건설계획과 산업지역에 관한 종합개발계획을 추진하고 있으며, 2000년 세계박람회를 위한 조합의 기능을 확대시키고 있다.

2) 사무

1970년부터 1980년까지 목적조합의 명칭이 “광역 대중교통 하노버”(Großraum-Verkehr Hannover)로 불리었듯이, 대중교통체계의 통합과 조정을 통하여 교통서비스를 향상시키는 것이 이 조합의 본래 기능이자 사무였다. 구체적인 사업으로는 대중교통의 네트워크와 노선계획, 노선연결의 조정, 요금체계의 통합, 그리고 홍보와 광고를 통한 교통정보제공과 할인조건의 조정 등이 포함되었다. 1991년에는 지역의 교통회사와 공동으로 조약에 서명하여 노선구역통합이 이루어졌다. 이는 재정균등화(Lastenausgleich)를 실현함으로써 격지주민의 편리함을 확보하고 참여 사업자의 재정적 불이익을 최소화하였다.

그리고 도시와 휴양시설의 조화를 추구하는 것도 이 조합의 주요 사무중 하나이다. 조합은 지역적 경계를 넘는 휴양시설의 계획과 설립을 담당하였으며, 이에 따라 북해 주변의 늪지를 전나무 자작나무와 소나무로 숲을 조성하고, 라이네 계곡의 개발, 뤼시베르데 산악지역 개발, 해발 400m 이상 지역의 산림녹화를 목적조합이 담당하여 쾌적한 생활공간과 휴양공간을 확보하였다.

하노버광역조합의 또 다른 사무는 지역경제발전 촉진이다. 지역경제를 활성화하고 산업단지와 주거공간의 연계를 위한 목적조합의 기능을 수행하고 있다. 새로운 기업정착을 위한 교육프로그램을 운영하고 있고 전문지식을 조언하기 위한 기능을 하노버기술센터(Technologie Centrum Hannover GmbH)와 연합하여 제공하고 있다. 이러한 민간기업과의 파트너쉽을 통한 기업지원프로그램을 가지고 1993년 4월부터 하노버지역 용지개발회사와 연합하여 기업체를 위한 단지개발과 주거용 택지개발을 실시하고 있다. 재정적 용자는 하노버신용금고에서 담당하고 있다.

산업단지조성은 산업의 입지여건을 고려하여 시행하고 있으며, 하노버 공항 북쪽의 라겐하겐과 같이 시장 접근성을 고려하고 있다. 이러한 산업단지는 주거지역과 지방철도 그리고 전철의 연결을 동시에 하나의 프로그램으로 진행하고 있다.

또한 자원 배분을 안정적으로 운용하기 위한 전략의 하나로 목적조합을 운영하고 있다. 인적자원을 합리적으로 배분하며, 교육과 연구기능을 연결하여 고급인력을 원활하게 공급하고자 하였다. 용수와 전력 등의 에너지 공급을 원활하게 하며, 고속도로, 철도 및 운하를 이용한 자원의 효과적인 공급이 가능하도록 유도하고 있다. 1,200ha에 해당하는 지역에 750ha의 주거지역을 설정하여 개발하였으며, 이들 지역의 대중교통(버스, 택시, 전철)과 철도, 운하를 연계시키고 있다.

1996년부터 2003년까지 37,000여 채의 가옥을 건설할 예정이며, 이에 따라 18,000 개 노선을 정비할 계획이며, 또한 EXPO 2000에 대한 준비작업을 겸하고 있다.

3) 기관구성

하노버광역조합은 하노버시와 하노버군(Landkreis), 그리고 케른스타르시 등 3개 구역 내에 28개 지방자치단체가 참여하고 있다. 이곳은 매년 세계 최대의 전자박람회인 하노버박람회(Hannover Messe)가 정기적으로 열리는 지역으로 유명하다. 유럽의 전자산업의 새로운 기술이 하노버박람회를 통하여 공개되고 박람회 개최 후 유럽의 컴퓨터의 가격형성이 이루어지며, 2000년 세계산업박람회의 개최지로 선정되었고, 이를 위한 준비를 하고 있다. 이곳은 인구 110만 명으로 니더작센주의 인구 15%에 해당되며, 주민총생산은 니더작센 주의 20%에 해당되는, 산업적으로 매우 중요한 지역이다.

이 조합의 조합원 총회는 75명의 대의원으로 구성되어 있다. 조합의 행정은 140명의 직원이 담당하고 있다.

4) 평가

하노버광역조합은 목적조합의 필요성과 성과 면에서 독일의 모범 사례로 꼽힌다. 하노버 광역조합의 장기 비전은 통합적 생활공간과 교통체계의 개발에서부터, 세계화 속에서 지역적 특수전문영역을 개발하는 것이며, 지역특화를 위한 전문화 영역, 특히 교통관계, 박람회, 국제회의, 에너지, 보수교육 등에 중점을 두어왔다.

정치적, 경제적 조건의 변화에 대응하고, 목표달성을 위한 역량강화와 지

역 내 산업경쟁력의 증진에 조합이 주요한 역할을 수행하였으며, 그 결과 구역 내의 연구능력이 향상되었다고 평가할 수 있다.

지역적으로는 하노버, 부라운슈바이히, 괴팅겐(대학도시)을 삼각 연결하는 연구기능의 도입으로, 변혁을 위한 충분한 역량을 가지고 있으며, 이에 대한 활용이 가능할 것으로 판단된다. 또한 합리적이고 통합적인 교통관리, 농업지역의 연합적 발전, 그리고 자연적, 구조적, 소외된 구역에 대한 부담균등화를 통하여 균형적 발전과 수혜의 평준화를 유도하는 등의 성과를 거두었다.

나. 베직하임 산업지역 목적조합

1) 설립목적

베직하임목적조합은 네카강 중류지역과 푸랑켄 지역의 베직하임 등 6개 지방자치단체들(Besigheim, Gemmingen, Hessigheim, Mundelsheim Walheim, Neckarwestheim)이 설립하였다.

베직하임 산업지역 목적조합은 지역산업의 경제적 생산성을 높이고, 지역의 고용창출과 공동의 환경보호, 주택문제의 공동해결을 위한 목적으로 설치되었다.

2) 사무

베직하임 목적조합은 산업지역을 위한 베직하임 시와 오토마스하임 시의 주택건설계획, 산업지역에서 필요한 용수의 공동개발과 하수의 공동처리, 공업과 상업단지의 공동개발과 지역개발의 지원, 그리고 행정지원을 수행하고 있다.

그리고 이러한 사무를 공동으로 처리하기 위하여, 6개 지역의 산업지역 범위를 67ha로 제한하고 지역내의 레저와 휴양시설을 보완해 주며, 구역 내의 용

도변경이나 공업지역의 교환 등을 연방공간계획법의 범위 내에서 수행할 수 있도록 지원하고 있다. 산업지역에서 필요한 전력과 에너지수급을 자치단체와 공동으로 개발지원하며, 이들 공공시설을 이용할 경우 수수료나 사용료를 부과할 것을 목적조합조례에 명시하고 있다.

회원 자치단체는 지정구역 이외 지역의 시설이나 산업발전이 필요한 경우 이를 지원하여 당해 목적조합의 목표를 달성하도록 조력해야 하며, 외부 자치단체의 특별한 요구가 있는 경우 이를 고지하여야 할 의무도 가지고 있다.

3) 기관구성

베직하임 목적조합은 목적조합총회와 조합장, 그리고 집행기관으로 구성되어 있다.

목적조합총회는 베직하임 5인, 켈리그하임 2인, 헤시그하임 2인, 문델스하임 2인, 네카베스트하임 2인, 발하임 2인의 회원으로 구성되며, 표결권의 숫자도 대의원 숫자와 같다. 시장이나 부시장이 회원으로 참여할 수 있으며, 그 외의 대의원은 주의 자치법이 정한 직무대행규정에 따른다.

목적조합총회는 조합의 주된 기관으로, 조합장에게 위임하지 않은 사무는 모두 총회에 속한다고 볼 수 있으며, 또한 총회위원장의 선임과 조합장의 선임, 목적조합연합회에 참여하게 될 대의원의 선임, 목적조합조례의 개정권, 목적조합규칙의 제정과 개정 그리고 예산조례의 제정, 특별회계에 속하는 특별한 재산권의 운영계획에 관한 사무를 관장한다.

조합의 조례에 따르면 조합원 총회는 목적조합의 행정과 과제 그리고 임금에 대한 확정, 건설계획의 확정, 목적조합과 목적조합행정의 기관에 대한 감독과 시설 및 시설확장계획의 결정, 목적조합의 지출과 자치단체의 재정 지원에 대

한 감사, 목적조합의 공무원과 근무자에 대한 감사, 목적조합의 조례에 규정된 사무의 실시여부와 소속자치단체의 이해에 대한 평가에 관한 사무를 관장한다.

일반적 목적조합의 의결정족수와 같이 폐직하임 목적조합 조합원총회의 의결은 3분의 2이상 출석에 과반수의 찬성으로 의결한다.

목적조합의 총회는 1인의 조합장과 2인의 직무대행(부조합장)을 선임한다. 조합장은 대외적으로 목적조합을 대표하며, 목적조합의 행정을 총괄한다. 조례에 명시된 조합장의 권리는

- 재정수입에 의한 지출 중 항목이 설정되어 있는 경우 30,000마르크까지는 독자적으로 결정할 수 있으며,
- 예산계획이 없는 경우는 10,000마르크까지 지출을 결정,
- 6개월 미만의 기간소요 사무의 결정,
- 6개월 이상 사업 중 50,000마르크 이하의 비용이 소요되는 사무의 결정,
- 6,000마르크 미만의 임대차 계약,
- 하급직 공무원이나 계약직 공무원의 채용결정,
- 총회의 휴회 시 긴급상황에 대한 지출을 결정할 수 있으며, 사후보고의 의무를 지고 있다.

폐직하임 목적조합은 사무집행을 위하여 행정기관을 두며, 공무원과 계약직 공무원을 임용할 수 있다. 자치단체에서 파견된 공무원을 둘 수도 있으며, 이에 대한 비율은 자치단체간 합의에 의해서 결정된다.

4) 예산과 재정

폐직하임 목적조합의 재정은 국가보조금, 양여금, 제3자의 기부금이나 재산

의 관리 또는 신용대출에 의해서 운영될 수 없으며, 자치단체의 부담금으로 운영된다.

하노버 목적조합은 주정부가 법률을 제정하여 설치하였으며, 주정부의 재정 지원을 받고 있으나, 베직하임 목적조합은 자치단체들이 공동으로 운영하는 것을 원칙으로 하고 있다.

재산에 관한 재정운영은 특별회계에 의하며, 재정부담률은 조례에 명문으로 규정하고 있다. 자치단체의 부담율은 베직하임 40%, 겐리그하임 17%, 헤시그하임 7%, 문델스하임 17%, 넥카베스트하임 7%, 발하임 12%로를 부담하며, 이에 대한 비율은 조례에 명시하고 있다.

제2절 일본의 도시간 협력체제

1. 일반적인 광역행정구조

가. 행정협의회

지방자치단체사무의 일부 또는 지방자치단체장, 위원회 및 위원의 권한에 속하는 사무의 일부를 공동으로 관리 및 집행하거나 혹은 사무의 관리 및 집행에 대해 연락조정 그리고 광역에 걸쳐 종합적인 계획을 공동으로 작성하기 위하여 설치하고 있다.

협의회의 종류는 관리집행협의회, 연락조정협의회, 계획작성협의회의 3종류가 있으며, 대부분 2가지 이상의 성격을 가지고 있다.

현재 417건의 행정협의회가 있으며, 참여하는 자치단체수도 3,189단체에 이

르고 있다.

나. 일부사무조합

일본의 일부사무조합은 2개 이상의 지방자치단체가 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 특별지방자치단체이며, 한국의 지방자치단체조합, 또는 독일의 목적조합과 대비될 수 있는 제도이다.

일부사무조합은 법인으로서 협의회와는 달리 고유의 직원 및 독자적인 재산을 가지며, 조례를 제정할 수 있는 특별지방자치단체인 특징을 가지고 있다.

일부사무조합은 조합장(관리자)을 두는 한편 의회(조합대의원총회)를 구성할 수 있으며, 관리자는 일반적으로 구성단체의 장 중에서 그리고 의원은 구성단체의 의원 중에서 선임된다.

일부사무조합의 사무 건 수는 2,840건이며, 사무별로는 환경위생이 1,058건 37.3%, 방제가 495건 17.5%, 후생복지가 416건 14.7%에 해당하며 이는 일부사무조합의 주된 사무라고 볼 수 있다.

일부 사무조합에 대비되는 전부 사무조합이 있으며, 정촌(町村)에 한하여 설립할 수 있으며, 복합적 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설치될 수 있으나, 현재 그 실례가 없다.

다. 광역연합제도

광역연합제도는 폐기물처리, 지역정비, 자연환경보전 등의 다양한 광역행정 수요에 대해 적절하고도 효율적으로 대응하기 위하여 사용되고 있다. 광역연합은 특별지방자치단체로서 일부사무조합보다는 자주성과 주체성이 강한 권한을

가지고 있으며, 중앙권한을 이양 받아 설치되는 것을 원칙으로 하고 있다.

권한의 특징은 중앙정부는 광역연합에 대해 직접 권한을 이양할 수 있으며, 광역연합은 주관 사무변경을 구성단체에 요청할 수도 있다는 것이다. 광역연합이 책정하는 광역계획에 따르지 않거나 광역연합설치 취지에 위배되는 행위를 하는 구성단체에 대해 권고를 할 수 있는 권한을 가지고 있다.

광역연합은 의회와 집행기관을 둘 수 있으며, 광역연합의 선거인 또는 구성단체의 장들에 의해 선출된 장과 해당광역연합의 선거인이 투표로 선출하거나 구성단체의 의회에서 선출된 의원으로 의회를 구성하게 된다.

2. 도시간 협력체제의 사례

가. 마에바시 산업진흥 일부사무조합

1) 설립배경과 목적

마에바시공업단지조성조합은 지방자치법 제284조 제 1항의 규정에 의하여 群馬縣과 前橋市에서 1960년 5월 31일 수상의 허가를 받아 설치한 것이다.

이 조합의 설치배경은 공업단지조성을 효율화하고자 하는 의도와 직접적으로 관련된다. 1950년대 말 마에바시시는 군마현의 현청 소재지이나, 산업을 유치하고 산업단지를 조성하는데 있어서 재정적, 행정적 역량이 부족하였다. 이 문제를 효과적으로 해결하기 위해 군마현과 마에바시 시가 공동으로 일부사무조합을 설치하여 행·재정적으로 상호 협조함으로써 산업단지조성에 효율성을 기하기로 하였다.

「마에바시공업단지조성조합」의 설립목적은 산업단지조성 촉진과 지역경제 육성 등 두 가지이다. 특히 산업단지 조성이 주목적인데, 이 조합의 규약 제3조

에 의하면 마에바시공업단지조성조합의 설치목적은 마에바시 시내에 공업단지 및 주택단지를 조성하는 것이 기본목적이라고 명시하고 있다. 하지만 근래에 이 조합은 그 역할을 보다 확장하여 지역경제 촉진을 위한 사업을 시행하고 있다. 즉 지역경제를 활성화하고 새로운 기업정책을 지원하기 위한 각종 시책을 발굴하였다.

2) 기구

마에바시공업단지조성사무조합은 관리자, 부관리자, 조합의회, 사무국 등으로 구성된다. 관리자는 군마현 지사, 부관리자는 군마현 부지사와 마에바시 시장이 맡으며, 이 조직의 최고의결기구인 조합의회는 군마현 의원 5명과 동수의 마에바시 시의원으로서 구성되어 있다.

사무국은 총199명으로, 이들은 모두 마에바시 시의 공무원(일부는 군마현 공무원)이 겸임하고 있다.

· 관리자	(群馬縣지사)	1명
· 부관리자	(縣부지사 前橋시장)	2명
· 출납장	(前橋市 출납책임자)	1명
· 감사위원	(縣감사위원 2명 市감사위원 2명)	4명
· 조합의회의원	(현의회의원 5명 시의회의원 5명)	10명
· 의회사무국		13명
· 출납실		7명
· 감사원사무국		9명
· 사무국	국장1명 참여15명 총무부53명 업무부25명 시설부105명	199명
		계 246명

3) 사무

조합에서는 前橋市가 수도권내의 공업생산도시로서 공업생산력을 높이고 고용의 확대를 계획하기 위하여 공업단지 및 주택단지의 취득, 조성, 관리 및 처분에 관한 공동사무를 처리한다. 마에바시 시는 도쿄로부터 약 1시간 30분 거리에 위치한 수도권내의 지역이므로 수도권정비법의 영향하에 있다.

설립이후 공업단지 및 주택단지의 조성, 분양을 적극적으로 추진하여 현재 까지 공업단지는 16지구 360ha를 분양하여 381社가 입주하였다. 주택단지는 12지구 105ha(약 3,000지구)를 분양하였다. 또한 공업단지는 2지구 19.4ha를 현재 분양 중에 있고 앞으로의 계획은 2000년에 공업단지 1지구, 주택단지 1지구를 사업 착수할 예정이다

4) 예산과 재정

사무조합의 재정은 당초에는 현의 보조금과 시의 재정으로 충당하였으나 현재는 재정적으로 독립채산을 하고 있다. 하지만 근래 일본경제의 침체에 따라 산업용지의 분양이 저조하여 재정적 곤란을 갖게 되었다.

5) 평가

조합은 前橋市의 풍요로운 도시경영을 지원하기 위하여 소비도시에서 공업생산도시로의 전환을 목표로 설립된 공업단지에 대해서는 JR 上越線 沿線의 1호, 2호, 3호단지 및 力丸圃地 등의 조성을 하고, 日本精工, 日新電氣, 나가요通信機, 토스텐前橋, 일본빅터, 다이하츠車體, 東芝器機 등을 비롯한 우량기업 71개사를 유치하였다. 동시에, 기계 금속공업 18社의 집단화·협력화를 추진하여 기업체질의 강화와 개선을 도모하고 또한 住·工 혼재 지역에 있어서 공장규모 확장의 어려움, 산업공해 제거 등의 문제를 적극 해결하여 市의 경제진흥, 고

용확대 및 주요환경의 정비 등에 커다란 효과를 보이고 있다.

주택단지는 기업의 근로자 및 시민 등에 대하여 저렴하고 양호한 주거환경의 택지를 공급함과 함께 인구·세대수의 증가에 효과를 보이고 있다.

또한 前橋工業團地造成組合은 향후 마에바시 시 전체의 토지이용계획 중에서 시 산업의 전반적인 활성화와 고용의 확대를 도모하기 위하여 계획적인 단지조성을 추진하여 공업용지 및 주택용지를 안정되게 공급해 나갈 계획이다.

나. 간사이지역 도시간 협력사례: 간사이공항 건설

간사이(關西)지방의 주요 도시들간 협력네트워크는 매우 체계적이며 긴밀한 것으로 알려져 있다. 그래서 간사이지방 도시간 네트워크에 대한 많은 연구들이 제출되었다. 여기에는 여러 사례들이 포함되어 있는데, 특히 오사카만에 건설된 간사이국제공항 건설사례는 매우 모범적인 것이다. 그것은 이 공항의 건설비용이나 기능적 효율성에 대한 시비와는 구별되는 것으로, 도시간 혹은 자치단체간의 네트워크, 협력체제의 효율성에 관한 문제이다.

<그림 3-1> 간사이지역 도시연계망

출처: Batten, D.(1995)

간사이신공항 건설사업이 추진되기 시작한 것은 1965년의 일로써 이 때 간사이 지역 자치단체들간에 지역공항 건설에 대한 합의가 형성된 것이다. 이후 1968년 4월 교통성(MOT)이 8개의 공항부지 후보에 대한 조사를 착수하여, 오사카-와카야마현 경계, 센난, 기시와다, 니시노미야, 로코, 포트 아일랜드, 아카시 해안에서 떨어진 해상, 아와지 섬의 타당성을 분석하였다. 그리고 1974년 8월 민간항공위원회가 센슈 앞바다 지역을 규모 및 입지 면에서 최적 대안으로 교통성에 추천하였고, 1976년 9월에는 교통성이 추천된 지역인 센슈 앞바다 지역 조사에 착수하였다.

이 조사결과를 바탕으로 교통성은 세 개의 현 정부(오사카, 효고, 와카야마현)에 일련의 제안을 제시하였는데 여기에는 “간사이국제공항 계획”, “간사이국제공항 환경영향평가”, “지역개발계획”이 포함되어 있었다. 그에 대한 반응으로, 오사카현 정부가 MOT에 계획 시행 승낙을 보냈고, 그 후 효고현 정부는 1984년 6월에, 와카야마현 정부는 1984년 4월에 승낙하였다.

이 사업은 매우 획기적이고 야심적인 사업으로 추진되었다. 왜냐하면 그간 해안에 공항을 조성한 사례는 다수 있었지만 바다 가운데에 매립지를 조성하여 공항을 건설하기는 이 공항이 처음이었기 때문이다. 여기에는 지반을 안정시키고 공항시설을 건조하는 문제와 육지와 교량을 건설하는 등의 교통연계체제 구축에 적지 않은 문제들이 놓여 있었다.

마침내 일본 정부와 간사이(關西) 지방의 지방정부 그리고 민간기업들은 1984년 10월에 이 사업을 전담하여 추진할 간사이국제공항주식회사(KIAC: Kansai International Airport Co. Ltd.)를 설립하였다. 간사이국제공항주식회사는 간사이국제공항의 건설과 운영이라는 목적을 위해 중앙정부, 지방정부 및 민간부문이 공동의 투자자본으로 설립한 특수 기업이다. 여기에는 지방정부, 민간기업 및 학계 대표자들로 구성된 간사이국제공항진흥위원회(Promotion Council)

가 설치되었는데, 이는 회사의 운영정책이 지역사회의 염원을 반영하고 공항이 용객들의 요구를 충족하는 것을 보장하는 것을 목적으로 한다. 1998년 4월 현재 이 회사의 총 프로젝트 비용은 1조 4935억 엔이고 자본금은 4,480억 5천만엔(프로젝트 비용의 30% 정도)이다. 여기에는 중앙정부 출연금 2,987억 엔, 지방정부 출연금 747억 7500만엔, 민간부문 자금 745억 7500만엔이 포함되어 있다.

세 부문의 협력에 의해 설립된 간사이공항주식회사는 이후 공항건설과정에서 건설비의 증액, 공사기간의 연장 등 많은 문제들에 봉착하였음에도 불구하고 공항건설을 순조롭게 완료하였다. 그리고 공항이 개항한 이후에도 운영과 확장 사업을 추진해 가고 있다.

간사이신국제공항 건설사업은 중앙정부와 지방정부, 그리고 지방정부 상호 간에, 나아가서는 정부부문과 민간부문의 협력을 통해 지방이 필요로 하는 인프라스트럭처를 생산해낸 성공적인 사례라고 할 수 있다. 일반적으로 이러한 사업을 추진하는 과정에서는 여러 이해관계가 얽혀 사업추진이 어려운데 이 지역의 경우 그간 쌓아온 신뢰관계가 사업성공의 밑바탕이 되었다. 그리고 공동의 집행 기관으로서 간사이공항주식회사를 설립하여 효율적으로 운영한 것도 성공요인이었다고 할 것이다.

<표 3-2> 간사이공항주식회사의 주요활동

연도	내 용
85년 10월	- 간사이공항주식회사가 오사카현 정부에 공항건설의 환경영향 평가 예비보고서를 제출. 공고 및 발표와 함께, 지역주민에 대한 프로젝트의 설명회 개최
12월	- 내각이 간사이 국제공항시설의 건설에 대한 일반 계획을 승인
86년 2월	- 간사이 국제공항 환경감시조직 창설(이 조직은 오사카현 지사와 8개 시와 5개 町の 시장으로 구성)
4월	- 오사카현 어민연합과 보상협의 착수. 11월까지 회사는 표고 및 와카야마 어민연합과, 이즈미사노 어업협동조합과 동일한 협의에 착수
11월	- 이즈미사노, 센난시, 타지리정 정부가 오사카현 지사에게 공항 프로젝트의 매립에 관한 합의서 제출
12월	- MOT 간사이 국제공항 건설 공식 승인
87년 1월	- 오사카현 지사가 공사에 공항공사를 위한 공유수면 매립공사 면허를 부여함. 공항섬 해변부터 공사 개시
1월	- 공항섬 해변공사 시작
6월	- 공항 진입다리공사 시작
11월	- 일본 및 미국 정부가 공항 프로젝트 조달절차에 합의
88년 12월	- 공항섬 해변이 거의 완공되고 매립공사 시작됨
89년 6월	- 공항섬 해변 완공
91년 5월	- 여객 터미널 건물 공사 시작
12월	- 공항섬 매립공사 완공
93년 12월	- 주공항시설 공사(활주로, 유도로, 광장)가 완료됨
94년 1월	- 공항섬 공사 완료
3월	- 공항 진입다리 공사완료
3월	- 준공검사 통과
6월	- 여객터미널 건물 공사 완료
6월	- 공항 진입 철도 가동시작
9월 4일	- 개항
95년 6월	- 호텔 겸 쇼핑센터 복합건물인 에어로플라자 개관
12월	- 공항 마스터플랜의 2단계 프로젝트 비용이 중앙정부의 96회계년도 예산초안에 포함됨
96년 6월	- 간사이 국제공항 토지개발공사 창립
11월	- 「간사이국제공항2단계건설 민간부문투자촉진위원회」 창립
12월	- 7번째 5개년 공항발전프로그램 최종보고서 제출
97년 6월	- MOT가 세 개현 정부에 간사이 국제공항 비행노선에 관한 종합활동계획 제출
12월	- 2단계 공항 마스터플랜 건설준비비용이 중앙정부의 98회계년도 예산초안에 포함
98년 2월	- 간사이 국제공항 비행노선에 관한 종합활동계획에 대하여 현장조사 시작

제3절 미국의 도시간 협력체제

1. 일반적인 광역행정구조

미국의 일반적인 광역행정을 크게 분류하면 주정부간 협력체제와 지방정부간 협력체제의 두 가지 방식이 있다고 볼 수 있다. 미국의 정부간 협력방식은 자치단체 또는 주 정부간의 행정협의회, 계약방식, 광역협의회가 있으며, 계약방식에 의한 협력체제를 주로 취하고 있다. 특히 자치단체간 협력관계가 중요시되는 까닭은 작은 규모의 지방정부가 그 재정적 영세성 때문에 봉급을 많이 주어야 하는 고급인력을 고용하기 어렵고, 비싼 기자재를 구입하기 힘들며, 또 그것을 효율적으로 운영하기에는 한계가 있기 때문에 이웃의 지방정부들과 협력을 하지 않으면 안되는 상황이다.

미국에서 가장 보편적으로 활용되고 있는 방식은 지방정부가 행정서비스를 제공하기 위하여 지방정부간 협정(agreements to furnish services)을 맺는 방식이다. 한 도시 정부가 다른 이웃 지방정부와 협정에 의하여 병원서비스를 제공한다든지, 카운티 정부가 치안유지서비스에 대하여 계약을 맺는다든지 하는 형태이다.

그리고 관련지역 내의 상호 공통된 문제를 해결하기 위하여 지역조정 및 계획추진위원회(regional coordinating and planning councils)를 구성하여, 쓰레기수거, 대중교통망 구축, 수자원공급 등 지역적 서비스에 공동 대처하는 방식도 흔히 사용된다. 때에 따라 인종문제, 빈곤, 재정적 불균형에 관한 문제도 다루고 있다.

미국에는 560개 이상의 지방정부연합체(regional agency)가 있는데 이들은 시나 카운티의 영역을 넘어서서 지역계획과 기타 기능들을 수행하고 있다. 캘리포니아주의 경우 두 개의 대규모 지방정부연합체가 있는 바, 하나는 샌프란시스코

코 일원의 도시정부 연합인 「샌프란시스코만지방정부연합」(ABAG :Association of Bay Area Governments)이고 다른 것은 「남캘리포니아지방정부연합」인 SCAG (Southern California Association of Governments)이다. ABAG이나 SCAG은 캘리포니아 남부지역에 있어 시 정부나 카운티 정부가 자체로서는 수행할 수 없는 지역적 업무들(교통, 환경, 주택, 지역계획 등)을 협의, 조정하고 계획하는 기구이다.

최근에 도입된 제도로는 단일목적 특별구 하나 이상을 종합적이고 능률적인 단위에 결합시키는 방식으로 다목적 광역기구(multipurpose regional agencies)를 설치하는 방식이 있다. 이러한 방식은 동일지역내의 조세 불균형을 해소하고, 균형적 지역발전을 위한 세원분담계획(tex-base-sharing plan)을 활용하고 있다(안용석외 1995).

2. 도시간 협력체제의 사례

가. 남캘리포니아지방정부연합(SCAG)

1) 설립배경 및 목적

남캘리포니아지방정부연합(SCAG)은 1968년에 미국 연방정부가 광역계획기구(MPO: Metropolitan Planning Organization)를 육성하려는 정책에 의하여 설립된 기구이다. 연방정부의 원래 설립 의도는 연방정부의 정책이 각 지역에서 잘 수행되고 있는가를 지역별로 검증하고자 함이었다. 또한 당시의 기능주의에 입각한 계획의 지역통합적 접근 사조가 이러한 MPO의 설립을 조장하였다.

지난 30여 년간 남캘리포니아지방정부연합은 미국 MPO들 중 가장 큰 규모를 유지해 왔다. 이 지역은 1,500만 이상의 인구를 가지고 있고 3,800만 평방미터가 넘는 면적이다. SCAG을 포함한 MPO들의 기본 기능은 어떤 지역의 다

양한 지방정부들의 업무와 계획을 조정하는 것이다.

2) 사무

SCAG은 초기에 연방정부의 개발 프로그램을 검토하여 지역에 맞도록 조정하는 역할과 캘리포니아주 정부가 수립한 중·저소득층을 위한 주택공급계획의 지역별(해당 지방자치단체별) 형평성을 검증하는 사무를 주로 수행하였다. 하지만, 곧 지역내의 제반문제를 그 지역 내의 각 자치단체장들이 모여 협의할 필요성이 제기되었고, 그 결과로서 행정구역 경계를 넘어선 지역종합계획(Regional Comprehensive Plan & Guide)을 수립을 추진하게 되었다.

그러나 1980년대에 들어 특별광역행정을 주관하는 전담기관들(Air Quality Management District: AQMD, County Transportation Commission: CTC, Metropolitan Water District: MWD, etc.)이 설립되면서 MPO 기능들은 이관되거나 중복되는 양상을 보이게 되었다. 그리고 집행력을 겸비하고 많은 재정지원을 받은 이들 전담기관들에 의해 MPO들의 기능이 약화되었다. SCAG의 연구결과와 제언들은 지방정부들에게 구속적이라기보다는 권고적이었다.

그러나 1990년대에 들어 대기오염관리법(Clean Air Act Amendments), 지역간 도로교통효율증진법(Intermodal Surface Transportation Efficiency Act)에 의해 SCAG을 위시한 MPO들은 각 지방자치단체나 전담기관의 교통계획이나 기타 계획이 그 지역의 종합적인 환경계획이나 교통계획에 부합되는가를 감시, 감독하는 권한을 부여받게 되어 초기의 MPO기능과 유사한 기능을 수행하게 되었다.

최근의 주요 활동들은 다음과 같다.

지역종합계획(Regional Comprehensive Plan and Guide), 장기적 지역교통

계획(Regional Transportation Plan), 단기적 지역교통개선계획 (Regional Transportation Improvement Plan), 남캘리포니아 유해폐기물관리계획(Southern California Hazardous Waste Management Plan), 지역주택수요추정(Regional Housing Needs Assessment), 환경영향평가(Review of Environmental Impact Reports) 등의 연구가 상시 진행 중이다. 이러한 계획을 수립(bottom-up approach)하고 그 변화를 점검하고 문제 발생시 협의(지역협의회를 통하여)하여 계획을 수정, 보완하며 필요에 따라 관계기관과 협조체제를 구축하고 있다 (NAFTA 관련 회의, 교통모델링전략팀 Transportation Modelling Task Force, 남캘리포니아 경제협력Southern California Economic Partnership, 등).

3) 기관 구성

가) 지역의회(Regional Council)

SCAG는 시와 카운티 대표들로 구성된 지역의회의 통제를 받고 있다. 지역의회는 SCAG의 통치기구(governing body)로서 현재 지역의회에는 184개 시와 6개 카운티가 참여하고 있다. SCAG에 대한 시들의 참여와 탈퇴는 임의적이어서 참여 시의 수는 지속적으로 증감되고 있다. 이들은 매월 1회씩 회합을 갖고 SCAG의 운영과 방향에 관해 논의한다. 지역의회는 의장과 2인의 부의장을 두고 있다.

나) SCAG의 조직구성

SCAG의 조직은 총인원 160명으로 원장(Executive Director)과 분과별 연구부장(Department Directors) 6명 그리고 3년 계약직의 팀장(Managers) 10명, 그리고 기타 연구진 및 사무직(Staff)들로 구성된다. 연구 조직은 아래의 6개의 부(Department)로 나뉘어진다.

- 계획 및 정책개발부(Planning and Policy Development)
- 회계부(Performance and Accountability)
- 정보서비스부(Information Service)
- 법률 및 정부의사결정지원부(Legal and Government Decision Making)
- 운영부(Chief Operating Officer)
- 인사부(Deployment & Partnership)

각 부의 책임자는 부장(Director)이 맡으며, 그 아래 1-4개 세부 과들이 있고, 과들은 팀장(Manager)들이 맡고 있다. 그 아래 직급은 프린시플(Principal), 선임계획가(Senior Planner), 부계획가(Associate Planners), 조계획가(Assistant Planners), 계획보조원(Planning Aids), 조원(Secretaries) 등이다.

4) 재정활동

SCAG의 수입은 연방정부의 교통계획 지원금, 주정부의 계획수립 지원금, 지방정부(시정부 및 카운티정부)의 지원금, 주정부와 지방정부와의 계약에 바탕을 둔 연구용역비, 회비 등으로 구성된다. 이 중 80% 이상이 연방정부의 재원이며 일부(10% 가량)는 주정부의 지원금이고 5% 남짓의 소액만이 지방정부 부담금이다. 지방정부는 오히려 SCAG으로부터 지역개발 자금을 배분받고 있다.

그 지출은 대체로 자체 연구수행을 위한 비용과, 각 자치단체 산하 혹은 그 시 및 카운티 정부 산하의 연구기관에 대한 연구기능 이양과 그에 대한 지원금 등으로 이루어진다.

Fulton and Newman(1992)에 의하면, SCAG이 매년 \$13.5 million의 예산을 집행하고 있으며, 이는 AQMD나 L.A.CTC에 비하면 1/8, 1/80에 불과하다.

나. 샌프란시스코만지방정부연합(ABAG)

1) 설립배경과 목적

ABAG은 장기적인 지역통제와 계획을 확보하기 위해 그리고 지역적 문제에 대한 협력을 촉진하기 위해 1961년에 설립되었다. 이 기구가 설립된 배경과 목적은 SCAG과 매우 유사하며 시기는 7년 정도 앞선다. 그것은 중앙정부와 주 정부의 지원을 받고 있지만 샌프란시스코만 지역의 시 정부와 카운티 정부에 의해 소유되고 운영된다. 최근에 ABAG은 시 정부와 카운티 정부들에 대해 다양한 저가의 서비스를 제공하는 정책을 사용하고 있다.

2) 기능

샌프란시스코만 연안지역에는 100개의 도시와 9개의 카운티가 존재한다. 그리고 6백만명 이상의 인구가 7,000 평방마일 내에 살고 있다. 이 지역의 남부에는 산타클라라 카운티를 중심으로 실리콘벨리가 자리잡고 있다.

ABAG의 기능은 이 지역의 교통, 환경, 수자원, 주택, 그리고 도시문제에 대한 계획을 제안하는 것이다. 이 기구의 가장 중요한 기능의 하나는 지난한 타협과정을 통해 지방적 시각차를 해소하도록 포럼을 제공하는 일이다. 그것의 정보공개프로그램은 지역주민들의 계획과정과 정책결정에 대한 참여를 지원한다.

도시들과 카운티들의 연합으로서, 그것의 역할을 통해 ABAG은 주와 연방 정부에 의해 샌프란시스코만의 종합계획기구로 공인되어왔다. 이 기구가 채택한 지역계획은 이 지역의 주택, 경제개발, 환경오염관리, 교통, 레크리에이션, 그리고 건강과 안전에 대한 계획에 있어서 지침을 제공한다. 실제로 실리콘벨리 지역과 샌프란시스코 일대의 도시 및 지역계획은 세계 최고 수준이라고 할 수 있는데 여기에는 ABAG의 기여가 적지 않았다.

이 기구는 또한 지방 관청, 회사 그리고 산업체, 특정이익집단들, 그리고 시민들이 그들의 공동체에 영향을 주는 정책프로그램, 규제, 법규들에 대해 토의할 수 있는 워크샵과 컨퍼런스를 지원한다.

근래에는 시 정부와 카운티 정부의 재정상태가 점점 더 어려워지면서 ABAG은 이 문제를 완화하기 위한 서비스들을 늘려가고 있다. ABAG은 그 회원들에게 비용절감서비스들을 제공하고 있는데 그것은 인구정보와 데이터분석, 자본운영, 신용보증, 노동자들의 종합적인 관리, 컨퍼런스 서비스와 특정의 훈련 프로그램을 포함하고 있다. 이 훈련프로그램에는 지방정부 요원들이 그들의 전산기술능력을 개발하기 위해 참여하고 있다.

이런 점에서 ABAG은 이제 지역계획과 지방정부에 대한 서비스활동 등 두 가지 주요 기능을 수행하고 있다.

3) 기구

지역의회는 이 조직의 최고 통치기구이다. 지역 내에 포함된 각각의 시와 카운티는 대표를 파견한다. ABAG의 운영은 시와 카운티에서 선임된 38명의 의원들로 구성된 실행위원회에서 지휘한다. 그리고 ABAG의 많은 업무는 이 위원회에서 승인한 운영회에 의해 수행된다. 자문위원회와 태스크포스는 수시로 승인되는데 이들은 공기오염, 수질오염, 에너지, 그리고 경제개발과 같은 영역에서 특정의 프로그램을 수행한다. 모든 회합은 일반에 공개된다.

4) 재정활동

ABAG의 수입은 연방정부의 보조금, 주 정부의 보조금, 여타 보조금, 지방정부(시 정부 및 카운티 정부)의 회비, 서비스프로그램 수입 등으로 구성된다. 1997 - 1998 회계연도의 총수입은 7,211,584 달러였는데 수입의 구성비는 SCAG

과는 상당히 다르다. 연방정부의 보조금은 전체의 15% 남짓에 불과하고 주 정부의 보조금도 15% 정도이다. 이에 대해 지방정부 부담이 약 14%에 이르고 있고 여타 보조금도 비슷한 수준이다. 지방정부의 분담금은 각 지방정부의 인구수를 감안하여 책정된다. 가장 많은 비중을 차지하고 있는 것이 서비스프로그램 수입인데 전체 수입의 절반(48.5%)이 여기에 의존하고 있다.

1997-98 회계연도의 총지출은 7,195,050달러였다. 그 지출은 대체로 교육훈련을 포함한 서비스프로그램 수행에 46%정도가 투입되고 지역계획에 34%, 그리고 지방정부간 조정협력 업무에 7.6%가 소요되고 있다. 또 훈련서비스와 기관 운영비에 각각 5.8%와 6.7%가 사용된다.

제4절 비교 고찰과 함의

독일, 일본, 미국에서의 자치단체간 협력체는 자치단체의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설립되었다. 행정구역이 지리적, 환경적인 요소와 일치하지 않고, 교통·통신의 발전에 따라 공간적 통합이 가속되고 있는 개방형 시장체제에서는 자치단체간 협력이 불가피한 것이다.

이들 국가에서 지방자치단체간 협력체제는 다양한 수요에 의해 개발되어 왔는데, 하나의 배경은 자원의 합리적인 배분과 외부효과의 광역적 적정화라고 할 수 있다. 인적, 물적, 환경적 자원의 효율적인 공급과 배분을 통해 행정서비스의 수준을 높이고 자원이용의 효율성, 형평성을 제고하려는 것이다.

자치단체간 협력체제 개발의 다른 배경은 산업적 경쟁력의 제고와 관련된다. 개별 기업이 국제경쟁력을 확보하기 위해서는 지역적 네트워크와 지원이 필요하며 이를 위해 지역적 수준의 행정협력이 요구되는 것이다. 이러한 협력의

필요성은 점점 더 증대하고 있는 바, 세계적 경쟁의 증가와 산업에 있어서 정보 가치의 중요성의 증가는 지역적 네트워크와 협력을 강조한다. 정보가 생산제품으로 전환하는 속도가 가속되면서 공동의 정보를 공유하려는 노력이 증대하고 있는 것이다.

그리고 자치단체가 단독으로 수행할 수 없는 사무를 자치단체간 연합하여 산업진흥의 사무를 수행하거나, 간사이공항과 같은 거대사업을 추진하는 경우도 있다. 또한 미국의 ABAG이나 SCAG과 같은 MPO는 미국에서 광역행정의 필요성에 의해서 등장한 기구로서, 광역계획기구의 성격을 가진다.

우리나라에서는 이러한 기능을 수행할 수 있는 단체나 기관이 거의 없다고 할 수 있다. 현재 광역행정협의회가 있지만 실질적인 권한이 없이 자치단체의 사무를 부분적으로 조정하는 기능을 수행할 뿐이며, 지방자치단체조합은 거의 활성화되어 있지 못하다. 지방자치단체조합의 유일한 사례인 수도권매립지운영관리조합도 사무 통합을 통해 경제성과 효과성을 상승시켰지만 기관 내부에 있어서는 여전히 통합효과를 충분히 발휘하지 못하고 있다.

그러나 ABAG(실리콘벨리), SCAG(로스앤젤레스)의 경우나 일본 간사이지역, 독일 매직하임지역, 하노버지역 그리고 이탈리아의 제3이탈리아지역 등 여러 사례들을 살펴 볼 때, 인근 도시간의 협력은 지역의 공동번영을 가져올 수 있다. 이상에서 살펴 본 것들은 다소 전통적인 형태를 가진 것들이지만, 유연적 네트워크 생산체제에서는 특히 관련산업을 중심으로 도시간 연계망을 강화함으로써 산업경쟁력 강화와 같은 상호적 이익을 획득할 수 있을 것이다.

제4장 동남권 산업도시 현황과 도시간 네트워크 분석

제1절 산업 현황과 특성

1. 동남권의 산업 개황

동남권 지역은 수도권과 함께 한국 2대 공업지대로서, 특히 한국의 중추산업인 자동차, 철강, 조선, 석유화학, 전자, 섬유, 기계, 신발 산업의 중심을 형성하고 있다. 한국 전체 제조업에서 차지하는 비중은 1997년 기준으로 사업체수의 30.0%, 종업원수의 35.5%, 매출액의 39.0%에 이르고 있고, 이는 매출액만으로 볼 때 수도권 전체보다도 많은 양이다. 시계열적으로 분석해 보면 동남권의 산업비중은 1960년대에 크게 성장하여 1970년대 이후 일정 수준을 보이는 바, 종사자수, 사업체수, 생산액의 비중도 1970년 이후 비슷한 수준을 유지하고 있다. 대체로 1980년대가 동남권의 산업적 전성기라고 한다면 이후 동남권의 상대적 비중이 다소 하강하는 추세를 보이고 있다.

지역내총생산(Gross Regional Domestic Products : GRDP)의 경우에도 동남권지역은 우리나라 전체 지역 내 총생산액의 거의 30% 수준을 차지하고 있으나 1985년 이후 그 비중이 점점 감소하고 있다. 그것은 수도권지역이 점점 더 비중

을 높여가고 있는 것과 대조적이다.

<표 4-1> 제조업체의 지역별 분포 추이

단위 : %

구 분		1970	1980	1987	1995	1997
동남권	사업체수	32.1	33.4	28.8	29.6	30.0
	종사자수	34.5	40.4	39.1	35.4	35.5
	생산액	36.4	42.4	41.1	38.3	41.8
수도권	사업체수	32.9	43.8	57.0	55.2	54.7
	종사자수	46.0	45.9	48.4	46.4	45.2
	생산액	46.3	38.6	43.7	41.4	37.9
기타지역	사업체수	35.0	22.8	14.2	15.2	15.3
	종사자수	19.5	33.7	12.5	18.2	19.3
	생산액	17.3	19.0	15.2	20.3	20.3

자료 : 통계청(각 년도)

<표 4-2> 동남권 제조업의 전국비중 추이

단위 : %

구 분		1970			1980			1987			1997		
		사업 체	종업 원	생산 액	사업 체	종업 원	생산 액	사업 체	종업 원	생산 액	사업체	종업원	생산액
동 남 권	부산	8.6	16.0	16.6	11.8	15.8	11.3	11.5	14.4	9.1	9.6	7.3	4.1
	경북	16.4	11.5	8.0	14.6	13.1	12.1	12.0	12.4	12.4	7.4(대구) 5.2(경북)	5.3(대구) 7.8(경북)	3.3(대구) 9.8(경북)
	경남	7.1	7.0	11.8	7.0	11.5	19.0	5.3	12.3	19.6	1.1(울산) 6.7(경남)	5.1(울산) 10.0(경남)	12.2(울산) 9.6(경남)
	계	32.1	34.5	36.4	33.4	40.4	42.4	28.8	39.1	41.1	30.0	35.5	39.0
전 국		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료 : 통계청(각 년도)

<표 4-3> 지역내총생산(GRDP)의 지역별 현황

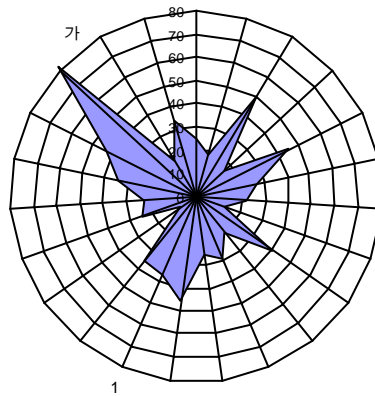
단위 : %

구 분	1985	1990	1994	1996
동남권	31.1	29.6	29.4	28.5
부산	8.2	7.8	6.8	6.7
대구	3.9	4.1	3.9	3.9
경북	7.4	6.8	6.8	6.6
경남(울산포함)	11.6	10.9	11.9	11.3
수도권	43.0	46.7	46.2	47.2
서울	25.8	26.3	25.1	23.6
인천	4.3	4.9	4.8	5.0
경기	12.9	15.5	16.3	18.6
기 타 지 역	25.9	23.7	24.4	24.3

자료 : 통계청(1996)

동남권의 산업부문별 특성을 살펴보면 운송장비, 금속, 기계, 석유화학 등 중화학공업부문에 기본적으로 집중되어 있고, 이외에는 신발, 섬유 등 경공업 부문에 특화되어 있다.

<그림 4-1> 동남권 제조업의 부문별 전국대비 비중



자료: 통계청(1997)

1990년대 들어 동남권 기업들은 고기술, 세계화경제로의 이행과정에서 경쟁력이 저하되고 있다는 평가를 받고 있다. 노동집약형 산업(신발, 섬유 등)에서 가격 경쟁력 저하 혹은 상실로 인해 부산, 대구 지역 등에서 산업의 구조적 취약이 노출되고 있고 중화학공업 등 장치산업에서 저기술 수준의 중복투자로 인한 경쟁력 하락이 지적되고 있다. 또 산업생산성을 뒷받침하는 산업기반시설의 효율성이 한계에 이르렀다는 지적이 적지 않으며 산업기반시설의 구축이 지체되어 물류경쟁력이 약화되어 왔다.

또 첨단업체들의 수도권 집중이 가속화되면서 동남권의 장기적인 산업경쟁력의 유지에 불안감이 나타나고 있다. 벤처기업들의 경우 서울을 비롯한 수도권 지역에 압도적으로 집중되어 있는 반면 동남권은 벤처기업협회에 등록된 업체들을 중심으로 볼 때 9%, 창투사 지원업체기준으로 11%만을 확보하고 있다. 이는 서울 수도권에 비해 크게 저조한 것이다.

<표 4-4> 지역별 첨단산업 비중 (생산액 기준)

단위: %

구 분	1988	1998	1995
동남권	30.3	30.3	30.3
수도권	61.6	57.2	57.0
중부권	6.9	10.7	10.7
서남권	1.2	1.8	2.1

출처: 박재룡 외 (1999)

<표 4-5> 벤처기업의 지역별 분포

단위: %

지 역	동남권	수도권	중부권	서남권	강원	제주	해외
창투사 지원업체기준	11	72	11	4	1	0	1
벤처기업협회 등록업체기준	9	84	5	1	1	0	-

출처: 권오혁(1998)

동남권 지역 업체들을 대상으로 한 설문조사에서도 업체들은 동남권의 산업고도화 수준을 수도권에 비해 매우 낮게 평가하고 있는 것으로 나타났다. 동남권에 소개한 140여 개의 제조업체들을 대상으로 한 본 조사에서 동남권 제조업체의 산업고도화 수준이 수도권에 비해 매우 낮다(35.3%)는 의견과 약간 낮다(36.8%)는 의견이 압도적으로 많았다. 이에 대해 비슷하다(17.3%)거나 약간 높다(7.5%), 매우 높다(0.0%)는 견해는 현저히 적었다. 산업부문별로는 금속, 기계산업과 화학산업에서 동남권의 산업고도화 수준을 다소 긍정적으로 평가하고 있는 반면 전자, 섬유, 의류, 식료품산업 등에서는 매우 부정적으로 평가하고 있는 것을 볼 수 있다.

<표 4-6> 수도권과 비교시 동남권 산업고도화 수준 (제조업 부문별)

단위: 개소, %

구분	매우 높다	약간 높다	그저 그렇다	약간 낮다	매우 낮다	기타	계
전자	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 37.5%	5 62.5%	0 0.0%	8 100.0%
금속/기계/ 자동차	0 0.0%	3 7.1%	10 23.8%	17 40.5%	11 26.2%	1 2.4%	42 100.0%
화학	0 0.0%	1 4.2%	6 25.0%	11 45.8%	5 20.8%	1 4.2%	24 100.0%
섬유/의류/ 신발	0 0.0%	2 9.1%	1 4.5%	6 27.3%	12 54.5%	1 4.5%	22 100.0%
식료품	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	5 50.0%	5 50.0%	0 0.0%	10 100.0%
가구 및 기타	0 0.0%	4 14.8%	6 22.2%	7 25.9%	9 33.3%	1 3.7%	27 100.0%
계	0 0.0%	10 7.5%	23 17.3%	49 36.8%	47 35.3%	4 3.0%	133 100.0%

<표 4-7> 수도권과 비교시 동남권 산업고도화 수준 (지역별)

단위: 개소, %

구분	매우 높다	약간 높다	그저 그렇다	약간 낮다	매우 낮다	기타	계
부산	0 0.0%	0 0.0%	3 17.7%	9 52.9%	4 23.5%	1 5.9%	17 100.0%
대구	0 0.0%	1 3.1%	4 12.5%	7 21.9%	20 62.5%	0 0.0%	32 100.0%
울산	0 0.0%	1 5.6%	2 11.1%	10 55.6%	4 22.2%	1 5.6%	18 100.0%
구미	0 0.0%	2 7.7%	5 19.2%	6 23.1%	11 42.3%	2 7.7%	26 100.0%
포항	0 0.0%	2 11.1%	3 16.7%	11 61.1%	2 11.1%	0 0.0%	18 100.0%
창원	0 0.0%	4 18.2%	6 27.3%	6 27.3%	6 27.3%	0 0.0%	22 100.0%
계	0 0.0%	10 7.5%	23 17.3%	49 36.8%	47 35.3%	4 3.0%	133 100.0%

벤처기업 및 첨단기술기업의 지역적 분포에서뿐만 아니라, 외국인의 투자에서도 동남권은 수도권에 크게 뒤지고 있다. <표 4-8>에서 보면 외국인들의 투자는 서울과 수도권에 집중되고 있는 반면 동남권은 전체의 0.2%에도 미치지 못하고 있다. 이 조사는 제조업체보다는 주로 서비스업체에 초점을 둔 조사로서 전체 상황과 다소 차이가 날 수 있다는 점을 감안한다 하더라도 동남권의 비중은 예상외로 낮게 나타나고 있다.

동남권의 업체들은 IMF 사태로 인해 자동차, 기계산업 등에서 상당한 타격을 받았고 특히 중소기업들이 연쇄 부도를 맞았다. 대기업들은 1998년 말의 엔고현상으로 경쟁력이 다소 회복되었으나 장기적으로 어려움이 지속, 혹은 기증될 것으로 예상되고 있다.

<표 4-8> 외국인 기업의 국내 입지 분포*

단위: 개소

	동남권						수도권				충북	충남	기타	계
	부산	대구	울산	경북	경남	계	서울	인천	경기	계				
그리스							1			1				1
노르웨이	2					2	2			2				4
뉴질랜드							6			6				6
덴마크	1				1	2	2			2				4
독일	2		1	1	1	5	110	2	2	114		2		121
러시아							4			4				4
말레이시아							4			4				4
미국	4		3			7	291	3	3	297	4	1	2	311
벨기에							10	1		11				11
브라질							2			2				2
스웨덴							18	1		19				19
스위스							26			26				26
싱가포르							10			10				10
영국							53			53				53
오스트리아							6		1	7			1	8
요르단							1			1				1
이탈리아							12	1		13				13
인도							2			2				2
인도네시아							2			2				2
일본	1					1	137		1	138				139
중국							16			16				16
캐나다							12			12				12
파키스탄							1			1				1
폴란드							1			1				1
프랑스		2				2	95		2	97				99
핀란드	2					2	7		1	8				10
호주	2					2	16	1		17				19
홍콩							19			19				19
지역계	14	2	4	1	2	23	866	9	10	885	4	3	3	917

* 원문에 자세한 설명은 없으나, 이 조사의 대상은 서비스분야에 한정된 것으로 판단된다.
출처: 이기석(1998)

동남권 업체들을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 60% 이상의 업체들이 경기가 매우 나쁘다고 응답하였고, 27.5%는 약간 나쁘다고 응답하여 상황이 매우 심각함을 보여 주었다. 체감경기가 전국적인 평균보다도 훨씬 나쁜 상태로서 부산, 대구, 구미지역의 상황이 매우 심각한 것으로 나타났다. 업종별로는 전자와 섬유, 의류, 신발산업 부문이 매우 어렵다는 반응을 보이고 있다.

<표 4-9> 동남권 제조업체들의 실물경기 평가 (제조업 부문별)

단위: 개소, %

구분	매우 좋다	약간 좋다	그저 그렇다	약간 나쁘다	매우 나쁘다	기타	계
전자	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2 25.0%	6 75.0%	0 0.0%	8 100.0%
금속/기계/ 자동차	1 23%	0 0.0%	5 11.6%	14 32.6%	23 53.5%	0 0.0%	43 100.0%
화학	0 0.0%	2 83%	4 16.7%	7 29.2%	11 45.8%	0 0.0%	24 100.0%
섬유/의류/ 신발	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	3 14.3%	17 81.0%	1 4.8%	21 100.0%
식품	0 0.0%	0 0.0%	1 10.0%	2 20.0%	7 70.0%	0 0.0%	10 100.0%
가구 및 기타	0 0.0%	1 3.7%	0 0.0%	8 29.6%	17 63.0%	1 3.7%	27 100.0%
계	1 0.8%	3 2.3%	10 7.5%	36 27.1%	81 60.9%	2 1.5%	133 100.0%

<표 4-10> 동남권 제조업체들의 실물경기 (지역별)

단위: 개소, %

구분	매우 좋다	약간 좋다	그저 그렇다	약간 나쁘다	매우 나쁘다	기타	계
부산	0 0.0%	0 0.0%	1 5.9%	2 11.8%	14 82.4%	0 0.0%	17 100.0%
대구	0 0.0%	0 0.0%	1 3.2%	4 12.9%	25 80.7%	1 3.2%	31 100.0%
울산	0 0.0%	2 11.1%	0 0.0%	8 44.4%	8 44.4%	0 0.0%	18 100.0%
구미	0 0.0%	0 0.0%	1 3.7%	7 25.9%	19 70.4%	0 0.0%	27 100.0%
포항	1 5.6%	0 0.0%	5 27.8%	8 44.4%	4 22.2%	0 0.0%	18 100.0%
창원	0 0.0%	1 4.6%	2 9.1%	7 31.8%	11 50.0%	1 4.6%	22 100.0%
계	1 0.8%	3 2.3%	10 7.5%	36 27.1%	81 60.9%	2 1.5%	133 100.0%

최근 동남권 지역의 실업률은 대도시를 중심으로 대단히 높은 수치를 보이고 있다. 특히 부산은 실업률이 전국에서 가장 높은 상황으로 실제적으로는 10%를 넘어선 것으로 추계된다. 그리고 중소기업 밀집지역인 대구시 역시 불황이 심각하며, 울산은 대기업들의 구조조정이 진행되면서 상황은 점점 더 악화될 것으로 보인다. 구미시와 창원시의 경우에도 산업부문의 현저한 침체로 산업기반 자체에 위기감이 조성되어 있다.

<표 4-11> 시도별 실업률 비교 (98년 9월)

단위: %

구분	전국	동남권					수도권			중부권			서남권			강원	제주
		부산	대구	울산	경북	경남	서울	인천	경기	충북	충남	대전	전북	전남	광주		
실업률	7.3	9.6	8.4	8.4	4.9	4.7	7.9	9.6	8.8	5.8	4.5	7.5	5.2	4.2	8.5	3.7	4.3
순위		I	5	5	II	12	7	I	3	9	13	8	10	15	4	16	14

출처: 서정교(1998)

동남권의 산업들은 한국의 주요 수출산업일 뿐 아니라 많은 고용을 흡수하고 있는 부문들로서, 이 산업부문의 침체는 실직의 증가와 함께 노사갈등을 유발하고 지역경제와 국가경제의 동반 침체를 가져올 위험이 있다. 반대로 동남권의 산업경쟁력 회복은 지역경제 및 국가경제의 활성화를 촉진할 뿐 아니라 수도권으로 집중되고 있는 산업의 지방분산화에도 기여할 것이다. 특히 세계화 시대에 있어서 경쟁력 있는 산업지역을 유지한다는 것은 국가 경제에서 매우 중요하며, 이 점에서 동남권 산업지역의 산업고도화는 지역적 과제를 넘어서 국가적 과제이기도 한 것이다.

2. 도시별 산업특성과 전망

가. 중심산업도시 선정

동남권의 주요 중심산업도시들간의 협력네트워크를 구축하는데 있어 선행되어야 할 작업이 네트워크의 중심도시를 선정하는 일이다. 동남권의 모든 도시들이 협력네트워크에 참여하는 것은 현실적으로 불가능하기 때문이다.

여기서는 다음의 기준을 적용하여 중심산업도시를 선정하였다.

첫째 기준은 제조업사업체 종사자수가 3만 이상인 도시이며, 둘째 기준은 전체 사업체종사자수의 1/2이상이 제조업에 종사하는 도시로 선정하였다. 그런데 이 두 가지 기준을 만족시키는 경우에도 같은 도시권에 포함되는 도시는 대표적 도시 하나만을 선정하였다.

앞의 두 가지 중 어느 하나를 만족시키는 도시를 주요 중심산업도시로 선별한 결과, 부산, 대구, 울산, 창원, 구미, 포항, 거제, 양산, 김해, 마산이 여기에 포함되었다. 하지만 이 도시 중 김해, 양산은 부산권에 포함됨에 따라 제외하였고, 마산은 창원과 같은 도시권으로 보아 창원시를 우선적으로 선정하였다.

즉 부산, 대구, 울산, 창원, 구미, 포항, 거제 등 7개 도시를 동남권의 대표적인 산업도시로 선정한 것이다. 이하에서는 이들 도시간 네트워크를 형성하기 위한 기초적 분석으로 산업도시별 특성을 분석하였다.

나. 제조업이 공동화되고 있는 부산

부산은 한국의 제2의 도시이자 4백만 인구를 가진 거대 도시이지만 그 규모에 걸맞은 도시 산업기능을 보유하고 있지 못하다. 그간 기업본사들의 수도권

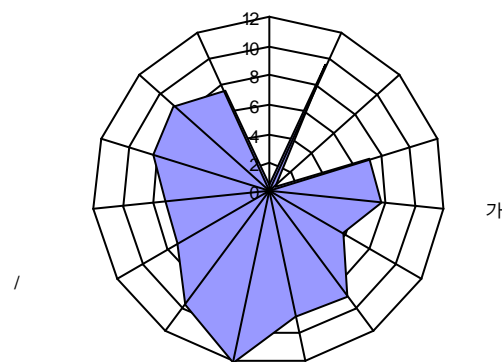
6) 장기적으로는 그 대상도시들을 확대해 나갈 것이다.

이전과 제조업의 침체, 그리고 생산지원형 서비스산업의 발전 미흡으로 산업기반이 오히려 약화되어 왔다. 1997년 전국 1,000대 기업(매출액 기준)중 부산지역 기업은 51개 사에 불과하며, 이중 제조업은 24개사이다. 1인당 GRDP(지역내총생산)도 686만원(96년)으로 대구 다음으로 낮은 수준이다(삼성경제연구소, 1998).

부산의 산업구조는 운수창고업과 금융업이 다소 강할 뿐 별다른 특색이 없다. 도소매업이 상대적으로 비중이 큰 데 대해 제조업의 비중은 점점 축소되어 왔다.

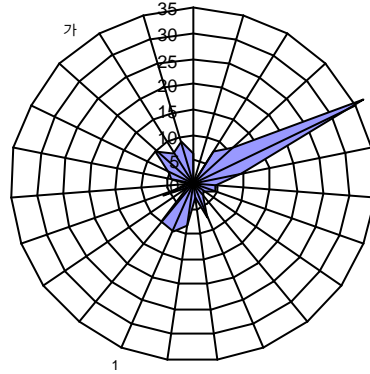
부산의 제조업 중 전국적인 비중이 10%가 넘는 유일한 부문은 신발산업으로서 전국의 약 38%를 차지하고 있다. 그러나 부산이 1980년대 후반 신발산업의 세계적 중심지가 된 이후, 이제 신발산업의 호경기는 사실상 종료되었다. 1990년 536개에 달했던 신발공장은 1998년 현재 30여 개 정도만 가동하고 있고, 종업원은 1990년 179,600명에서 현재 5만명 이하로, 수출액은 43억 달러에서 12억 달러로 급감하였다.

<그림 4-2> 부산 산업의 전국대비 비율



출처: 통계청(1997)

<그림 4-3> 부산 제조업 중분류별 전국대비 비율



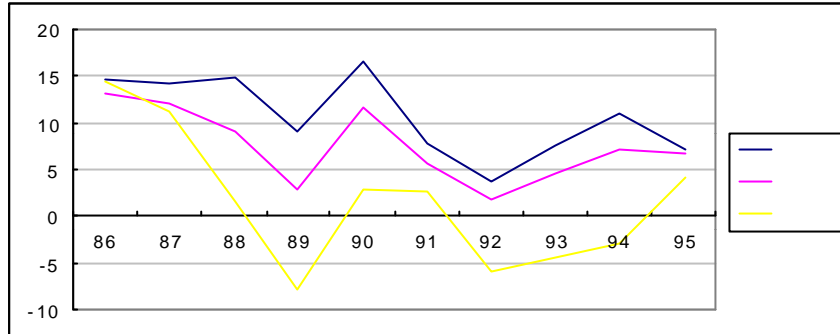
출처: 통계청(1997)

그러나 부산은 신발산업을 대신할 신산업의 유치가 부진하여 1991년에서 1996년 사이에 제조업체종사자수가 41.4%나 감소하는 등 제조업의 공동화현상이 심화되고 있다. 신발산업 다음으로는 1차금속, 조립금속, 운송장비제조업 부문 순으로 나타나고 있지만, 전국적 비중은 10% 내외에 머물러 있는 것이다. 그리고 이들 업체들은 대부분이 규모가 작고 기술 수준이나 산업경쟁력도 높지 않다.

부산지역에서 그나마 신발산업을 대체할 신산업으로 부상한 것이 자동차 및 자동차부품산업인데 이 산업부문도 근래 상당한 위기를 겪고 있다. IMF 사태와 기아사태, 현대자동차 파업 등의 영향으로 1998년 1월부터 7월까지 200여 개사 중 40여 개사가 부도처리 되었다. 더구나 삼성자동차가 대우에 인수되면서 자동차산업의 역외 이전에 따른 산업공동화가 우려되고 있다.

<그림 4-4> 부산 산업별 지역내총생산 증가율

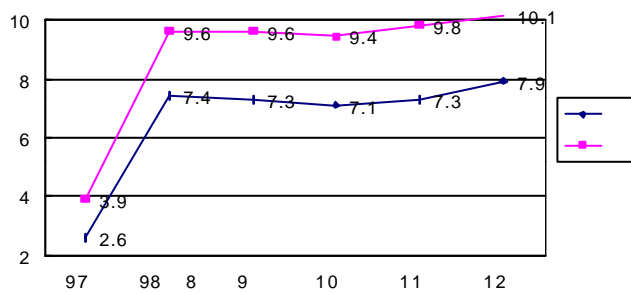
(단위: %)



출처: 정승진(1998a)

IMF사태 이후 부산의 실물경제는 악화 일로에 있고 실업률도 급증하고 있다. IMF사태로 생산·출하가 두 자리대로 급락한 후 현재까지 침체가 지속되고 있는데 1998년 12월중 실업률은 10%를 넘어서서 전국 최고치를 지속하였다. 실업자의 특성을 직업별로 보면 생산직근로자들이 특히 많은 것을 볼 수 있다. 이는 부산의 중소기업들이 대거 도산하였거나 휴업 중임을 나타낸다.

<그림 4-5> 부산 실업률 추이



출처: 동아일보 99년 1월 23일자

<표 4-12> 부산지역 직업별 취업자수 변화

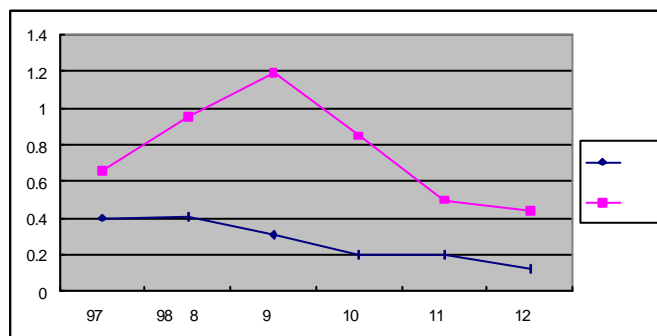
단위: 천명

	전문기술 행정관리직	사무직	서비스 판매직	농업 및 어업 숙련 근로자	기능 기계조작 단순노무직
'97 1/4	276	209	438	28	732
'98 1/4	259	229	445	27	654
증감률	-6.2%	9.6%	1.6%	-3.6%	-10.7%

출처: 정승진(1998c)

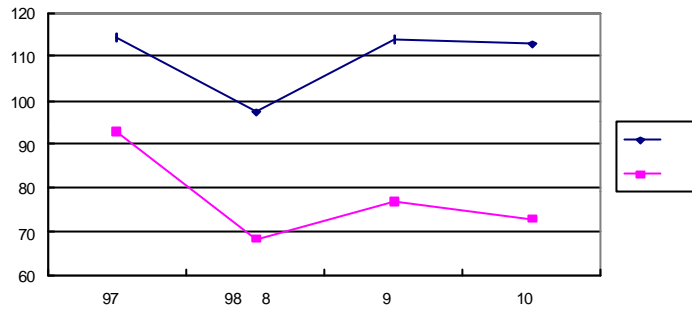
기업 부도율도 1998년 7월 중 1%를 상회하여 전국 평균의 2배를 넘었고, 어음부도율 또한 9월 중 1.2%로서 전국 평균의 4배 수준에 이르렀다. 1998년 1-7월간 총 부도업체 수는 2,065개로 전년 동기의 2배였으며, 태화, 신세화, 세원 등 지역소재 백화점들이 연쇄 도산하였다. 이는 부산에 기반을 둔 금융기관의 퇴출로 기업의 자금사정이 크게 악화된데 한 원인이 있는 바, 동남은행과 향도·신세계·한솔·고려 등 4개의 지역 종금사가 퇴출되었다.

<그림 4-6> 부산 어음부도율 추이



출처: 동아일보(99. 1. 23)

<그림 4-7> 부산 제조업 생산지수 추이



출처: 동아일보 (99. 1. 23)

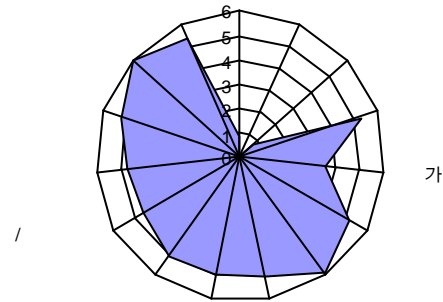
종합컨대, 부산지역은 전국 어느 곳보다도 산업적 취약성이 노정되고 있고 지역경제의 위기감이 고조되고 있다.

현재 부산은 제조업의 고도화와 함께 동남권 지역의 업무 및 교역 중추로 성장하기를 희망하고 있다. 그 가능성은 여전히 열려 있지만 수도권에 대한 상대적 낙후와 정체는 심화되고 있고, 이러한 추이는 이 거대도시의 행정가들과 시민들을 위축시키고 있다.

나. 국내 최대의 섬유산업단지 대구

대구는 동남권의 주요 중심도시이면서도 매우 취약한 산업구조와 낮은 소득수준을 가지고 있다. 1996년 1인당 GRDP(지역내총생산)는 665만원으로 3년 연속 전국 최하위를 기록하였다. 또한, 산업구조도 고부가치의 생산자서비스나 고기술산업분야보다는 도소매, 숙박·음식, 건설업 등 전통적인 서비스부문이 주를 이루어 전형적인 저성장형 산업구조를 가지고 있다. 전체 산업 중 3차산업 비중은 75.6%에 달한다.

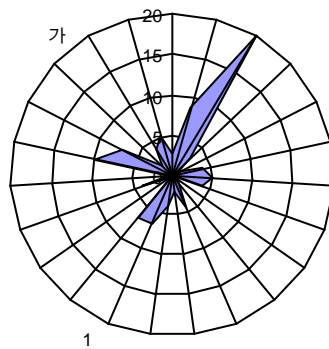
<그림 4-8> 대구 산업의 전국 대비 비율



출처: 통계청(1997)

대구 is 국내 최대의 섬유단지일 뿐 아니라 섬유산업의 세계적 중심을 이루고 있다. 대구의 섬유산업은 전국 섬유산업 종사자의 23%를 점하며 전국 섬유 수출의 28.6%를 차지한다. 그 중에서도 직물산업은 국내 생산액의 43.4%, 수출의 42.2%를 점하고 있다.

<그림 4-9> 대구 제조업의 전국대비 중분류별 비율



출처: 통계청(1997)

<표 4-13> 지역별 섬유산업의 현황 (95년)

단위: 개소, %

구분	전국	서울	부산	대구	경북	경남
사업체수	9,740 (100.0)	2,252 (23.1)	676 (6.9)	2,304 (23.7)	1,269 (13.0)	397 (4.1)
종사자수	280,563 (100.0)	31,771 (11.3)	24,198 (8.6)	64,777 (23.1)	47,343 (16.9)	16,904 (6.0)
생산액	19,765,258 (100.0)	2,141,831 (10.8)	1,627,858 (8.2)	4,689,248 (23.7)	3,458,925 (17.5)	1,219,505 (6.2)
부가가치	8,820,887 (100.0)	844,323 (9.6)	748,304 (8.5)	2,142,142 (24.3)	1,546,883 (17.5)	546,346 (6.2)

주: 여기서 섬유산업은 섬유제품 제조업만 말함

출처: 이정인(1998)

<표 4-14> 대구지역 섬유산업의 규모별 사업체수와 부가가치 (95년)

구분	사업체수(개)	종사자수(명)	부가가치(백만원)	생산액(백만원)
5 - 9	978(42.5)	6,238(9.6)	136,571(6.4)	262,520(5.6)
10 - 19	563(24.4)	7,650(11.8)	175,974(8.2)	343,769(7.3)
20 - 49	465(20.2)	14,147(21.9)	405,059(18.9)	900,747(19.2)
50 - 90	190(8.2)	13,291(20.5)	402,935(18.8)	958,808(20.3)
100 - 199	76(3.3)	10,208(15.8)	379,657(17.7)	847,122(18.1)
200 - 299	16(0.7)	3,838(5.9)	140,125(6.5)	342,589(7.3)
300 - 499	7(0.3)	2,586(4.0)	102,142(4.8)	229,031(4.9)
500인 이상	9(0.4)	6,824(10.5)	399,679(18.7)	809,662(17.3)
합계	2,304(100.0)	64,777(100.0)	2,142,142(100.0)	4,689,248(100.0)

주: ()는 %임

출처: 이정인(1998)

이에 비해 대구의 의류산업은 상당히 취약하다. 서울의 패션산업에 크게 뒤쳐지고 있고 점점 더 격차가 심화되고 있는 실정이다. 즉 서울이 전국 의류산업의 60%를 점유하고 있는데 대해 대구는 불과 3.3%만을 차지하고 있다.

대구 섬유산업의 경쟁력은 현재 약화되는 추세에 있는 바, 대구 섬유산업은 고부가가치화가 지연되고 가격경쟁에 의존해온 결과 1990년대 들어 쇠퇴 위기에 직면한 것이다. 섬유산업 경쟁력 상실과 고부가가치화 지연이 가져온 지역산

업의 전반적인 침체는 IMF사태로 더욱 악화되었다. 섬유산업의 수출은 환율절하 등 호조건에도 불구하고 1998년 10월에는 전년 동월 대비 34.8% 감소하였고 이는 전월 대비에서도 15.1% 감소한 것이다. 수입은 더욱 큰 폭으로 감소하여 1998년 1~7월 간에 수출원자재 수입감소와 내수위축으로 39.1%나 감소하였다. 또 IMF사태 이후 대구의 해외진출 섬유업체들이 잇따라 철수를 하고 있는데, 1980년대 후반 이후 아시아지역으로 대거 진출했던 대구지역의 섬유업체들이 현지생산의 메리트를 상실하면서 매각·철수하는 사례가 다발하고 있다.

<표 4-15> 대구지역 수출 동향

구분	실적치		증가율 (%)		
	98.9	98.10	전월대비	전년동월비	2개월평균
섬유	281,061	238,574	-15.1	-34.8	-25.7
기계	20,751	18,454	-11.1	-59.4	-33.0
광학	162,62	13,115	-19.4	-27.8	-19.7
전자	6,711	7,328	9.2	1.4	-10.2
철강	7,170	6,090	-15.1	5.1	20.1
기타	60,942	67,213	10.3	-5.1	0.9
전체	392,897	350,774	-10.7	-31.6	-23.6

주: 1) 전월대비 및 전년동월비는 98년 10월기준임
 2) 2개월 평균은 98년 9월과 10월의 전년 동기대비 월 변동률의 평균임
 출처: 서정교(1998)

대구시는 근래 들어 정밀기계, 조립금속, 기계장비제조 등 기계산업의 입지가 활발해지고 있지만 삼성자동차 유치가 실패로 돌아가면서 다소 침체된 분위기를 면하지 못하고 있다. IMF사태로 많은 중소기업들이 도산하였고 상당한 실업자가 양산되었다. 1998년 7월중 기업 부도율은 1.39%로 전국 최고를 기록하였고, 실업률은 전국시도 중에서 5위를 기록하고 있다.

이에 따라 중앙정부와 대구시는 획기적인 대책마련에 부심하고 있다. 1998년 초에 산업자원부는 「밀라노 프로젝트」 구상을 발표하여 섬유산업의 고부가

가치화를 제시하였지만 1998년 말까지 그 구체적인 전략이 제시되지 못하고 있다. OEM수출의 한계를 극복하기 위해 국내외 최종시장과의 연계 강화, 획기적인 패션능력 제고 등이 원론적으로 제기되지만, 대구의 산업기반과 도시인프라 부족은 단기적인 성과를 어렵게 하고 있다. 생산제품의 차별화, 고부가가치화가 관건이라고 할 것인데, 이 프로젝트의 성공 여부는 지역 인프라의 효율적 확충과 함께, 지역 내·지역간 그리고 세계적 유통, 서비스 부문과의 네트워크 구축이 될 것이다.

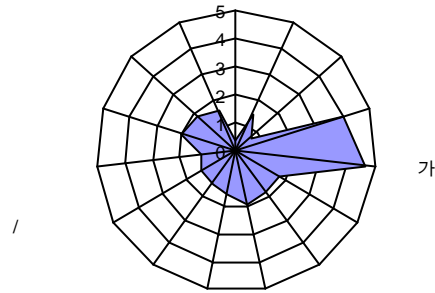
이밖에도 지역경제 활성화를 위한 다양한 사업들이 추진되고 있으나 경기침체의 장기화로 효과가 의문시된다. 사회간접자본 확충을 위한 외자유치가 지방재정의 곤란과 자치단체의 과도한 부채 등으로 어려움을 겪고 있고, 추진 중인 위천공단 조성계획도 낙동강 상수원 보호를 주장하는 부산·경남지역의 강력한 반발로 사업의 실현이 불투명한 상태이다.

라. 한국 최대의 공업도시 울산

한국 최대의 산업도시인 울산은 1960년대 초 중앙정부에 의해 공업단지조성이 시작된 이래 급성장해 왔고 한국산업발전의 상징적 지위를 차지해 왔다. 특히 한국이 경제적으로 도약하는 발판을 마련한 것이 중화학공업의 성장이었는데 그 공간적 주요 토대가 바로 울산이었다.

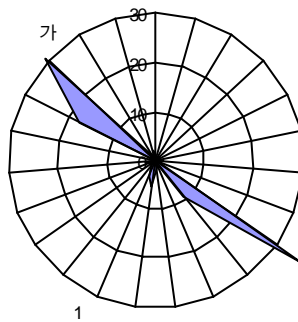
울산은 최근에도 지속적인 성장을 보이고 있다. 1991년에서 1996년 사이에 울산의 제조업고용자수가 32.0% 증가하는 등 제조업의 성장이 여전히 왕성하다. 제조업체 종사자비율은 전체산업의 48%로 매우 높으며, 산업부문은 자동차, 조선, 석유화학등 대규모 장치산업으로 특화되어 있으며, 이 부문들에서 세계적 중심을 형성하고 있다.

<그림 4-10> 울산의 산업부문별 전국대비 비율



출처: 경상남도(1997)

<그림 4-11> 울산 제조업의 부문별 전국대비 비율



출처: 경상남도(1997)

울산·온산산업단지의 경기동향(한국산업단지공단, 1998. 11)을 보면, 생산은 동절기 난방유 수요증가, 조선업종의 선박 인도증가, 자동차 무이자 판매 등 관측활동 등으로 전월 대비 1.6% 증가하였는데, 품목별로는 동절기 특수로 정유부문과 대부분의 유화제품들은 소폭 증가하였고, 조선과 자동차산업도 다소간의 상승세를 보이고 있다. 이에 따른 조립금속 협력업체 생산이 증가하여 최악의 상황은 면한 것으로 분석된다.

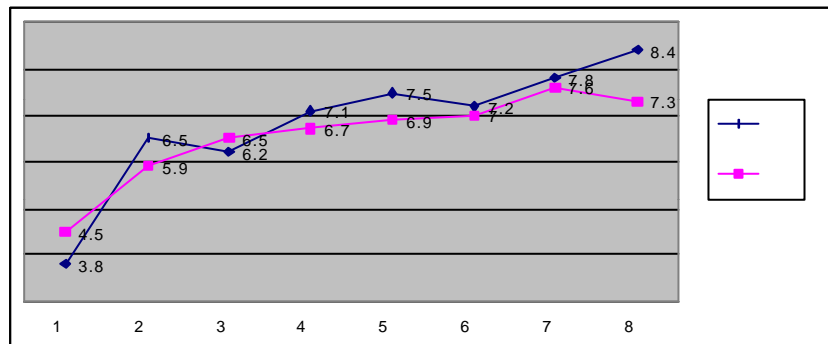
98년 11월 수출은 전월대비 28.0%, 전년 동월대비 23.6% 증가한 2,035백만 불로 7월 이후 4개월 연속 증가세를 보이며 올해 최대치를 기록하였다. 품목별로는 자동차 호조지속 및 조선업종의 선박인도 증가, 석유화학제품은 동절기 특수로 전월대비 소폭증가 하였으나, 동남아 시장침체, 중국의 수입 규제 강화 등으로 전년 동월대비 4.3% 감소하였다(한국산업단지공단, 1999).

<표 4-16> 울산지역 산업단지의 생산 및 수출상황

단지명	생 산 (억원)					수 출(백만불)				
	'97. 11월	'98. 10월	'98. 11월	대 비(%)		'97. 11월	'98. 10월	'98. 11월	대 비(%)	
				전 월	전년 동월				전 월	전년 동월
울 산	31,964	31,576	31,528	99.8	98.6	1,307	1,268	1,723	135.9	131.8
은 산	7,242	7,983	8,658	108.5	119.6	339	322	312	96.9	92.0
계	39,206	39,559	40,186	101.6	102.5	1,646	1,590	2,035	128.0	123.6

출처: 한국산업단지공단(1999. 1)

<그림 4-12> 98년 1~8월 울산 실업률 추이



출처: 정승진(1998d)

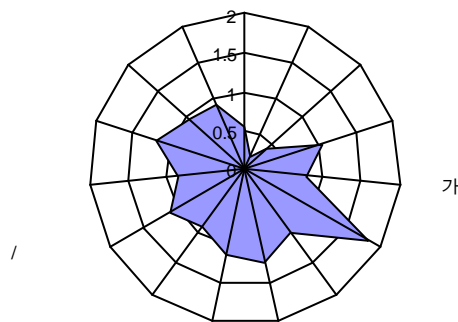
울산시는 도시개발정책으로서 산업항 계획 등 산업복합화에 관심을 가지

고 있으나 울산산업단지의 산업경쟁력은 불안한 상황이다. 자동차, 조선산업 등 대규모 장치산업에서 경쟁력이 규모의 경제와 조직관리역량으로부터 점차 협력업체와의 관계로 이행하고 있기 때문이다. 특히 자동차, 조선부문에서 모듈생산 방식이 확대됨에 따라 우수한 협력 네트워크의 중요성은 증가하고 있으며 전자산업 등과의 연계도 더욱 중요시되고 있다. 울산시의 산업전략은 단순한 인프라 구축이나 산업복합화가 아니라 현행 산업구조를 고도화하는데 집중되어야 할 것이다.

마. 제철산업의 도시 포항

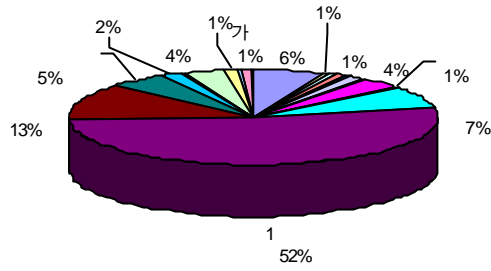
포항은 제철산업의 세계적 신화를 이룩한 산업도시이다. 제철산업의 세계적 중심으로 성장한 이 도시는 경북의 제1의 도시로 두각을 나타내게 되었다. 포항의 성장을 가져온 포항제철은 대규모 장치산업으로써, 일관작업 공정을 형성하여 세계적 경쟁력을 갖춘 것이다. 현재 포항의 제조업구조를 보면 1차 금속부문이 제조업고용의 50% 이상을 차지하고 있다.

<그림 4-13> 포항의 산업부문별 전국 대비 비율



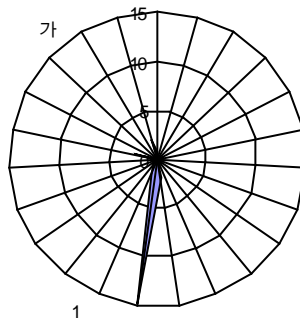
자료: 경상북도(1997)

<그림 4-14> 포항 제조업 중분류별 비율



자료: 경상북도(1997)

<그림 4-15> 포항 제조업 중분류별 전국대비 비율



자료: 경상북도(1997)

하지만 포항의 사업체종사자 수에서 제조업이 차지하는 비중은 그렇게 높지 않다. 오히려 건설업종사자 수의 전국대비 비율이 상당히 높고 음식숙박업과 교육부문의 비중이 비교적 높은 편이다.

더구나 1990년대 들어 제조업종사자수가 4.6% 감소하는 등 지역공업의 성장은 정체되어 있다. 이는 지역공업이 포항제철의 연관산업에만 집중되어 여타

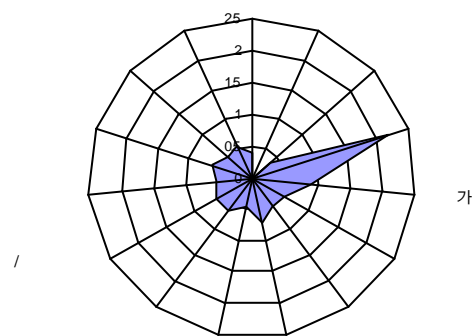
부문의 제조업 성장이 거의 없었기 때문이다. 이에 따라 포항시의 성장도 근래 들어 정체되는 모습을 보이고 있다.

바. 전자제조업의 중심, 구미

구미는 제조업종사자수가 전체 사업체 종사자수의 59%를 차지하는 전형적인 산업도시이다. 내륙에 위치한 이 도시는 1970년대에 구미공단을 개발하여 전자산업과 섬유산업을 유치하면서 급성장하였다. 특히 전자산업은 국내 최대의 집적지를 형성하고 있으며, 전자산업 중에서도 영상·음향·통신장비부문(전체 제조업의 49%)에 특화되어 있다.

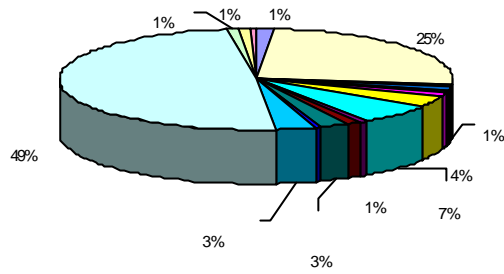
섬유는 통신장비 다음으로 제조업의 25%를 차지한다. 대구가 중소규모 섬유업체들의 대규모 집적지를 형성하고 있다고 한다면 구미는 대규모 섬유업체들이 군집을 이루고 있다.

<그림 4-16> 구미의 전국대비 산업부문별 비율



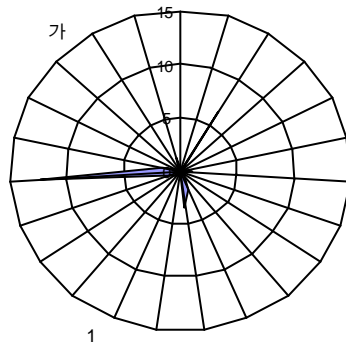
자료: 경상북도(1997)

<그림 4-17> 구미 제조업 중분류 비율



자료: 경상북도(1997)

<그림 4-18> 구미 제조업의 부문별 전국대비 비율



자료: 경상북도(1997)

구미지역은 지속되는 내수침체 및 동남아 및 남미 경제불안 등 불투명한 대내외 여건에도 불구하고 환율 및 금리안정으로 인한 수출경쟁력 개선, 선진국의 경기부양책 등으로 인해, 1998년 11월 중 생산과 수출은 전월 대비 각각 4.6%, 7.6% 증가하였다. 전자부문에서는 가전, 일부 정보통신제품 및 디스플레이 제품 등은 선진국시장의 보급 포화화 중남미 등 신흥 시장의 수요 감소, 수

출단가 하락으로 전년대비 수출물량 증가에도 불구하고 수출금액은 감소세를 보인 반면, LCD, 무선통신기기(휴대폰, 무선호출기) 등은 신3저로 인한 가격 경쟁력을 확보함으로써, 선진국의 경기부양 노력으로 인한 신규 수요발생으로 전년 대비 증가세가 나타나고 있다(한국산업단지공단, 1999.1).

섬유부문은 수출주력 품목인 PE원사의 경우 경쟁 국가의 가격경쟁으로 인한 단가 하락 및 아시아 경기침체의 영향으로 부진을 겪고 있으며, 화섬직물의 경우도 해외시장에서의 과당경쟁, 동남아 지역의 금융불안, 중동지역의 유가하락에 따른 구매력 저하, 중남미 시장의 통관강화 등으로 수출부진이 지속되고 있다(한국산업단지공단, 1999.1).

<표 4-17> 구미국가산업단지의 월별 생산액

단위: 억원

	'97.11 (A)	'98.10 (B)	'98.11 (C)
생 산 액	16,517	16,716	17,477
증감율 대비			C/B: 4.6% C/A: 5.8%

출처: 한국산업단지공단(1999. 1)

<표 4-18> 구미국가산업단지의 월별 수출액

단위: 백만불

	'97.11 (A)	'98.10 (B)	'98.11 (C)
수 출 액	1,129	921	994
증감율 대비			C/B: 7.9% C/A: △12.0%

출처: 한국산업단지공단(1999. 1)

<표 4-19> 경북지역 수출 동향

단위: 백만원, %

구 분	실 적 치		증 가 율		
	98.9	98.10	전월 대비	전년 동월비	2개월 평균
섬 유	54,096	51,675	-4.5	-17.2	-11.1
기 계	9,090	9,977	9.8	-62.0	-60.7
광 학	67,698	56,810	-16.1	180.7	179.1
전 자	514,636	496,916	-3.4	-17.0	-11.3
철 강	196,337	176,542	-10.1	13.7	25.5
기 타	76,159	75,867	-0.4	-20.5	-17.0
전 체	918,016	867,787	-5.5	-9.5	-2.5

주: 1) 전월대비 및 전년동월비는 98년 10월기준임

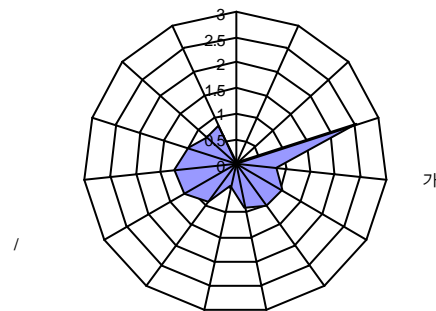
2) 2개월 평균은 98년 9월과 10월의 전년 동기대비 월 변동률의 평균임

출처: 서정교(1998)

사. 기계산업의 메카 창원

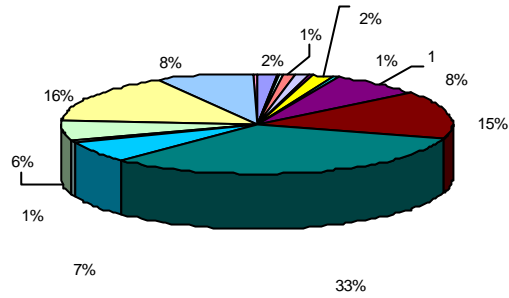
창원은 도시조성 초기부터 기계산업으로 특화되어 기계산업의 세계적 거점으로 성장해 왔다. 특히 정밀기기, 자동차, 운송장비, 기계장비, 조립금속, 1차 금속 부문에서 점유율이 매우 높아, 전국 대비 5~9% 수준에 이르고 있다.

<그림 4-19> 창원의 전국대비 산업부문별 비율



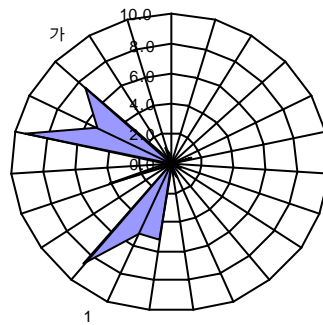
자료: 경상남도(1997)

<그림 4-20> 창원 제조업 중분류 비율



자료: 경상남도(1997)

<그림 4-21> 창원 제조업 중분류별 전국대비 비율



자료: 경상남도(1997)

창원은 기계산업의 특화에 의한 시너지효과로 산업 및 도시성장이 매우 빨랐고, 그러한 추세가 IMF사태 전까지 지속되었다. 이 당시에는 산업용지의 부족으로 단지조성이 지방자치단체의 주요 현안이 될 정도였다.

그러나 창원산업단지는 IMF 사태 이후 급격한 경기침체를 경험하고 있다. 경기가 하강하면서 시설투자가 위축되고 그것이 기계수주의 급감을 초래하였다. 기계 수요가 국내외에서 동시에 감소하여 창원 경제는 1998년 초에 급락하였다

가 하반기부터 엔고에 따른 국제경쟁력 향상과 내수 증가로 약간의 회복기미를 보이고 있다.

생산은 삼성항공의 항공기 엔진부품, 쌍용자동차의 자동차 엔진부품, 현대정공의 철도차량 등 일부 대기업에서 생산물량이 소폭 증가하였으나, 한국중공업의 민영화 발표 이후 고용불안으로 인한 생산능률 저하, 해외수주 감소, 대우중공업 국민차의 생산라인 일부 보수작업 등으로 다소 정체상태를 보이고 있다.

<표 4-20> 창원 국가산업단지의 월별 생산액

단위: 억원

	'97.11 (A)	'98.10 (B)	'98.11 (C)
생 산 액	12,577	11,409	11,279
증감율 대비			C/B: Δ 1.1% C/A: Δ 103%

출처: 한국산업단지공단(1999. 1)

수출은 내수부진으로 수출여력이 증가한 업체들의 적극적인 수출확대 노력, 원화의 환율 인상, 북미와 유럽시장의 수요 증가 등으로 전년동기 대비 26.4% 증가하였다. 특히, 올해 신상품인 대우의 마티즈가 서유럽시장에서 호평을 받음에 따라 동월 77천대(340백만 불) 수출로 창원 전체 수출액의 8%를 차지하였다.

<표 4-21> 창원 국가산업단지의 월별 수출액

단위: 백만불

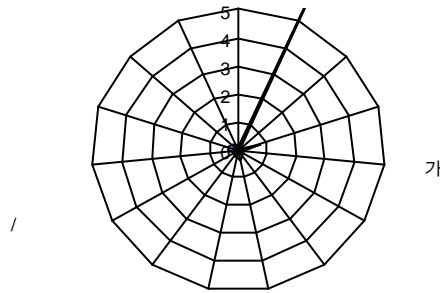
	'97.11 (A)	'98.10 (B)	'98.11(C)
수 출 액	309	395	374
증감율 대비			C/B: Δ 53% C/A: 21.0%

출처: 한국산업단지공단(1999.1)

아. 조선(造船)의 도시 거제

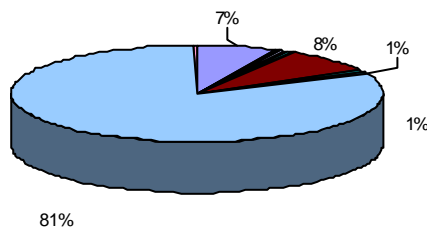
거제는 조선산업으로 특화된 도시이다. 조선산업의 종사자 비중이 전체 제조업 종사자의 80%를 넘으며, 1991년에서 1996년 사이에 제조업종사자수가 340% 증가하여 조선업의 급성장과 호황을 반영하였다. 조선업은 1990년대 중반 한때 과잉투자의 몸살을 앓았으나 한국 개별기업들의 특유의 유연성으로 경쟁력을 회복하였다.

<그림 4-22> 거제의 산업부문별 전국대비 비율



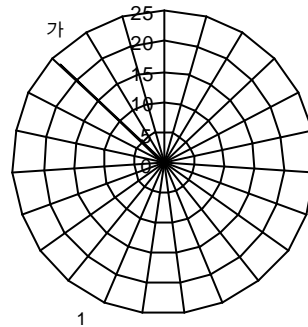
자료: 경상남도(1997)

<그림 4-23> 거제 제조업 중분류 비율



자료: 경상남도(1997)

<그림 4-24> 거제 제조업 부문별 전국대비 비율



자료: 경상남도(1997)

최근 IMF 사태로 인해 동남권의 주요 산업도시들이 심각한 위기를 겪고 있으나 거제는 오히려 호황을 기록하고 있다. 이는 조선산업이 내수보다는 수출 중심 산업으로 환율의 평가절하가 상품경쟁력을 향상시켰기 때문이다.

그러나 조선산업의 호황이 장기적으로 지속되리라는 기대는 이 산업의 산업사이클에 비추어 무리한 낙관이다. 조선산업은 경기변동에 심하게 영향을 받는 반면, IMF와 미국 측은 한국 대기업들에 대해 기업간 상호출자 등을 금지함으로써 기업경영의 유연성을 억제하는 조치를 취하였다. 이는 가격경쟁력에 의존해 온 공룡기업으로서의 한국 조선산업의 장래에 위험요소로 작용할 것이다. 즉 조선산업의 경기침체가 유발될 경우, 기업간 고용이동이 어렵다면 대량해고가 불가피해지며, 지금까지와 같은 탄력적인 대응이 어렵게 될 것이다.

이 문제에 대응하는 현실적인 전략은 조선산업의 고도화를 실현함으로써 일본 조선업에 대해 상대적인 가격경쟁력 및 기술경쟁력을 확보하는 일이다. 그것은 연관산업들과의 네트워크를 강화하여 거래비용을 줄이고 기술적 시너지를 창출하는 데 관건이 있는 것으로 판단된다.

자. 동남권 산업도시들의 특성 종합

이상에서 살펴본 바와 같이 동남권 산업도시들은 다소간의 공통점과 각기 나름의 특성을 가지고 있다. 이를 요약하면 다음과 같다.

우선, 동남권 산업도시들의 가장 중요한 공통점은 도시별로 산업부문이 전문화되어 있다는 것이다. 전술한 바, 대구는 섬유산업, 울산은 자동차, 조선, 석유화학, 구미는 전자, 포항은 제철, 창원은 기계, 거제는 조선으로 각각 전문화되어 있는 것이다. 이는 여러 의미를 가질 수 있지만, 신산업구조와 관련하여 판단할 경우 유연적 네트워크생산체제 구축과 신산업지구화 조성을 위한 기초조건을 갖춘 것으로 볼 수 있다. 유연적 네트워크생산의 토대는 지방적인 산업 전문화이며 전문산업간의 네트워크이기 때문이다.

둘째, 동남권 산업도시들은 대규모 장치산업들이나 저부가가치의 경공업에 치중되어 있다. 또 중소기업들의 산업적 전문화나 벤처기업의 성장이 활발하지 못한 실정이다. 따라서 이 산업들은 여전히 고기술산업체제의 기반을 형성하지 못하고 있다.

셋째, 도시별 산업특화는 도시간 상호의존 및 연계에 대한 수요를 높이는 특성이 있다. 특히 동남권 도시들은 전자, 기계, 자동차, 조선 등 상호 연계된 산업부문들로 구성되어 있고, 울산의 석유화학과 대구의 섬유산업 사이에도 긴밀한 연계가 요구된다. 이 점에서 동남권은 도시간 협력 네트워크의 구축이 우선적으로 요구되는 지역이라고 할 수 있다.

넷째 동남권 도시들간에는 정보 네트워크, 용수, 도로, 항만 등 산업기반의 확충과 생활환경의 조성에 대한 종합적인 접근이 필요한 것으로 보인다. 그것은 이 지역이 이미 상호 긴밀한 네트워크와 외부효과를 형성하고 있기 때문이다.

제2절 산업도시간 연계체계

1. 분석의 방법

이 절에서는 동남권 지역의 네트워크가 어떤 형태로 구성되어 있는지를 살펴 보려 한다. 그것은 산업도시간 네트워크를 형성하기 위하여 전제적으로 검토하는 일종의 실태분석이다.

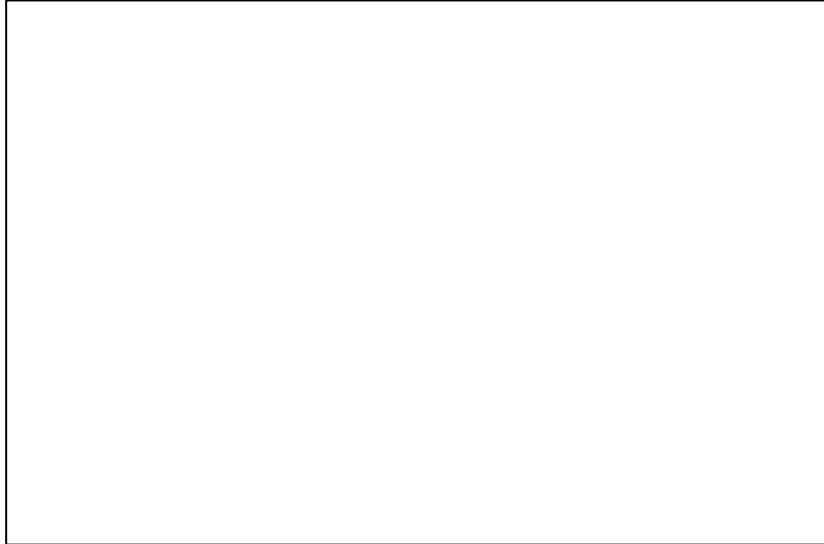
여기서는 동남권 지역의 산업도시간 연계구조를 분석함에 있어 GIS를 활용하여 네트워크의 형태를 가시화하는 방법을 사용하였다. 분석자료는 동남권의 교통량, 인구이동, 그리고 제조업체의 협력업체 연계망으로서 도시간, 지역간 이동과 연계구조를 살펴보고자 하였다.

2. 교통량 분석

동남권 지역의 교통량을 GIS 기법으로 분석한 결과, 주요 산업도시간 연계구조는 경부고속도로, 남해고속도로, 구마고속도로의 로터리 연계망을 기본으로 하여, 구미, 포항, 울산, 거제가 외곽에서 연계된 형태로 설명된다. 이는 네덜란드의 란드스타트와 유사한 개념의 적용이 가능한데, 무엇보다도 전술한 7개 주요 산업도시가 네트워크의 주요 결절과 중추를 형성하고 있음을 알 수 있다.

이는 동남권 산업네트워크가 현재 지역 내에서 집중적으로 발생하고 있으며 그 수요가 증가할 것을 판단할 수 있게 한다. 일견하여 부산-대구간의 직접연계와 포항-경주-창원-거제간 직선연결구조가 보완될 필요가 있는 것으로 보이는데, 이를 통해 환상형 교통망을 일부 대체하여야 할 것이다. 현재 대구-부산 간에는 고속도로 건설이 추진되고 있다.

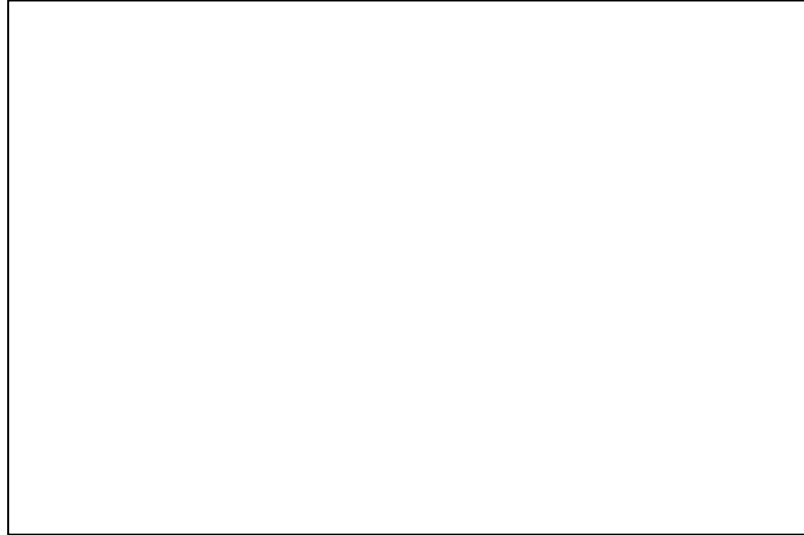
<그림 4-25> 96년 동남권 주요도시간 교통량도 (6만 이상)



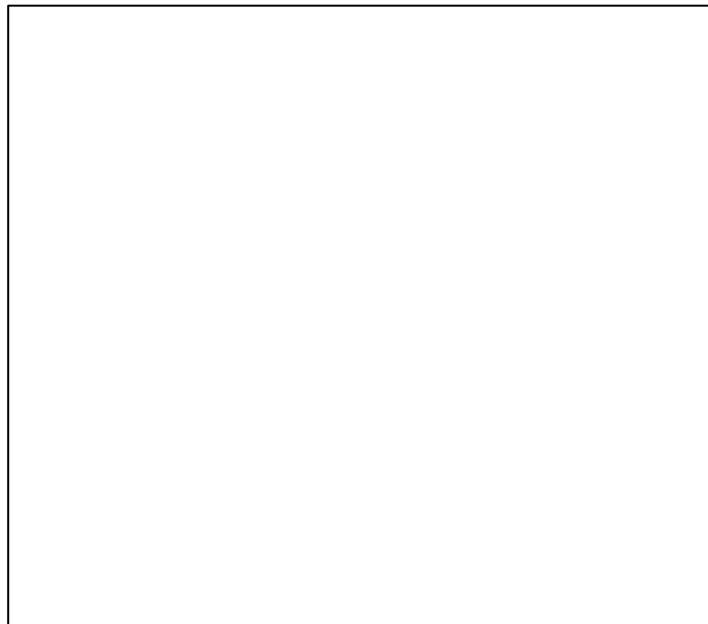
<그림 4-26> 96년 동남권 주요도시간 교통량도 (4만 이상)



<그림 4-27> 96년 동남권 주요도시간 교통량도 (2만 이상)



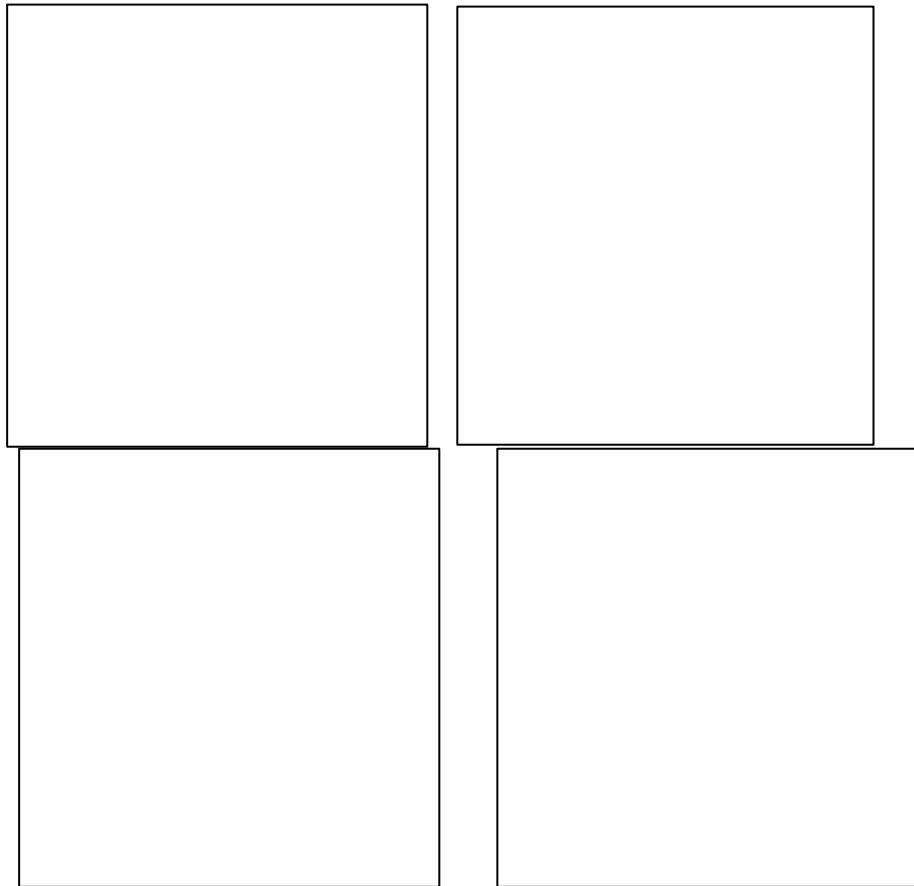
<그림 4-28> 동남권 주요도시간 종합 교통량도 (2만 이상 종합)



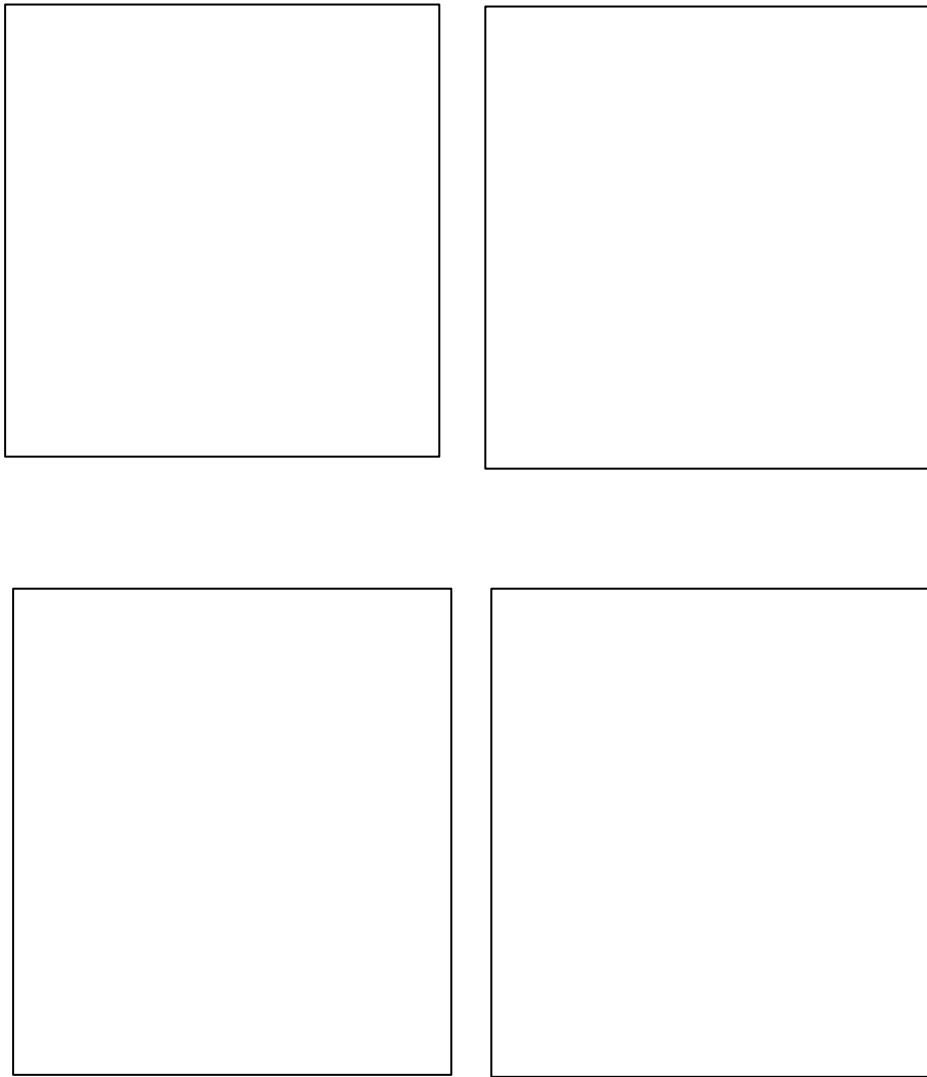
3. 인구이동 분석

동남권 지역의 인구이동을 GIS 기법으로 분석한 결과, 인구이동의 양상이 동남권 지역 내와 수도권에 집중되어 있음을 알 수 있다. 인구이동의 주요 동기가 직업과 관련되어 있다고 볼 때, 이는 동남권의 노동력이동이 지역 내에 집중되고 있음을 의미하는 것으로 판단된다.

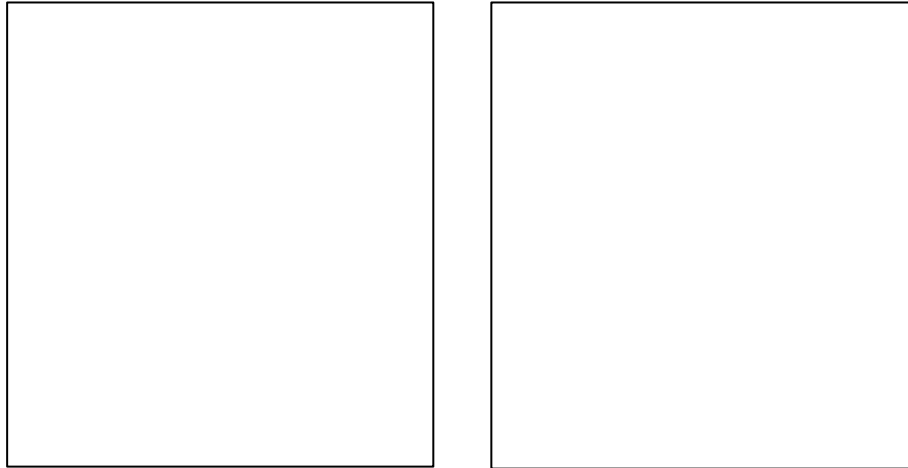
<그림 4-30> 동남권 각 시도별 인구이동(전출입) 현황



<그림 4-30> 계속



<그림 4-30> 계속



4. 협력업체 연계망 분석

동남권 지역의 주요 업체들의 산업연계망을 GIS 기법으로 분석한 결과, 산업 연계구조는 기본적으로 동남권 지역 내에 집중되어 있음을 알 수 있다.

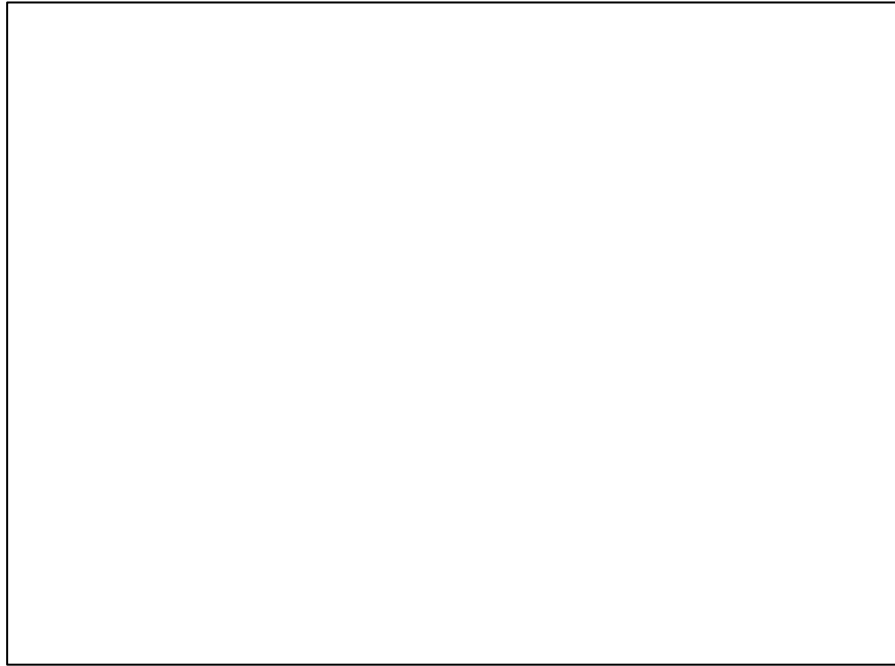
울산 현대자동차의 경우, 동남권 내 업체 연계 비중이 전국의 약 60%에 이르고 있다. 이중 부산, 울산, 경남의 비중이 약 34%이고 대구, 경북의 비중이 24%이다.

<표 4-22> 울산 현대자동차 협력업체의 지역적 비율

단위: 개소, %

구분	동남권						수도권				충부권			서남권				강원 제주	총계
	부산	대구	울산	경북	경남	계	서울	인천	경기	계	충북	충남	계	광주	전북	전남	계		
업체수	22	37	48	41	43	191	13	18	49	80	10	12	22	1	27	3	31	1	325
비율	6.8	11.4	14.8	12.6	13.2	58.8	4.0	5.5	15.1	24.6	3.1	3.7	6.8	0.3	8.3	0.9	9.5	0.3	100.0

<그림 4-31> 울산현대자동차의 협력업체 분포 (98년)



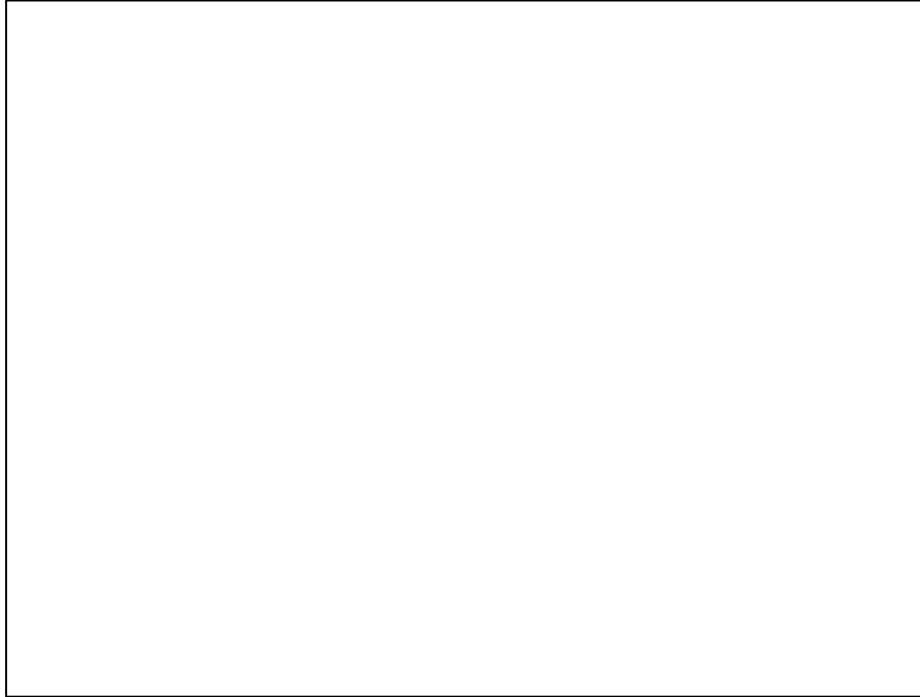
창원 LG전자의 협력업체는 동남권 내에 70%가 집중되어 있다. 이중 60%가 부산, 경남 일원에 집중되어 있고 대구, 경북지역은 10% 정도이다. 수도권 비중은 28%이고 여타지역은 총 3.6%에 불과하다.

<표 4-23> 창원 LG전자 협력업체의 지역적 비율

단위: 개소, %

구분	동남권						수도권				충부권			서남권				강원 제주	총계
	부산	대구	울산	경북	경남	계	서울	인천	경기	계	충북	충남	계	광주	전북	전남	계		
업체수	101	22	5	28	205	369	53	16	79	148	7	3	10	5	2	2	9	0	528
비율	19.1	4.2	0.9	5.3	38.8	69.9	10.0	3.0	15.0	28.0	1.3	0.6	1.9	0.9	0.4	0.4	1.7	0	100.0

<그림 4-32> 창원 LG전자의 협력업체 분포 (98년)



제3절 도시협력체제 수요분석

1. 도시간 협력에 대한 일반적 수요

동남권 지역 제조업체들을 대상으로 주요 산업도시간 협력 네트워크의 구축이 필요하다고 생각하는지에 대해 설문조사를 실시하여 수요를 추산하였다. 응답한 업체는 부산, 대구, 울산, 구미, 창원, 포항 등 6개 도시의 144개 업체였고 설문대상자는 각기업의 기획실장들이었다.

조사 결과, 절대 다수의 업체들이 도시연합적 성격의 산업진흥기구를 설립할 필요가 있다는 의견을 가진 것으로 나타났다. 응답자의 59.5%가 이러한 조직의 설립이 매우 필요하다는 반응을 보였고, 약간 필요하다는 의견은 29.0%였다. 즉 절대다수인 89.5%가 산업도시간 협력체로서 도시협력적 성격의 산업진흥기구의 설립이 필요하다는 의견을 가진 것으로 조사되었다.

응답자들의 특성을 분석해 보면, 대체로 기업규모가 클수록 도시간 협력기구의 설립 필요성에 공감하는 정도가 높았고, 전자, 기계, 섬유업종의 업체들이 필요성을 강하게 느끼고 있는 것으로 나타났다. 지역별로는 큰 차이가 나타나지 않았으나 대구, 창원, 울산지역 업체들이 이러한 산업도시연합기구의 필요성에 보다 강한 공감을 보였다.

동남권 지역 업체들이 이러한 반응을 보인 것은 최근 경기불황으로 지역 산업을 지원하는 특단의 대책이 필요하다는 관념의 영향도 있겠거니와, 특정의 도시 범위를 넘어서 도시간 협력을 통한 산업지원체제를 수립할 필요가 있다는 데 대해서도 인식을 공유하고 있는 것으로 생각된다. 특히 대기업들은 지역적 네트워크 및 세계적 네트워크를 구축할 필요를 느끼고 있고 이를 지원하는 조직이 필요하다는 인식이 지배적이다.

<표 4-24> 동남권 조합의 필요성 (도시별)

단위: 개소, %

구분	매우 필요	약간 필요	그저 그렇다	별로 필요치 않음	전혀 필요치 않음	기타	계
부산	7 41.2%	5 29.4%	2 11.8%	2 11.8%	1 5.9%	0 0.0%	17 100.0%
대구	23 71.9%	8 25.0%	1 3.1%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	32 100.0%
울산	12 66.7%	5 27.8%	1 5.6%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	18 100.0%
구미	16 59.3%	6 22.2%	2 7.4%	2 7.4%	0 0.0%	1 3.7%	27 100.0%
포항	7 41.2%	10 58.8%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	17 100.0%
창원	15 68.2%	4 18.2%	3 13.6%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	22 100.0%
계	80 60.2%	38 28.6%	9 6.8%	4 3.0%	1 0.8%	1 0.8%	133 100.0%

2. 도시간 협력에 대한 기능별 수요분석

동남권 제조업체들을 대상으로 중앙정부가 동남권 산업체들의 산업고도화를 위해 하여야 할 일을 조사하였다. 이 조사는 동남권의 산업경쟁력 향상을 위해 시급한 일이 무엇인지를 업체조사를 통해 확인하려는 목적 이외에도, 이들의 일반적 요구와 동남권산업도시 협력체에 대한 요구를 비교하려는 시도이다.

조사 결과, 대상업체들은 동남권 산업고도화를 위해 가장 필요한 것이 정부 규제 완화와 산업기반시설 확충이라고 응답하였다. 여기서 주목할 사항은 정부 규제 완화가 22.0%로서 가장 많은 업체들이 희망하였다는 점인데 정부의 적극적인 역할보다 오히려 불간섭이 도움이 된다는 부정적인 응답으로 볼 수 있다. 여기에 더하여 행정업무의 지방 이양(12.4%)에 대한 의견도 적지 않았다. 지방

의 생산업체들은 생산활동을 수행함에 있어 정부부문과의 협조에 애로를 느끼고 있음을 반영한 것이다.

그러나 여타의 많은 업체들은 산업기반시설 확충(17.8%), 연구기능확충(10.8%), 수출입지원(10.4%), 해외시장정보공급(6.2%), 전문인력공급(8.5%), 산업용토지공급(10.0%) 등 정부부문의 적극적인 역할을 기대하고 있다.

정부에 대한 기대사항별로 업체 특성을 분석해 보면 산업기반시설 확충은 규모가 큰 업체일수록 필요성을 크게 느끼는 것으로 나타났고, 수출입업무 지원은 중규모업체들에서 수요가 많았다. 도시별로 보면 울산과 포항지역 업체들이 산업기반시설 확충에 대한 요구가 강했고, 부산과 대구업체들은 수출입업무 지원에 대한 요구가 많았다. 그리고 창원은 산업용 토지개발에 대한 수요가 어느 산업도시보다 많았다.

<표 4-25> 동남권의 산업고도화를 위해 정부가 해야할 일(기업규모별)

단위: 개소, %

	산업기 반시설 확충	전문인 력공급	연구기 능확충	산업용 토지공 급	정부규 제완화	행정업 무지방 이양	수출업 무지원	해외시 장정보 공급	기타	계
-30	1 4.5%	2 9.1%	5 22.7%	4 18.2%	5 22.7%	4 18.2%	1 4.5%	0 0%	0 0%	22 100%
31-100	13 19.7%	6 9.1%	6 9.1%	2 3.0%	17 25.8%	10 15.2%	7 10.6%	5 7.6%	0 0%	66 100%
101-300	18 16.8%	10 9.3%	10 9.3%	12 11.2%	18 16.8%	13 12.1%	13 12.1%	9 8.4%	4 3.7%	107 100%
301 -1000	7 15.2%	4 8.7%	6 13.0%	7 15.2%	11 23.9%	4 8.7%	5 10.9%	2 4.3%	0 0%	46 100%
1001 -3000	3 30.0%	0 0%	1 10.0%	0 0%	4 40.0%	0 0%	1 10.0%	0 0%	1 10.0%	10 100%
3001 이상	4 50.0%	0 0%	0 0%	1 12.5%	2 25.0%	1 12.5%	0 0%	0 0%	0 0%	8 100%
계	46 17.8%	22 8.5%	28 10.8%	26 10.0%	57 22.0%	32 12.4%	27 10.4%	16 6.2%	5 1.9%	259 100%

<표 4-26> 동남권의 산업고도화를 위해 정부가 해야할 일(도시별)

단위: 개소, %

	산업기 반시설 확충	전문인 력공급	연구기 능확충	산업용 토지공 급	규제완 화	행정업 무지방 이양	수출업 무지원	해외시 장정보 공급	기타	계
부산	3 8.8%	2 5.9%	1 2.9%	2 5.9%	8 23.5%	6 17.6%	7 20.6%	5 14.7%	0 0%	34 100%
대구	6 9.4%	4 6.3%	5 7.8%	9 14.1%	17 26.6%	6 9.4%	12 18.8%	3 4.7%	2 3.1%	64 100%
울산	10 27.8%	6 16.7%	5 13.9%	2 5.6%	7 19.4%	3 8.3%	2 5.6%	0 0%	1 2.8%	36 100%
구미	12 22.6%	2 3.8%	7 13.2%	4 7.5%	14 26.4%	8 15.1%	3 5.7%	2 3.8%	1 1.9%	53 100%
포항	13 36.1%	4 11.1%	4 11.1%	2 5.6%	4 11.1%	3 8.3%	1 2.8%	4 11.1%	1 2.8%	36 100%
창원	3 7.5%	5 12.5%	7 17.5%	7 17.5%	8 20.0%	6 15.0%	2 5.0%	2 5.0%	0 0%	40 100%
계	47 17.9%	23 8.7%	29 11.0%	26 9.9%	58 22.1%	32 12.2%	27 10.3%	16 6.1%	5 1.9%	263 100%

이에 대해 동남권 도시간 협력체를 설립할 경우 지원희망 분야에 대해서, 동남권의 제조업체들은 행정업무의 지방 이양과 기업 데이터베이스 구축을 통한 기업홍보지원을 가장 필요로 하고 있는 것으로 응답하였다.

복수응답을 허용한 이 문항에 대해 기업들은 행정업무의 지방 이양을 포함한 중앙정부와의 공동 협상(39.5%), 기업 데이터베이스 구축 및 대내외 홍보(38.0%), 도로, 항만 등 산업기반시설 공동 구축(28.7%), 해외시장 정보 공급(24.0%), 도시간 산업투자 조정(22.8%), 연구기능의 확충(21.7%), 첨단단지 등 산업용 토지공급(15.5%), 전문인력 공급의 원활화(9.3%) 순으로 응답하였다.

이는 동남권 산업고도화를 위해 중앙정부가 하여야할 일과 동남권 도시간 협력체제 형성 시 기업 지원이 우선적으로 요망되는 분야 사이에 기본적인 일관성과 다소간의 차이를 보여 준다. 무엇보다도 행정업무의 지방이양과 규제완화에 대한 일관된 요구가 나타나고 있고, 다음은 산업기반시설의 확충에 대한

요구가 두드러지고 있다. 그러나 분명한 차이로 나타나는 것은 기업 데이터베이스 구축 및 홍보를 동남권 도시협력체가 맡아 주면 좋겠다는 희망이다. 이는 정부부문에 대한 요구에서는 거의 나타나지 않았던 것인데, 기업들은 동남권 수준에서 공동의 산업 데이터베이스를 구축하여 상호 활용하고, 세계적으로도 기업을 알릴 수 있는 기회를 갖기를 희망하고 있는 것이다.

<표 4-27> 동남권 산업도시협력체가 해야 할 일(산업부문별)

단위: 개소, %

	산업기 반시설 확충	전문인력 공급원활화	연구기 능확충	산업용 토지공 급	DB구축 및 홍보	중앙정보와 공동협상	도시간 산업투 자조정	해외시 장정보 공급	기타	계
전자	1 12.5%	1 12.5%	2 25.0%	0 0.0%	1 12.5%	6 75.0%	2 25.0%	3 37.5%	0 0.0%	8
금속	13 36.1%	4 11.1%	9 25.0%	7 19.4%	11 30.6%	11 30.6%	9 25.0%	8 22.2%	0 0.0%	36
기계	1 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 50.0%	1 50.0%	0 0.0%	1 50.0%	0 0.0%	2
화학	6 25.0%	4 16.7%	6 25.0%	4 16.7%	9 37.5%	8 33.3%	4 16.7%	6 25.0%	1 4.2%	24
섬유 의류	5 26.3%	1 5.3%	3 15.8%	1 5.3%	13 68.4%	5 26.3%	4 21.1%	6 31.6%	0 0.0%	19
신발	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 100.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	1
가구 목재	1 25.0%	0 0.0%	0 0.0%	1 25.0%	2 50.0%	3 75.0%	1 25.0%	0 0.0%	0 0.0%	4
식품	4 40.0%	1 10.0%	2 20.0%	3 30.0%	0 0.0%	6 60.0%	4 40.0%	0 0.0%	0 0.0%	10
기타	5 21.7%	1 4.3%	5 21.7%	3 13.0%	10 43.5%	10 43.5%	5 21.7%	7 30.4%	0 0.0%	23
자동차	0 0.0%	0 0.0%	1 50.0%	1 50.0%	1 50.0%	1 50.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	2
계	37 28.7%	12 9.3%	28 21.7%	20 15.5%	49 38.0%	51 39.5%	29 22.5%	31 24.0%	1 0.8%	129

<표 4-28> 동남권 산업도시 협력체가 해야할 일(도시별)

단위: 개소, %

	산업기 반시설 확충	전문인력 공급원활화	연구기 능확충	산업용 토지공 급	DB구축 및 홍보	중앙정부 와 공동협상	도시간 산업투 자조정	해외시 장정보 공급	기타	계
부산	4 25.0%	1 6.3%	0 0.0%	1 6.3%	7 43.8%	5 31.3%	7 43.8%	6 37.5%	1 6.3%	16
대구	5 15.6%	1 3.1%	5 15.6%	5 15.6%	15 46.9%	15 46.9%	9 28.1%	9 28.1%	0 0.0%	32
울산	8 44.4%	3 16.7%	6 33.3%	3 16.7%	7 38.9%	7 38.9%	1 5.6%	1 5.6%	0 0.0%	18
구미	8 32.0%	1 4.0%	6 24.0%	5 20.0%	10 40.0%	9 36.0%	4 16.0%	7 28.0%	0 0.0%	25
포항	9 56.3%	5 31.3%	4 25.0%	1 6.3%	1 6.3%	3 18.8%	3 18.8%	6 37.5%	0 0.0%	16
창원	3 13.6%	1 4.5%	7 31.8%	5 22.7%	9 40.9%	12 54.5%	5 22.7%	2 9.1%	0 0.0%	22
계	37 28.7%	12 9.3%	28 21.7%	20 15.5%	49 38.0%	51 39.5%	29 22.5%	31 24.0%	1 0.8%	129

제4절 종합 및 함의

동남권의 7개 주요 산업도시들은 각기 특징적인 산업구조를 가지고 있고 네트워크의 주요 결절과 중추를 형성하고 있으며, 이들 사이에는 교통흐름, 인구이동, 협력업체 연계망 등에서 긴밀한 연계가 존재하고 있다. 현재 이 도시들은 업종에 따라서 산업경기가 다양하나, 장기적으로 지역 인프라스트럭처의 확충과 기술고도화를 위한 산업체계의 개편 요구라는 공통의 과제에 직면할 것이다.

이는 동남권 산업체들의 네트워크 구조가 기본적으로 동남권 지역 내에서 형성되어 있으며, 그것을 바탕으로 상호의존적 구조를 강화함으로써 경쟁력 있는 네트워크의 형성이 가능함을 시사하는 것이다.

동남권 지역 업체들도 동남권의 산업경쟁력 강화를 위해 동남권 산업도시 간 협력네트워크의 구축이 필요하다는데 공감을 표시하고 있다. 이 중에서 가장 우선되어야 할 것은 행정업무의 지방 이양, 기업간 정보네트워크 구축, 산업기반시설의 공동구축으로서, 정보 및 교통네트워크의 확충 필요성이 무엇보다 강조되고 있다. 이 외에 동남권의 업체들이 요망하는 것은 해외시장 정보 공급, 도시간 산업투자 조정, 연구기능의 확충, 첨단단지 등 산업용 토지공급, 전문인력 공급의 원활화 등이다. 이것들을 효과적으로 충족하기 위해서는 동남권 산업고도화를 지원하는 종합적 기구가 요구되며 전략적이고 단계적인 접근이 필요할 것이다.

특히 공동 지원체제 구축이 우선적으로 필요한 분야로 지적된 '기업 데이터베이스 구축 및 대내외 홍보'는, 동남권의 제조업체들이 정보인프라구축의 필요성을 강하게 인식하고 있음을 보여 준다. 이를 실현하기 위해서는 도시간 협력체를 설립하여 기업간 네트워크를 지원하고, 세계적 산업연계망과의 연결을 도모하는 사업을 수행할 필요가 있다고 판단된다. 이 기구는 기업간 네트워크 구축사업과 병행하여 산업고도화를 지원하는 다양한 사업들을 추진해 가야 할 것이다.

7) 최근에 국토포럼, 정치권 등에서 대전, 부산, 광주를 연계하는 산업 삼각축을 제안한 바 있으나 이는 현실적으로 산업지원 네트워크로서 작동하기 힘들 것으로 판단된다. 왜냐하면 그것을 뒷받침할 수 있는 실제적인 연계구조를 형성하는 것이 사실상 불가능할 것이기 때문이다.

제5장 동남권 산업도시협력체제 구축 구상

제1절 기본방향

1. 기본전제

분석결과들은 동남권 산업의 경쟁력 향상과 산업고도화가 시급히 요망되며 이를 위하여는 지역도시들의 협력적 접근이 필요함을 시사한다. 이를 실현하는데는 여러 경로와 방법이 가능할 것이다.

이 전략은 다음의 기본 전제하에서 구상되었다.

첫째, 동남권 산업도시협력체제 구축의 핵심 목표는 지역산업의 경쟁력 강화이며 궁극적으로는 지역고용의 창출과 지역경제 발전이다. 더하여 자치단체간 협력과 정책조정, 중앙정부에 대한 공동대응, 지역 생활환경의 장기적인 개선, 그리고 자원의 공동활용에 부차적 목표를 둔다.

둘째, 동남권 산업의 경쟁력 강화를 위해서는 근본적으로 지역산업의 산업 기술고도화를 달성해야 하는 바, 이는 현 산업부문의 포기나 산업분야(업종)전

환보다는 현산업 자체의 질적 고도화를 달성하는 데 중점을 두어야 할 것이다. 한국경제를 위기로 몰아 넣은 IMF 사태는 근본적으로 한국산업의 경쟁력저하에서 비롯된 것인데, 산업경쟁력 저하는 산업분야(업종)의 문제라기 보다는 생산시스템이 새로운 산업환경 혹은 생산방식에 적응하지 못한 데 있다고 할 수 있다. 예컨대 대구의 섬유산업은 이탈리아의 동종산업분야에 비교할 때 생산네트워크의 고도화면에서 상당한 개선을 요할 뿐 아니라 고부가가치화를 위한 디자인분야의 지원체제 구축에 소홀히 해온 점이 지적되지 않을 수 없다. 또 자동차산업 등 대기업 중심의 일부 중화학공업들도 보다 유연화된 생산네트워크의 구축이 불가피해졌음에도 하청과 같은 경직적 방식을 지나치게 고수해 온 것이다.

셋째, 신산업체제에서 산업고도화는 방법상으로 유연적 네트워크생산체제의 구축을 통해 실현될 수 있다. 즉 전문적 고기술기업의 공간적 집적과 네트워크형성을 지원하고 그들간의 시너지가 발생되도록 생산시스템을 구축할 필요가 있다. 고기술기업은 전형적으로 아웃소싱과 네트워킹에 의존하므로, 상호 집적에 의한 거래비용의 절감과 시너지 창출이 중요하며, 따라서 지방적 고기술생산네트워크 구축에 정책의 중점(전략적 포인트)이 두어져야 할 것이다.

이상의 세 가지가 본 연구의 정책대안을 작성하기 위한 기본전제로서, 그것은 동남권 산업고도화를 위하여는 산업 전체의 구조적 개편보다는 현재의 산업체제를 효율화하고 점진적으로 연계해 나가는 전략이 필요함을 시사하는 것이다. 즉 동남권 산업도시간 협력체제 구축은 지역 산업간 네트워크 형성에 초점을 두어야 한다는 것이다.

2. 기본전략

가. 협력체제 구축의 논리

동남권산업도시간 협력체제 구축은 동남권의 산업체제를 경쟁력 있는 구조로 전환하기 위한 것으로서, 이를 달성하는 핵심전략은 관련도시들 및 지역 기업간의 네트워크 구축이다.

이 전략의 요체는 생산네트워크의 3중 구조를 효과적으로 형성하는데 있다.

그것의 최하위 단위는 지방적 생산네트워크(전문기업지구 혹은 신산업지구)를 형성하는 것으로서 도시 내 수준에서 유연성과 생산네트워크를 추구하는 것이다. 중간단위는 전문기업지구간 네트워크로서 지역적 수준의 네트워크경제, 집적경제를 도모하는 것이다. 상위단위는 세계적 네트워크로서 세계적 수준에서 생산네트워크의 주요 결절을 형성하는 것이다.

동남권 산업도시협력체는 중간단위로서 전문기업지구간 협력과 네트워크 구축에 초점을 둔다. 하지만 이를 통해 동남권 전체가 세계적 생산네트워크의 중추로서 발전하게 하고 각산업도시들이 전문기업지구로서의 전문화를 더욱 촉진할 수 있다. 즉 지역적 기업네트워크와 도시간 네트워크를 확보함으로써 지방적 산업전문화를 지원하고 세계적 네트워크와의 연계를 강화하는 것이다.

이는 그간의 신산업지구전략⁸⁾이 주로 지방적 생산전문화와 네트워크형성에 주력하는 것과는 다른 차원의 접근이다. 산업도시간 네트워크구축은 국지적 수준의 연계망이라기 보다는 지역적 차원의 집적경제를 실현하려는 것이다.

이 전략은 기업데이터베이스 구축 및 인터넷을 통한 기업간 통합네트워크

8) 신산업지구전략은 특정구역 내에 전문 중소기업과 효율적인 대기업이 협력하는 네트워크 구조를 정착시키고, 대학, 연구소 등 관련 연구활동과 생산활동의 상호 피드백 연계망을 강화하며, 전문 유통결절을 형성하여 세계적 유통의 거점을 형성하는데 중점이 있다.

구축으로 구체화된다. 여기에는 지역 대학, 연구소, 협회, 자치단체, 관련업체 등이 공동의 네트워크에 참여할 수 있다. 더하여 자치단체간 정책조정, 산학연 연계지원, 공동의 인프라구축 제안, 해외 산업정보 공급 등의 기능이 수행될 수 있다.

나. 기구의 형태와 기능

어떤 전략이 구체화되기 위해서는 그것이 실제적인 형태를 가지도록 제도적으로 실현되어야 한다.

동남권 산업도시간 협력과 기업간 네트워크를 추진하는 데 있어, 산업도시 협력체의 법적 형태는 지방자치단체조합 방식을 취하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 그것에 관하여는 이미 제2장에서 장단점을 분석하였거니와, 광역행정협의회는 실제적인 집행력을 갖기 어려운 상황이어서 적실하지 못하고 일본의 광역연합방식도 동남권의 산업도시들이 공간적으로 분리되어 있고 인구나 산업 규모도 방대한 다수의 메트로폴리탄에어리어를 포함하여 적용하기에 무리가 있는 것으로 생각된다. 그리고 지방자치단체조합 방식 대신에 공사기업이나 재단 법인화하는 방안도 검토하였으나 공사기업 혹은 재단법인화할 경우 지방자치단체들간의 협력이나 업무조정에는 한계가 있는 것으로 판단되었다.

즉, 집행력이 결여된 광역행정협의회나 아직 법률적 근거가 없는 일본의 광역연합방식보다는, 실제적인 집행력을 갖고 있는 지방자치단체조합이 동남권 산업도시화의 추진주체의 법적 형태로서 가장 적합한 것으로 사료된다. 그리고 일본이나 독일 그리고 미국의 사례에서도 이들 기구의 형태가 일부사무조합, 목적조합, MPO의 형태를 가지고 있는 바, 이들은 모두 조합의 성격을 가지고 있다.

<표 5-1> 자치단체간 협력관계의 유형별 비교

	행정협의회	지방자치단체조합	광역연합
법적근거	지방자치법 제142조-제148조	지방자치법 제149조 - 제154조	규정없음
구성배경	자치단체간 이해관계의 합의	회원 자치단체간의 합의	지역적 이해관계의 통합
성격	협의기구 법인격 없음	특별지방자치단체 법인격 보유	광역행정기관 법인격 보유
사무위임 범위	협약에 의함	일부사무, 복합위임 가능	관련사무의 종합적 위임
기관	회장 위원	조합장 조합회의	기관장 의회
재정	자치단체간 협약에 의한 부담금	자치단체간 부담금비율 조례에 의함	자치단체의 부담금비율에 따른 재정부담
재정충당방법	부담금	부담금, 사용료, 수수료	부담금, 사용료, 수수료, 지방세(조례근거)

동남권 산업도시간 협력체로서 지방자치단체조합은 '동남권의 산업고도화'를 목적으로 하여, 협력적 생산네트워크 구축전략에 의해 설립, 운영된다. 이 기구는 동남권지역 자체의 산업활성화에만 기여하는 것이 아니라 수도권분산 및 국토의 균형발전, 국가 산업 전체의 경쟁력 강화 등 국가적 산업공간전략과 직접적으로 연계될 수 있다. 따라서 그것의 운영은 중앙정부의 재정적 지원과 지방자치단체의 상호협력을 바탕으로 하되, 조합 자체로 다소간의 운영의 독립성을 확보하는 것이 바람직하다.

지방자치단체조합의 사무는 현실적으로 가능하고, 단중기적으로 성과가 있는 사업을 우선적으로 채택하되, 지역내 기업들의 요구를 충실히 반영하고 세계적인 추이를 적절히 감안하여 결정하여야 할 것이다. 특히 동남권지역의 산업고도화를 위하여는 기업간 생산네트워크의 구축이 기본적이며 또 전략적으로도 우선될 필요가 있다.

제2절 동남권산업고도화추진조합 설립방안

1. 기관구성

가. 설립근거와 법적 성격

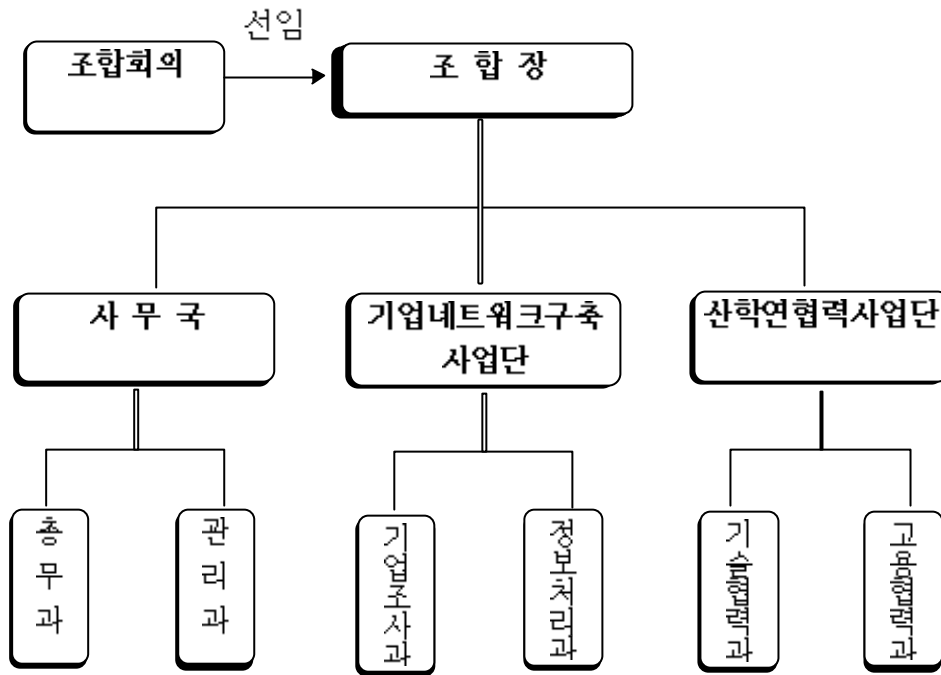
가칭 동남권산업고도화추진조합은 지방자치법 제149조에 의거 설립한다. 이 법에 의하면 지방자치단체조합은 둘 이상의 지방자치단체가 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 설립할 수 있으며, 이 때 시·도가 구성원인 경우 행자부장관의 승인을 얻어야 한다.

조합은 법인으로서 일종의 특별자치단체이다. 이 점에서 조합은 지방자치단체의 협의회나 기타 협력방식과 상이하며 또 조합은 고유의 구역, 사무, 기능을 가진다. 조합이 일반 지방자치단체와 구분되는 것은 조합의 주민을 갖지 않는다는 점이다.

동남권산업고도화추진조합의 조직은 조합장과 조합회의, 그리고 사무직원으로 구성된다. 조합장과 조합회의의 위원 그리고 사무직원은 조합규약이 정하는 바에 따라 선임할 수 있는데, 지방자치법 상 지방의회 의장과 자치단체장은 조합회의의 위원이나 조합장을 겸임할 수 있다. 하지만 이 조합의 경우 조합장의 역할이 막중함으로 특별한 예외를 제외하고는 겸직하지 않도록 한다.

그리고 지방자치법 제153조에 의하면 시·도가 구성원인 조합은 행자부장관의 지도·감독을 받도록 되어 있으므로 동남권산업고도화추진조합은 조례의 합법성과 예산의 집행, 그리고 직무의 합목적성을 포함하는 사항에 대해 행자부장관의 지도·감독을 받아야 한다. 행자부장관은 공익상 필요한 경우 조합의 설립, 해산 또는 규약의 변경을 명할 수 있는 강제적 권한을 가지고 있다.9)

<그림 5-1> 동남권산업고도화추진조합 기구표



나. 조합장

조합장은 동남권산업고도화조합을 대표하며 조합의 사무를 통괄한다. 조합장은 조합회의에서 위임한 사무를 집행하고, 사무직원을 지도·감독할 권한과 전반적인 인사권을 가진다. 수도권매립지운영관리조합의 경우 사무직원에 대한 인사권과 복무감독권, 그리고 재정권이 조합장에게 보유되지 않고 광역자치단체

9) 독일의 경우 하노버 광역조합이 주 정부에서 법을 제정하여 자치단체의 합의를 얻는 방식을 취하였으며, 베적하임 조합은 자치단체간 합의에 의해서 설립되었다. 양자의 설립방식은 동남권 산업고도화 추진조합의 설립을 중앙정부가 지원하고 지방자치단체가 연합하여 설립할 수 있는 배경이 될 수 있다.

에 속하여 있으며, 이로 인해 조직관리가 비능률적인 경향이 있음이 지적된다.

조합장은 조합회의에서 선임되며 임기는 2년으로 한다. 지방자치법 제150호 규정에도 불구하고 조합장은 다른 공직이나 직업을 겸직하지 않는 것이 바람직하며, 조합의 직무에 충실하도록 한다. 동남권산업고도화추진조합의 조합장은 업무에 정통한 인사 중에서 특채하되, 현직 공무원을 임명하게 될 때에는 2급 또는 3급 공무원을 채용하거나 파견할 수 있다.¹⁰⁾ 조합장의 직급은 2급으로 한다.

동남권산업고도화추진조합에는 조합장 1인 외에 부조합장 1인을 둔다. 부조합장은 조합장 유고시 직무를 대행하며, 조합장을 보좌하는 역할을 가진다. 부조합장은 지역을 안배하여 회원 자치단체의 참여를 유도하고 사무의 원활한 수행을 지원하여야 한다.

다. 조합회의

조합회의는 조합의 주요 사무를 의결하고, 예산을 심의·확정하며, 집행기관의 사무와 예산집행 상황을 감사할 수 있다. 또한 조합장을 선임하고 일정 범위 안에서 조합장에게 조합의 사무를 위임할 수 있으며, 위임된 범위 안에서 조합장이 자기책임 하에 의사결정을 내릴 수 있도록 재량권을 부여한다.

조합회의는 회원 자치단체에서 추천한 위원으로 구성되며, 각 지방자치단체에서는 산업담당국장 1인을 당연직으로 하고 나머지 인원은 지방의회가 지방의원 중에서 선임한다.¹¹⁾ 조합회의를 구성하는 위원의 수는 도시인구 비율과 재정

10) 조합장을 파견하는 경우 회원자치단체가 순서대로 조합장을 추천하도록 하여 갈등을 최소화할 수 있는 운영방식이 도입될 수 있다. 경상북도의 구미와 포항, 그리고 경상남도의 창원과 거제는 2개 도시가 공동으로 추천하며, 도와 협의해서 1회 추천할 수 있도록 기획의 자치계층의 차이에 따른 균동화를 실현할 수 있도록 운영에 기술이 필요하다.

분담을 그리고 회원자치단체의 대리인으로서의 대표성을 고려하여 균형에 맞는 비율로 정한다.

예시적으로 제안된 지방자치단체 별 위원의 수는 <표 5-2>와 같으며, 총 25 명의 위원으로 총회를 구성한다.¹²⁾

<표 5-2> 조합회의 위원 구성비율

단위: 인

	인구수	재정부담율 (%)	위원수	비고
부산	3,849,661	25	5	
대구	2,487,068	24	5	
울산	1,009,075	14	4	
포항	512,299	11	3	
창원	497,089	9	3	
구미	314,496	9	3	
거제	161,600	8	2	
계	8,831,288	100	25	

조합회의의 의사결정은 1/2 이상의 출석에 과반수의 찬성으로 결정되며, 조합의 목적 변경이나 새로운 사무를 지방자치단체로부터 위임받게 될 때에는 3

11) 이 때 다음의 방식이 고려될 수 있다. 일반적인 방안은 지방의회 의원 중에서 각 자치단체를 대표하는 일정 인원을 선발하는 것이다. 이는 일본의 사무조합들에서 흔히 사용하는 방법이다.

그리고 각 자치단체의 장을 당연직 위원으로 보임하되, 반드시 직무대행을 명시하여 총회의 진행과 의사결정을 원활히 할 수 있도록 제도화하는 것도 검토해 볼 만한 방안이다. 이는 독일 목적조합이 활용하는 방식으로서, 단체장이 조합회의 참여함으로써 자치단체와의 운영의 연계성을 강화하는 데 도움을 줄 수 있다. 직무대행을 명시하도록 의무규정을 두는 것은 직무대행이 조합관련 사무를 전문적으로 이해하도록 하기 위해서이다.

12) 조합회의의 정수를 홀수로 하는 것은 의사결정의 명료성을 높이기 위한 방법이다. 이 경우, 조합회의 의장도 표결권을 갖는다.

분의 2 이상의 출석에 3분의 2 이상의 찬성으로 결정한다.

조합회의에는 직무별 상임위원회를 둘 수 있으며, 구성과 운영은 조합회의에서 제정한 조례에 따른다.

라. 사무직원

사무직원은 총회에서 의결된 사항을 조합장의 지도감독 하에 집행한다. 특히 조합의 설립목적인 동남권 산업고도화 추진을 위한 사무를 집행하고, 조합의 유지관리에 관한 사무를 담당한다.

사무직원은 행정직과 전문기능직으로 구분되는데 행정직은 일정기간 회원자치단체에서 공무원을 파견하고, 전문기능직은 신규채용 방식으로 계약직 직원을 채용한다. 그러나 설립 후 2년의 경과기간을 두어, 2년 후부터는 모든 직원을 조합소속 공무원으로 하여 조합장이 임명한다.

2년의 경과기간 동안 조합의 사무직원은 이 조합의 주요 업무인 데이터베이스를 구축하고 또한 인터넷상의 네트워크를 설립하는 사무를 추진하게 된다. 이러한 사업기간 동안에 필요한 인력은 관할 산업체의 정보를 수집하고, 이를 입력하며, 필요한 정보로 가공·정렬하여, 이해당사자가 쉽게 접근하고, 활용가치가 있는 정보로 만드는 작업을 수행하게 된다. 데이터베이스 구축을 위한 초기사업에는 많은 인력이 집중적으로 필요하며, 현재 시행되고 있는 공공근로 인력을 활용하는 방안도 고려될 수 있다.

사무직원의 복무감독권은 조합의 지휘계통을 형성하는 기준이 되며, 집행의 효율성을 측정하는 척도가 될 수 있다. 파견 공무원으로 구성된 수도권 매립지 운영 관리조합의 경우, 복무감독권이 지방자치단체에 귀속되어 있어 행정효율이 제고되기 어렵고, 순환보직으로 인해 전문화가 미흡하며, 원거리 출퇴근자의 사

기가 저하되어 있다. 이러한 폐단을 최소화하고 능률성을 향상시키며, 전문성을 제고하기 위해서는 동남권산업고도화 추진조합은 2년의 경과기간 이후에는 파견이 아닌 전보나 신규채용에 의해 전사무직원이 충원되어야 할 것이다.

2. 기능

동남권산업고도화추진조합의 사업은 3단계로 구분하여 점진적으로 확대해 나간다. 그것은 한꺼번에 많은 사업을 시행할 경우 조직의 역량에 비해 과도한 업무를 수행함으로써 행정적 비효율과 시행착오가 발생하는 것을 막고 역량의 분산을 감소시키기 위함이다.

여기서는 우선적 시행사업으로서 기업네트워크 구축사업을 제시하고, 중기적 사업확충 구상으로서 데이터베이스 및 네트워크 활용사업을 제안한다. 이 두 가지가 동남권산업고도화추진조합의 가장 기본적 기능이라고 할 수 있다. 그리고 마지막 단계인 3단계 사업확충방안으로는 동남권산업고도화추진조합이 기업 및 대학, 연구활동들간의 네트워크 지원을 넘어서서 본격적으로 산업기반을 구축하는 사업들을 제시한다.

가. 1단계 시행사업: 기업데이터베이스 및 네트워크 구축

1) 기업네트워크 구축사업의 개요

1단계 사업, 즉 동남권산업고도화추진조합이 우선적으로 시행할 사업은 동남권기업의 데이터베이스를 구축하는 것과 그것을 인터넷에 올려서 모든 네트워크들이 접근할 수 있도록 하는 일이다. 즉, 동남권(특히 7개 도시)에 위치한 제조업체들의 데이터베이스를 구축한 후 이를 '한국동남권산업체'라는 인터넷 사

이트에 올리고 다양한 분류에 의해 쉽게 검색할 수 있게 만드는 것이다.¹³⁾

이 사업은 비교적 단순해 보이지만 상당한 전문성과 인력을 필요로 하는 사업이다. 그것은 사업의 분류, 체계화, 홈페이지의 작성 등에 전문성을 요할 뿐 아니라 데이터베이스 구축에서도 상당한 작업량을 필요로 한다. 그리고 데이터베이스는 일회적으로 구축함으로써 끝나는 것이 아니라 지속적으로 정보를 현재화(update)해야 하기 때문에 상당한 인력의 계속적 투입을 예상해야 한다.

이 사업의 의의는 신산업체제의 정보적 토대를 확보하는 것이다. 전술한 바와 같이 유연적 네트워크생산방식의 핵심이 기업간 네트워킹과 아웃소싱이라고 한다면, 이 작업은 정보화경제의 인프라를 확보하는 작업이라고 할 수 있다.

2) 기업 데이터베이스 구축방법

기업데이터베이스 구축방식에는 크게 두가지가 있다. 하나는 인터넷에 동남권산업체 사이트를 개설한 후 기업들의 자발적인 참여를 유도하는 방법이다. 실리콘밸리의 실리콘밸리온라인(silicon valley online)이나 싱가포르의 華商네트워크는 전형적으로 이 방법을 사용하고 있는데 매우 현실적이고 실제적인 방식이다.

둘째 방법은 이 지역의 업체들을 적극적으로 조사하여 그것을 데이터베이스로 만든 후 인터넷 사이트에 올리는 방법이다. 이 방법은 일시에 많은 기업들의 데이터베이스와 네트워크를 구축할 수 있으므로 인터넷 개설 초기단계에 있어 인터넷사이트의 지명도를 높일 수 있는 장점이 있다.

13) 데이터베이스를 홍보용 책자 및 CD롬으로 제작, 국내외에 보급하는 것도 하나의 사업이 될 수 있다. 예를 들어 창원시의 기업홍보용 책자 발간 및 데이터베이스의 CD롬 구축 사례는 활용할 만한 가치가 있다. 그러나 동남권 산업네트워크에 연결되는 업체수가 늘어나고 정보량이 증가하게 되면 책자발간이나 CD롬 제작이 사실상 불가능해 질 것이다.

이 두 방법은 모두 장단점이 있는데 이를 절충하는 방법도 가능할 것이다. 즉 데이터베이스 구축에 있어서 300인 이상의 대기업을 우선적 대상으로 하여 이 업체들을 직접 조사하고 그 대상업체를 점진적으로 확대해 나가되, 한편으로 소규모업체라도 먼저 신청을 해 오는 업체들부터 인터넷 사이트에 게재해 주는 방식이다. 이 방식은 비교적 적은 비용으로 신속한 성과를 거둘 수 있을 것으로 보이는데, 공공근로인력을 대량 투입하면 중소기업들까지 조속한 시일 내에 혜택을 뵈히는 것도 가능할 것이다.

그리고 제조업체 데이터베이스 구축이 거의 완성되면, 지역대학, 연구소, 기타 관련 업체들의 데이터베이스를 확보하여 이를 동시에 연결시키는 서비스를 제공한다.

3) 기업 데이터베이스의 구성

기업데이터베이스는 국어, 영어 등 두가지 언어로 작성한다. 그리고 동남권 업체의 일본 무역이 많음을 고려하여 장기적으로는 일어판도 작성한다.

기업 데이터베이스에는 생산품목, 기술, 협력, 구인, 기업소개, 연락처 등이 포함되며, 기업이 신뢰할 수 있는 상태임을 확인할 수 있는 자료가 추가될 필요가 있다. 그리고 원할 경우 기업 사이트에 기업제품 홍보페이지를 설치하여 제품소개를 자세하게 할 수 있다. 즉 기업 사이트에서 제품란을 클릭하면 제품들을 사진과 함께 자세히 안내 받을 수 있도록 한다.

또 기업의 지리적 위치를 명확히 설명해 줄 수 있는 약도 서비스도 부가하여 제공할 수 있다. 이것이 제공될 경우 기업을 찾아오는 고객에게 일일이 전화로 위치를 설명하거나 지도를 그림으로 그려서 팩스를 보낼 필요가 없어질 것이다.

기업 분류는 상호별, 제품별, 업종별, 지역별, 규모별 등이 적용 가능하며, 이러한 분류체계를 검색과정에서 활용하기 위해서는 애초에 기업 데이터베이스를 구축할 때 이를 적용하여 작성하여야 한다. 또 주요 대기업들의 경우 인터넷 지도상에서 기업을 표시하여 기업 위치에 클릭하면 데이터베이스를 볼 수 있는 서비스도 제공한다.

별도의 기업홈페이지가 준비되어 있는 기업들의 경우에는 기업 홈페이지로 직접 들어갈 수 있게 한다. 기업 홈페이지가 없는 경우 기업소개란(기업데이터베이스)으로 들어가면 기업에 관한 대략적인 정보를 구할 수 있고, 거기에서 제품 소개란을 클릭하면 각 제품에 대한 자세한 정보를 얻을 수 있다.

4) 외국의 사례

이와 같은 업체간 인터넷 네트워크는 이제 막 확산되기 시작하고 있다. 그것의 대표적 사례는 실리콘밸리의 실리콘밸리온라인(<http://www.silvalonline.com>)과 華商네트워크(<http://www.webn.com.sg>)를 들 수 있다.

실리콘밸리온라인은 실리콘밸리에 위치한 기업들의 인터넷홍보를 지원해주는 민간업체이다. 이 업체에서는 실리콘밸리에 위치하고 있는 기업들을 GIS 위에서 보여주고 기업의 위치를 소개해 주는 서비스를 제공하고 있다. 그리고 이러한 서비스의 대가를 기업들로부터 받고 있는데 그래서 기업들에게 자신의 사이트에 광고를 게재하도록 유도하고 있다. 이러한 서비스는 단순해 보이지만 현실적으로 아주 성공적인 방식이며 장래성도 매우 밝다. 실리콘밸리는 자그마한 계곡이 아니라 광대한 메트로폴리탄이라고 할 것인데(그 면적은 대략 동남권의 주요 부분과 비슷할 것이다.) 따라서 업체들의 위치를 대략이라도 파악한다는 것은 쉬운 일이 아니기 때문이다.

華商네트워크는 보다 방대한 규모의 인터넷네트워크이다. 1995년 인터넷에

모습을 드러낸 화상네트워크는 싱가포르의 中華總商會가 만든 웹사이트이다. 이 웹사이트에는 각 나라별 화상들의 연락처와 취급품목 등 화상과 관련된 모든 정보들이 속속히 입력되고 있고, 하루 조회 수만 15만건이 넘는다고 한다. 화상들이 이제 전자 네트워크로 새로운 경쟁력을 창출해 가고 있는 것이다.

5) 예상되는 기대효과

기업데이터베이스 및 네트워크 구축은 기업들이 강력히 희망하는 바로서 본연구의 설문조사를 통해 기업들의 필요가 확인된 사업이다. 그리고 오늘날 인터넷의 활용도가 비약적으로 증가하고 있음을 고려할 때, 산업도시간 협력을 통해 가장 효과를 거둘 수 있는 분야로 판단된다.

특히 이러한 동남권 산업체들의 네트워크를 확보함으로써, 지방적 전문기업 지구의 특성화를 지원하고 지역내 산업연계를 강화할 뿐 아니라, 세계적 산업네트워크와의 연계를 촉진할 수 있다. 이는 지역내에 있어서 거래비용을 감소시킴으로써 상품의 가격경쟁력을 향상할 수 있고 유연적 네트워크생산을 지원할 수 있으며 정보적 시너지를 창출할 수 있다. 그것은 중장기적으로 기업간 전자상거래를 촉진하고 기업과 유통업체 혹은 일반 소비자와의 전자상거래도 지원할 수 있다.

나아가 한국의 우수한 제품을 전세계 고객들 특히 바이어들에게 알림으로써 수출 촉진에도 긍정적인 기여를 할 수 있을 것이다.

나. 중기적 사업확충

동남권산업고도화추진조합은 다음의 기능들을 중기적으로 확충할 수 있을 것이며, 이는 데이터베이스 구축사업을 바탕으로 한 사업영역의 점진적 확대과

정이라고 할 수 있다.

1) 동남권 산업통계 작성 및 투자정보 제공

동남권의 기업데이터베이스를 토대로 하여 동남권의 산업정보를 통계로 작성하여 보급한다. 그것은 이 지역의 산업활동, 제조업활동의 현황을 신속하고 정확히 알릴 수 있는 방법이다.

물론 이렇게 취합된 동남권 관련 통계 자료들은 인터넷으로 공급된다. 이를 통해 동남권 기업들 뿐 아니라 국내외 기업들, 투자자들, 연구자들에게 종합적인 자료를 제공한다. 그것은 동남권지역의 자치단체들이 개발전략을 수립하는데도 도움을 줄 것이며 투자의 유치에도 긍정적인 기여를 할 것이다.

특히 집중되어야 할 부분이 산업투자자들을 위한 정보제공으로서 동남권산업고도화추진조합이 직접적으로 투자유치활동에 참여하지는 않는다고 하더라도 국내외 투자자들이 이 지역에 안심하고 투자할 수 있도록 정확한 정보를 제공해 주는 것이다. 여기에는 투자유치단체에 대한 정보제공을 통해 투자자들과 투자유치단체들과 연계시켜주는 사업도 포함될 것이다.

2) 구인 및 구직정보제공

동남권산업고도화추진조합은 기업간 네트워크 뿐 아니라 기업과 노동력간의 연계도 지원할 수 있다. 인터넷 사이트에 구인 및 구직란을 만들어서 기업들의 인력수요를 게시하고 반대로 취업대기 상태에 있는 인적 자원의 현황도 함께 올린다. 실리콘밸리의 강점의 하나는 인력 풀이 매우 충실하다는 점이라고 할 것인데 그것은 상호간의 정보망을 토대로 하는 것이다.

이러한 동남권산업체 인터넷상의 구인정보는 그 회사에 대한 상당한 설명

을 수반하고 있다는 점에서 직장을 구하는 사람들에게 신속하고 폭넓은 정보일 뿐 아니라 상당히 구체적인 정보로서 실제적인 도움을 줄 것이다.

3) 기업과 대학 및 연구소간 협력네트워크 지원

동남권에 위치한 대학, 연구소와 기업이 상호 협력(연구, 자문, 교육 등)하여 보다 경쟁력 있는 상품을 생산할 수 있도록 지원하는 사업이다. 동남권산업체 사이트는 지역내 기업, 대학, 연구소, 자치단체간에 개방적 네트워크의 중심적 역할을 수행할 것으로 기대된다.

그 결과 대학과 연구소들은 연구의 현장감을 증진시키고, 기업은 저렴한 비용으로 기술적 자문을 얻을 수 있다. 특히 동남권의 연구기관이나 연구기능을 가지고 있는 대학을 네트워크로 연결하여 적기에 필요한 기술적 또는 관리상의 자문을 용이하게 얻을 수 있도록 지원한다.

그것은 동남권 산업시설의 필요 인력을 지역대학, 전문대학, 실업계고등학교와 연계시킴으로써, 지역교육기관의 위상을 제고 할 수 있으며, 이는 장기적으로 고급인력을 양성시키는 효과를 가져올 수 있을 것이다.

또 방학을 이용한 임시고용, 대학원생들의 기업과의 연계 등에도 이 사이트는 중심적인 역할을 할 수 있다. 대학생, 대학원생들과 기업의 연계는 미국의 취업단지들에서 보편화된 현상으로서, 기업의 노동 유연화를 지원하고 대학생들의 산업역량을 실제적으로 배양하는데 기여하고 있다.

다. 장기적 사업확장

동남권산업고도화추진조합은 회원 자치단체들의 동의하에 다음의 기능들을 점진적으로 확충할 수 있다. 그것들은 기본적으로 동남권의 기업체들을 위한 중

합적 지원사업과 산업도시간 협력사업이 될 것이다.

1) 도시간 중복투자 조정 및 산업기반시설 구축 계획 수립

동남권 도시들 간의 항만, 공항 등 인프라와 산업시설의 중복 투자를 예방하기 위해 도시간 상호 협조체계를 구축하는 사업은 장기적으로 동남권산업고도화추진조합의 업무로 포섭될 수 있다. 또 일본 간사이공항 사례와 같이 지역적으로 필요로 하는 인프라 및 산업기반시설을 공동으로 설치하는 계획을 수립하는 것과, 더하여 용수, 환경문제 등에 대한 공동대처와 협력을 모색하는 창구로 활용될 수 있다.

이 경우 동남권산업고도화추진조합은 광역적 계획기구의 성격을 갖게 된다. 이러한 광역적 개발계획과 자치단체간 조정이 가능하기 위해서는 동남권산업고도화추진조합의 업무가 지역계획 차원으로 확대되어야 하며, 이에 따라 조직의 규모와 성격에 있어서도 상당한 변화가 요구된다. 외국 사례에서 설명한 SCAG, ABAG 등 미국의 MPO들은 전형적으로 광역적 계획기구들로서 상당히 정치적이고 중재적인 활동을 수행하고 있다.

2) 중앙정부에 대한 정책적 건의 및 조정

동남권산업고도화추진조합이 중앙정부에 대해 동남권의 종합적인 발전을 위한 구상을 제시하고 지원 협조를 제시하는 한편 중앙정부로부터 자치단체의 사업영역을 확대하는 역할을 수행할 수 있다. 이 경우 중앙정부는 상당히 광역적인 계획주체와 대응하기 때문에 상호 교섭이 용이할 것이다.

지방 기업들은 중앙정부의 규제와 간섭을 최대한 배제하고 지방자치단체의 역할이 확대되기를 강력히 희망하고 있는 바, 조합이 이와 같은 역할을 수행할 수 있다면 기업들에게도 상당한 도움이 될 수 있을 것이다.

3) 지역 상공회의소와의 연계 구축

지역상공회의소는 지역 기업 및 기업인들의 협력네트워크일 뿐 아니라 그들의 의견을 대변하는 압력단체 역할을 해 왔다. 지역 상공회의소는 지방산업에 관한 상당한 정보를 축적하고 있고 지역적인 연계망을 가지고 있는 바, 조합은 지역 상공회의소와 경쟁관계에 있다기 보다는 상호 협력을 통해 기업의 경쟁력 향상을 지원하는 상보적 관계를 갖고 있다. 따라서 지역 상공회의소들과 상호간 정보교류 및 다양한 협력을 갖는다.

특히 관련 기업정보의 구축, 조사나 연구업무를 수행함에 있어 공동의 작업이 효과적일 수 있으므로 상호 교류와 협조의 기반을 확보한다.

4) 무역상담창구의 개설

동남권산업고도화추진조합 내 무역상담창구를 개설하여, 국내외의 바이어가 조합을 방문하여 직접 무역상담을 하거나, 적절한 기업을 소개함으로써 상호간에 연결시켜 주도록 한다. 이는 업체들에게 매출증대, 수출촉진은 물론 시장 다변화의 기회를 제공할 수 있다.

특히 국제시장에의 진입이 어려운 중소기업이나 벤처기업들에 있어서는 이 제도가 상당한 기여를 할 것이다. 중소기업들은 국제시장에의 접근이 매우 불리한 상태이지만, 반드시 제품의 국제경쟁력이 없는 것은 아니다. 무역상담 창구 개설은 이러한 장애를 개선함으로써 거래비용을 절감하고 시장확대와 생산의 전문화를 촉진할 수 있다. 그것은 또한 국내외 바이어들에게도 서비스를 제공하는 일이 되는데 우수하고 저렴한 상품과 업체들을 소개함으로써 선택의 기회를 확대하고 거래비용을 절감시켜 주기 때문이다.

이 사업이 성과를 거두는 경우에는, 조합 자체 내에 상품(무역)전시장을 설

치하여 지역상품을 직접 판매하는 사업을 모색할 수 있다.

IMF체제 하의 지방자치단체는 지역경제를 활성화시키고, 지역산업의 경쟁력을 향상시켜야 하는 과제를 안고 있다. 동남권산업고도화추진조합은 이러한 문제에 공동으로 대처하는데 목표를 두고 있다.

조합의 장기적 발전구상은 조합의 기능을 다양화하고 자치단체들의 자원을 집중시켜 효율을 극대화하는데 있다. 그러나 조합이 장기적으로 위에서 제시된 모든 기능을 수행할 필요는 없다. 상황적인 필요에 따라서 일부 기능만을 확충하는 것이 바람직할 것이다.

3. 재정 지원체계 확보방안

동남권산업고도화추진조합의 재원은 일반적인 지방자치단체조합들과 같이 지방자치단체가 공동출자하여 운영하는 것을 원칙으로 한다. 조합의 수익사업이 채산성을 가질 수 없는 상황에서 조합설립의 주체인 자치단체들이 재정적 책임을 공유하는 것이 타당하다.

그러나, 산업고도화를 통한 개발이익이 지방자치단체에 조세수입으로 직접적으로 형성되지 않는 현 제도하에서 지방자치단체가 조합의 재정 전체를 부담하는 것은 지방자치단체의 재정능력이나 조합의 자립능력을 고려해볼 때 실효성을 거두기 어렵다. 조합의 재원은 지도감독권을 가지고 있는 중앙정부와 지방자치단체가 50% : 50%로 구성하는 것이 합리적일 것이다. 중앙정부의 부담은 정부예산 세목에 포함시켜 지원하는 방안과 교부금이나, 양여금을 재원으로 할 수도 있다.

최초의 설립재원은 행정자치부와 지방자치단체가 공동부담하는 것을 원칙으로 하지만, 상당부분을 행정자치부가 출연하여 조합을 설립하고, 점차 자립을 위한 기반을 구축하도록 유도하는 방안이 현실적일 것이다.

조합은 사용료, 수수료를 통한 자체수익사업으로 운영이 가능해야 하지만, 산업구조 고도화는 직접적으로 조합의 수익보다는 지역기업의 성장에 따른 조세수입의 증대나, 고용창출을 통한 소득세의 증가를 가져오게 된다. 자치단체에 직접적인 조세수입보다는 국세수입에 의한 간접적인 수익자 부담원칙이 적용될 것이다. 이는 중앙정부가 재정지원을 할 수 있는 근거도 되며, 중앙정부가 자치단체에 조합을 위한 예산배정의 근거가 될 수 있다.

자치단체간 재정부담율은 재정비율과 목적조합의 동등한 회원으로서의 균등한 배분을 고려하여 비율을 정하고, 이에 따른 재정부담비율을 책정하였다. 재정부담은 시의 위상이 광역자치단체와 기초자치단체가 중첩되어 행정적으로는 위상을 달리하고 있지만, 조합의 회원으로서 대등한 위치에서 부담해야 하는 14.3%와 재정규모에 따른 비율을 동시에 적용하여 재정부담율을 <표 5-3>와 같이 산출하였다. 재정부담율 공식은 (예산비율+14.3%)÷2=재정부담율(%)로 책정하였다.

<표 5-3> 회원 자치단체별 재정부담율

	예산규모 (억원)	예산비율 (%)	재정부담율 (%)
부산	18,630	36.1	25
대구	17,336	33.6	24
울산	5,680	11.0	14
포항	3,478	6.7	11
창원	2,479	4.8	9
구미	2,401	4.7	9
거제	1,617	3.1	8
계	51,621	100	100

제3절 『동남권산업고도화추진조합규약』 시안

제1장 총 칙

제1조(목적) 이 규약은 지방자치법 제149조의 규정에 의하여 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 포항시, 구미시, 창원시, 거제시가 공동으로 설립한 동남권 산업고도화를 효율적으로 운영·관리하기 위한 조합의 설립운영을 목적으로 한다.

제2조(조합의 명칭) 이 조합은 동남권산업고도화추진조합(이하“조합”이라 한다)이라 한다.

제3조(조합의 구성) 이 조합은 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 포항시, 창원시, 구미시, 거제시로 구성한다. 여타 동남권 도시의 추가 가입은 조합회의의 결정에 따른다.

제4조(사무소의 위치) 조합사무소의 위치는 조합회의에서 결정한다. 설립 시 임시적으로 부산광역시 시청청사 내에 둔다.

제5조(조합의 사무) 조합은 동남권산업고도화추진에 관한 협의 및 운영관리에 관한 사무를 처리한다.

제2장 조합회의

제6조(조합회의의 구성) ① 조합에는 조합회의를 둔다.

② 조합회의의 위원정수는 25인으로 하고, 부산광역시 5인, 대구광역시 5인, 울산광역시 4인, 포항시 3인, 창원시 3인, 구미시 3인, 거제시 2인으로 한다.

③ 위원은 다음 각호의 자가 된다.

1. 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 포항시, 창원시, 구미시, 거제시의 산업

담당국장 각1인

2. 시의 의회에서 선출한 위원 18인

④ 위원의 임기는 산업담당국장인 위원은 그 재직기간으로 하고, 의회에서 선출한 위원은 2년으로 한다.

⑤ 위원이 관계 지방자치단체의 원자격을 상실하였을 때에는 위원 자격도 상실한다.

⑥ 위원의 결원이 생겼을 때에는 그 위원이 속해 있던 지방자치단체에서 즉시 보궐 선출하거나 임명하여야 한다.

제7조(의장 및 부의장) 조합회의는 의장 1인과 부의장 1인을 선출하며, 그 임기는 2년으로 한다.

제8조(조합회의의 의결사항) 조합회의는 다음 각호의 사항에 대하여 의결한다.

1. 조합장의 선임
2. 조합운영에 필요한 조례의 제정 및 폐기
3. 예산의 심의확정과 결산의 승인
4. 주요 사업의 결정: 기업네트워크의 구축 및 운영관리방법의 결정
5. 관계 지방자치단체 및 산업체의 인터넷계재수수료 결정
6. 관계 지방자치단체의 부담금 결정
7. 중요 재산의 취득, 관리, 처분
8. 기타 조합회의에서 의결해야 할 중요한 사항

제9조(조합회의의 행정사무감사 및 조사권) ①조합회의는 매년 1회 조합의 사무에 대하여 10월 중에 행정사무 감사를 실시한다.

② 제1항의 행정사무 감사는 5일의 범위 내에서 실시한다.

③ 조합의 사무 중 특정사안에 관하여 조합회의 의결로 조합회의 또는 소위원회로 하여금 조사하게 할 수 있다.

제10조(조합회의의 종류) 조합회의의 정기회는 매년 4/4분기 중에 개최하며, 임시회는 의장이 필요하다고 인정하거나 조합장 또는 위원 1/4이상의 요구가 있을 때 의장이 소집한다.

제11조(의사 및 의결정족수) ① 조합회의는 재적위원 과반수 이상의 출석으로 개의하고, 재적위원 과반수이상의 출석과 출석위원 과반수 이상의 찬성으로 의결한다.

② 조합회의가 심의·의결한 안건이 일부 지방자치단체에 관계되는 사항인 경우에는 해당지방자치단체위원의 1/2 이상의 출석과 해당지방자치단체 출석위원 1/2 이상의 찬성을 포함한 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.

③ 조합회의의 운영에 관하여 필요한 사항은 조합회의 규칙으로 정한다.

제3장 집행기관

제12조(조합장) ① 조합에는 조합장을 두며 임기는 2년으로 한다.

② 조합장은 2급 지방공무원으로 하되, 관계자치단체의 추천을 받아 조합회의에서 선임한다.

③ 조합장은 조합을 대표하고 조합사무를 통할하며, 조합회의에 예산안과 결산서를 제출한다.

제13조(사무기구) ① 조합에 조합의 사무를 처리하기 위하여 사무국과 기업네트워킹구축사업단 및 산학연협력사업단을 둔다.

② 사무국과 사업단의 직원은 관계 지방자치단체장이 파견하는 공무원과 조합회의에서 선발한 공무원 중에서 조합장이 임명하며, 그 정원은 별표1과 같다.

③ 관계 지방자치단체의 장은 제2항의 규정에 의하여 조합에 근무할 공무원의 정원을 확보하고 일정한 기간동안 조합에서 근무하도록 하여야 한다.

제4장 재무

제14조(조합의 경비) ①조합의 경비는 인터넷계재수수료, 지방자치단체의 부담금, 중앙정부의 보조금 및 기타 수입금으로 한다.

② 조합의 부담금은 시의 예산규모와 구성 자치단체로서 동등권에 근거하여 부담비율을 정한다.

제15조(예산편성 및 집행) ① 조합장은 지방재정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 예산을 편성하여 조합회의에 제출하고 조합회의는 이를 심의 확정한다.

② 조합장은 제1항의 규정에 의하여 확정된 예산을 매 회계연도 개시 60일전까지 관계지방자치단체에 통보하여야 한다.

③ 조합은 지방재정법 등 관계법령이 정하는 바에 따라 예산을 집행하여야 한다.

제16조(결산) ① 조합장은 출납폐쇄 후 3개월 이내에 결산서 및 증빙서류를 작성하고 조합회의가 선임한 감사위원의 감사의견서를 첨부하여 다음 연도 조합회의의 승인을 얻어야 한다.

② 조합장은 제1항의 규정에 의하여 승인을 얻은 날로부터 5일 이내에 관계지방자치단체에 통보하여야 한다.

③ 제1항의 감사위원은 3인 이내로 하되, 선임과 운영에 관하여 필요한 사항은 조합규정으로 정한다.

제17조(기타) 이 규약이 정하는 사항 이외의 사항은 조합회의의 의결을 거쳐 따로 정한다.

부 칙

- ① (시행일) 이 규약은 행정자치부장관의 승인이 있는 날로부터 시행한다.
- ② (협정서에 대한 경과조치) 이 규약 시행당시 행정자치부와 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 포항시, 창원시, 구미시, 거제시와 체결한 동남권산업고도화 추진사업에 관한 협정서에 의하여 시행중인사업은 이 협정서에 따른다.

[별표 1] 집행기관의 정원

	과건공무원 (급)						전속공무원 (급)						계
	4	5	6	7	8	계	5	6	7	8	9	계	
부산	1			1	1	3	4	0	4	8	4	20	
대구	1			1	1	3							
울산	1				2	3							
포항		1			1	2							
구미			1	1		2							
창원		1			1	2							
거제			1	1		2							
계	3	2	2	4	6	17							

참고 문헌

<국내 문헌>

- 경상남도(1997), 「사업체기초통계조사보고서」
- 경상북도(1997), 「사업체기초통계조사보고서」
- 구미시(1998), “'97 통상사업성과, '98 사업계획”
- 구병삭 (1995), 「지방자치법」, 박영사
- 국토개발연구원(1998.9), “21세기의 국토구상(안): 대통합을 향한 국토비전”
- 권오혁(1998a), 「지방자치단체의 벤처기업 육성방안」, 한국지방행정연구원
- 권오혁(1998b), “대만 신주과학산업단지의 발전요인 분석”, 도시연구 제4호, 한국도시연구소.
- 김갑성 외(1998), “지역경제 위기와 탈출구”, 「CEO Information」, 98년 10월, 삼성경제연구소
- 김석용(1996), “신제도화파적 기업이론과 기업간 네트워크 이론의 고찰”, 「경영학연구」 제25권 1호(96년 2월)
- 김용창(1997), “산업재구조화와 도시공간구조 변화: 네트워크 도시”, 「국토」, 1997년 9월, 국토개발연구원
- 대구광역시 경제국(1997.1), “지역산업의 장기발전방향과 대응전략”
- 대구광역시, 대구경제활성화기획단(1995.12), 「대구경제활성화계획」
- 대한·서울 상공회의소 (1997), 「자치시대의 지역개발정책 조정방향」, 대한·서울 상공회의소

동아일보(1999. 1. 23), "휘청거리는 부산경제", "부산경제, 끝없는 추락"
 문미성(1995), "시장의 한계와 존재조건", 『공간환경』, 95년 봄호(통권 50호),
 한국공간환경학회
 박재룡 외 (1999), 「IMF 시대의 지방첨단산업단지개발 효율화 방안」, 삼성경
 제연구소
 박종구 외(1998.2), 「세계 자동차산업의 구조개편과 한국에 대한 시사」, 산
 업연구원
 변창흠(1990), "하청 제의 구조와 공간적 특성에 관한 연구", 서울대학교 환경
 대학원 석사논문
 부산광역시 경제진흥국(1998.9), "1998년도 주요업무 추진상황"
 부산광역시(1998), "「기업하기 좋은 부산만들기」 종합대책"
 부산발전연구원(1997), 「부산발전 그랜드디자인 II: 21세기를 여는 부산의 미
 래산업」
 서정교(1998), "지역실물 및 금융동향", 『대구경북포럼』 제3권 제6호(통권 15
 호)
 신창호(1997), 「산업지원기반의 국내외 사례: 서울시 산업지원기반 구축방안
 별책부록」, 서울시정개발연구원
 안용식·김천영 (1995), 「지방정부간 협력관계론」, 대영문화사
 울산광역시 농공경제국(기업지원과)(1998.2), "울산지역 산업구조 조정방향"
 울산광역시(1998a), 「'98 중소기업육성시책」
 울산광역시(1998b), "울산경제·산업의 구조조정방향"
 울산광역시(1998b), 「'98 기업체 현황」
 유건우(1999), "밀라노 프로젝트의 성공을 기원하면서", 『산학리뷰』, 제10권
 제1호(통권 93호), 산학경영기술연구원
 이기석(1998), "세계적 수준의 도시네트워크와 자유무역지구의 건설",
 이우배 외(1998.5), 「울산광역시 승격에 따른 경남동부지역 성장구조변화 및

광역발전구상, 경남개발연구원

이정인(1998), "섬유산업 구조개선사업의 방향과 전략", 『대구경북포럼』, 제3권 제1호(통권 10호)

정세욱 (1997), 「정부간 관계」, 법문사

정승진(1998a), "1998년 부산지역경제 전망", 『부산발전포럼』 98년 1·2월(통권 50호)

정승진(1998b), "부산의 산업구조", 『부산발전포럼』, 98년 3·4월호(통권 51호)

정승진(1998c), "부산지역 고용조정 의 현황", 『부산발전포럼』, 98년 7·8월호(통권 53호)

정승진(1998d), "1998년 상반기 부산지역 경제동향 및 하반기 경제전망", 『부산발전포럼』, 98년 9·10월호(통권 54호)

창원시(1997.11), 「21세기 창원시 산업구조 고도화 전략」

통계청(1996), 「시도별 지역내총생산」

통계청(1997), 「사업체기초통계조사보고서」

통계청(각년도), 「광공업통계조사보고서」

한국산업단지공단(1999.1), 「국가산업단지현황」

<외국 문헌>

前橋市(1998), "前橋工業團地造成組合 沿革・組織"

前橋市(1998), "前橋工業團地造成組合規約"

Aydalot, P., Keeble, D. (ed.)(1988), High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience, London: Routledge

Batten, D.(1995), "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century", Urban Studies, Vol.32, No.2

- Benz, Authur (1994), *Kooperative Verwaltung*, Nomos Verlagsgesellschaft,
- Burgers, J.(1996), "No Polarisation in Dutch Cities? Inequality in a Corporatist Country", *Urban Studies*, Vol.33, No.1
- Castells, M.(1996), *The Rise of the Network Society*, London: Blackwell
- Church, A. Reid, P.(1996), "Urban Power, International Networks and Competition: The Examples of Cross-border Cooperation", *Urban Studies*, Vol.33, No.8
- Fulton, W. and M. Newman(1992). "When COG's Collide."
- Hesse, Joachim jens & Ellwein, Thomas (1992), *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Westdeutscher Verlag.
- Kansai International Airport Co. LTD.(1998.4), "Kansai International Airport"
- Krieger Fritz (1994), *Interkommunale Kooperation*, Institut fuer Landes- und Stadenentwicklungsforschung des Landes Nordrhein-Westfalen.
- League of California Cities(1998.10), "Centennial Annual Conference: Better Cities, A Better Life"
- Priebs, Axel (1997), *Regionale Planung und Kooperation - Erfahrungen und aktuelle Herausforderungen am Beispiel des Grossraums Hannover*, Kommunalverband Grossraumhannover.
- SCAG(1996). *Regional Comprehensive Plan and Guide*
- SCAG(1998). *Regional Transportation Plan*
- Schuppert, Gunnar Folke (1997), *Verwaltung zwischen staatlichem und privaten Sektor*, in: K. Koenig, *Oeffentliche Verwaltung in Deutschland*, Nomos Verlagsgesellschaft,
- Smith, D. Timberlake, M.(1995), "Conceptualising and Mapping the Structure of the World System's City System", *Urban Studies*, Vol.32, No.2

Twomey, J. Tomkins, J.(1996), "Supply Chains, Material Linkage and Regional Development", Urban Studies, Vol.33, No.6

<인터넷 자료>

http://www.abag.ca.gov/abag/overview/about_abag.html, "About Abag"

<http://www.jointventure.org>, "미국 실리콘밸리 조인트벤처"

<http://www.scag.ca.gov/about/whatdo.html>, "A Description of the Association"

<http://www.silvalonline.com/site.html>, "Silicon Valley On-Line"

5. 이러한 산업도시간 협력조직을 설립하여 기업을 지원한다면 가장 우선적으로 해야할 일은 무엇일까요?

두가지만 지적해 주십시오. 순서대로 두가지 (,)

- | | |
|--------------------------|--|
| 1) 도로, 항만 등 산업기반시설 공동 구축 | 6) 행정업무의 지방이양을 포함한 중앙정부와의 공동협상 |
| 2) 전문인력 공급 원활화 | 7) 도시간 산업투자 조정 |
| 3) 연구기능 확충 | 8) 해외시장 정보 공급 |
| 4) 첨단단지 등 산업용 토지공급 | 9) 기타 () |
| 5) 기업데이터베이스 구축 및 대내외 홍보 | |

6. 이러한 동남권산업도시간 협력조직을 설립할 경우 기업들이 기대하는 바나, 기타 하시고 싶은 말씀이 있다면?

업체명: _____ 코드번호 ()

규모: 1) 30인 이하 2) 31-100인 3) 101-300인 4) 301-1,000인 5) 1,001-3,000인
6) 3,001인 이상

산업분야 특성: 1) 전자 2) 금속 3) 기계 (일반기계, 자동차, 조선, 기타) 4) 화학
5) 섬유 6) 의류 7) 신발 8) 가구, 목재 9) 식품
10) 기타 _____

입지: 1) 부산시 2) 대구시 3) 울산시 4) 구미시 5) 포항시 6) 창원시 7) 거제시