

제1절 직할시 승격 태동

1. 서론
2. 울산대학교지역개발연구소
3. 울산발전추진위원회 구성
4. 울산상공회의소의 역할
5. 시 · 군민 여론과 정치권 향방
6. 울산직할시추진위원회 구성
7. 울산직할시 승격 추진계획서 발간

제1절 직할시 승격 태동

1. 서론

울산에서 처음으로 직할시 승격 여론이 일어났던 때는 언제이고 그 진원지는 어디였을까. 이에 대해 정확히 답할 사람은 아무도 없다.

해방 후 우리나라에서 처음으로 광역시로 승격된 도시는 부산이다.

부산은 1925년 경남도청이 진주에서 부산으로 옮김에 따라 경남의 행정 · 재정 · 문화 · 산업의 중심지가 되었고 1957년 구제(區制)를 처음으로 실시한 후 1963년 1월 1일 경상남도에서 독립, 정부직할의 직할시로 승격됨과 동시에 시(市) 구역을 확장해 136만의 인구를 가진 우리나라 최초의 직할시가 되었다. 당시 직할시 제도는 오늘날 광역시 제도와 비슷했다.[1)]

부산이 직할시로 승격된 후 한동안 직할시 승격이 뜸했다. 그런데 1980년도에 들어서 그동안 국가차원의 경제발전으로 도시화가 비대해 지면서 대

1) 지자제 실시와 울산의 직할시 승격에 대비한 수용실태 조사연구보고서, 울산상공회의소, 1991.9

구 · 인천 · 광주 · 대전이 앞 다투어 직할시 승격을 하게 된다.

부산 다음으로 직할시가 된 대구는 1981년 직할시로 승격되었다. 대구의 경우는 타 도시에 비해 직할시 승격 기간이 길었던 것이 특징이다. 대구상공회의소가 직할시 승격에 대한 주민 여론을 수렴, 이에 대한 준비를 한 것이 1966년이다. 대구의 경우 직할시 준비기간이 이처럼 길었던 것은 인구와 시역(市域) 등 여건이 제대로 갖추어지지 않았기 때문이다.

따라서 대구 역시 1966년부터 경산군과 달성군 · 칠곡군 등 일부 지역을 시 지역으로 편입시켜 시 지역을 확대하고 인구를 증가시키는데 힘쓴 결과 대구 상의가 직할시 승격을 구상한 후 15년 만에 직할시 승격을 이루어 낼 수 있었다.

인천직할시는 대구시와 같은 시기에 이루어졌다. 1968년 인구 55만명이던 인천은 타 도시와 달리 수도권 지역이 발달되면서 자연히 인구 증가가 이루어져 직할시가 되었다.

인천은 정부가 수도권 지역의 과다한 인구집중을 분산하는 과정에서 자연스럽게 인구가 증가되어 1965년 49만에 불과했던 인천은 1980년 말이 되면서 인구가 100만을 넘어서 타 도시와 달리 순조로운 여건 속에 직할시 승격이 이루어졌다.

이에 비하면 1986년 직할시로 승격된 광주는 승격 당시 인구가 93만으로 모자랐고 재정자립도도 63%에 불과해 타 도시에 비해 어려움을 겪어야 했다.

광주의 경우 광주상공회의소가 주축이 되어 직할시 승격을 추진한 것이 1976년이었다. 이 때 광주의 인구는 63만 명이었다. 이후 주위의 농촌 인구가 도시로 몰려들면서 1983년 인구가 80만에 육박했지만 통상 직할시 승격에 필요한 인구 100만을 채우지 못했다.

따라서 광주는 직할시로 승격된 후 인근 송정시와 광산군 지역을 편입시켜 직할시로 승격된 지 2년이 지나서야 비로소 인구 100만의 도시가 되었다.

1989년에 직할시가 된 대전은 1963년까지만 해도 인구가 겨우 30만에 불

과했지만 1970년대 들어 각종 산업시설이 들어서고 유관기관들이 자리를 잡으면서 인구가 급증했다. 이후 1983년 대통령령으로 인근 지역이 대전시로 편입되어 시 지역 확대가 이루어짐과 동시에 인구도 80만에 육박, 이때부터 직할시 승격에 대한 여론이 형성되었다.

그러나 이런 분위기속에서도 1987년 대전 인구는 직할시 승격의 요건인 100만을 넘지 못해 1989년 직할시 승격을 하는 과정에서 인근 도시인 대덕군과 논산군 일부 지역을 편입해 인구 100만을 채웠다.

이상 직할시로 승격된 5개 도시의 배경을 보면 도시마다 차이가 있지만 직할시 승격을 위해서는 행정 구역 확장과 도시 인구가 100만을 유지하는 것이 중요한 여건이었다는 것을 알 수 있다.

울산이 광역시 승격을 위해 본격적인 시도를 한 시점을 대전이 직할시로 승격된 1989년 이후로 보는 사람들이 많다. 인구 · 시역 · 재정 등 광역시 승격요인을 볼 때 울산은 대전시 다음 도시로 우리나라 7위였다. 따라서 서열 6위인 대전시가 직할시로 승격됨에 따라 울산이 직할시 승격 0순위가 된 것은 당연하다고 보겠다.

그러나 울산의 경우 직할시 태동을 위한 산고는 이 보다 훨씬 앞선다.

울산보다 앞서 직할시 승격을 한 도시의 경우 대부분 상공회의소가 앞장선 것이 특징이다. 대구직할시의 경우 직할시 승격 여론을 처음 조성한 단체는 대구상공회의소다. 1966년 지역경제인으로 이루어진 대구상공회의소는 주민 여론을 바탕으로 직할시 승격 조직을 갖추게 되는데 1970년대에 들어서면서 언론인 · 문화인 · 정치인 · 학자들이 모두 참여하는 범시민추진기구를 발족, 직할시 승격에 대한 본격적인 작업과 여론 형성에 들어간다. 이들은 청와대 방문 후 경북지역 국회의원들에 대한 설득에 앞장섰고 국무총리와 내무부 등 유관기관에 대한 건의사항에 주력한 결과 직할시 승격을 얻어낼 수 있었다.

인천을 직할시로 승격시키는데도 인천상공회의소가 앞장섰다. 서울의 인구

분산과 산업시설의 지방 분산 정책의 일환으로 이루어진 도로교통망을 비롯한 사회간접시설에 대한 투자지원 사업과 임해공단조성을 위한 지원 사업이 다른 지역보다 활발히 추진될 수 있도록 앞장 선 단체가 인천상의였다.

광주의 경우 직할시 승격에서 가장 어려웠던 것은 낮은 재정 자립도였다. 따라서 재정 자립도를 높이기 위해서는 지역 경제인들의 역할이 중요시되었는데 이 때 앞장 선 사람들이 광주 상공회의소 회원들이었다.

대전의 경우도 1960년대까지는 인구가 30여 만명에 불과해 직할시 승격에 대한 계획을 세울 수가 없었는데 1970년대 들어 각종 산업시설과 유관기관들이 정책적으로 집중 투자될 수 있도록 힘쓴 사람들이 지역 상공인들이었다.

5대 도시의 경우 직할시 승격에서 이처럼 지역 상공회의소가 주축이 된 것은 당시만 해도 이들 도시에 시민의 대의기구인 지방의회가 없어 상공회의소가 가장 큰 사회단체로 지역 여론을 형성하고 또 이를 실천에 옮기는 데 앞장섰기 때문이다. 실제로 지역 상공인들로 이루어진 상공회의소는 우리나라에서 지자제가 본격적으로 실시되는 1990년도 초까지만 해도 지역현안과 관련된 여론을 형성하고 이를 실천할 수 있는 가장 효율적인 사회단체였다.

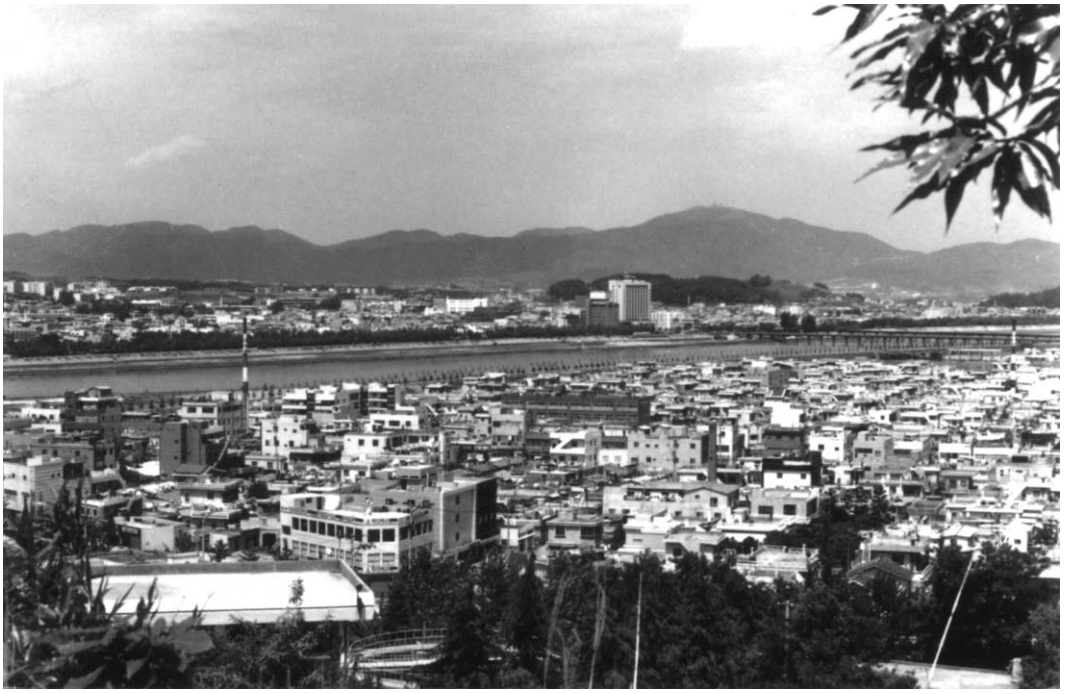
울산의 경우도 광역시 승격을 위한 사회 조직으로 상공회의소를 제외한 울산대학교 지역개발연구소, 울산발전추진위원회 등이 만들어지고 힘을 썼지만 울산상공회의소의 역할이 컸다는 것이 중론이다.

2. 울산대학교지역개발연구소

울산상공회의소가 직할시 승격을 위한 구상을 하고 있을 때 울산대학교 역시 지역사회의 싱크탱크(Think Tank)로서 울산 직할시 승격의 필요성을 느꼈다.

울산대지역개발연구소가 울산직할시 승격에 대해 본격적으로 발을 들여 놓은 것은 이상주 총장이 대학으로 오면서다. 이 총장이 울산대학으로 온 것은 1988년 3월이다.

그는 당시를 회고하면서 “대학이 크기 위해서는 지역사회의 도움이 있어야 하고 지역사회가 발전하기 위해서는 대학과 지역사회의 교류가 필요하다는 것이 나의 지론이었는데 울산대학교에 처음 와 보니 당시 울산대학교가 지역사회와 전혀 교류와 협조가 없어 크게 놀랐다”고 말한다.



울산 남구 시가지 전경, 태화강과 울산교가 보인다. (1992)

이후 울산대지역개발연구소는 이 전 총장의 지시에 따라 울산직할시 승격과 관련된 연구와 활동을 활발히 벌이게 된다.

이중 하나가 1989년 9월 6일 울산상의의 협조 속에 울산대지역개발연구소가 발표한 「2천 년대 울산개발 사업 중간보고」다. 이 모임에서 그동안 연구용역을 맡았던 김복만 울산대지역개발연구소장은 "울산시가 앞으로 예상되는 지자제 실시와 직할시 승격에 대비하기 위해서는 시민복지와 문화 교육시설 분야의 육성이 가장 필요하다"면서 "특히 울산은 그동안 공업도시로 국가 경제 발전에 기여한 만큼 그에 상응하는 복지도시가 될 수 있도록 하는 것이 급선무"라고 강조했다.

연구팀은 또 "울산은 지형적 여건으로 볼 때 미개발 지역인 구릉지와 산지를 개발하고 현재 중 · 남 · 동구 등 3개로 되어 있는 도시구조를 다핵화 해 인근 대도시와 연결되는 교통망을 구축토록 해야 된다"고 말했다.

울산의 유통 문제에 대해서도 언급한 연구팀은 "울산은 유통구조상 도매상인의 활동이 저조한 반면 소규모 영세상이 난립해 타 지역에 비해 상품 가격이 비싼 것이 특징"이라면서 "이를 개선하기 위해서는 유통산업의 육성과 종합유통단지의 건설이 필요하다"고 역설했다.

또 연구팀은 울산항의 물동량 증가로 인한 문제점을 해결하기 위해 항만 재개발과 컨테이너 전용부두의 시설확충이 필요하다고 강조했다.

연구팀은 이날 발표회에서 이외에도 울산의 공해문제와 사회복지, 도시개발 등에 대해 발표를 했는데 울산상의는 이날 발표된 내용을 주제로 10월에 시민들이 참여하는 공청회를 갖겠다고 발표했다.

1989년 9월 20일 발표한 「울산광역도시계획 타당성 조사 보고서」 역시 울산대지역개발연구소가 울산직할시 승격을 염두에 두고 만든 연구서다.

부산대도시문제연구소와 공동으로 제출한 이 건의서에서 연구팀은 울산이 직할시가 되기 위해서는 생활권이 비슷한 울주군 일부를 울산시에 편입시키는 것이 불가피하다고 말하고 있다.

연구팀은 울산시가 곧 인구 80만의 도시가 되고 또 주변 지역 인구가 50만으로 늘어날 것이기 때문에 이에 대비한 광역도시개발이 이루어져야 한다고 말하고 있다. 연구팀은 울산의 광역도시권을 북부생활권, 중앙생활권, 방어진생활권, 웅촌생활권 등 7개 생활권으로 나누고 광역교통망을 구축, 생활권 간의 근접도를 향상시키고 교외 개발이 시급하다고 전망했다.

편입지역의 용도에 관해서는 농소는 교통상의 거리 등을 감안해 교외주거지역으로 하고 두동은 전원주택 및 대단위 위락시설 지구로, 웅촌은 주거 및 공업지역으로 개발되어야 한다고 주장하고 있다.

이 보고서는 울산시가 1989년 6월 총 예산 4천6백만 원을 들여 울산대학교와 부산대학교에 공동 용역을 준 것임을 생각하면 울산시 역시 이미 이때부터 울산 직할시 승격과 관련 관심을 갖고 일을 시작했다고 볼 수 있다.

3. 울산발전추진위원회 구성

대학을 통해 울산지역 현황을 파악한 이상주 총장은 이런 주요한 지역 현안을 풀기 위해서는 지역상공인들과 만나는 것이 효과적이라고 생각, 당시 울산상공인들과도 자주 만났다.

이 총장이 처음 만난 지역 상공인은 당시 상의회장으로 있었던 이석호씨였다. 이 회장을 만나면서 이 총장은 울산상의가 울산직할시 승격을 위해 힘쓰고 있다는 것을 알았다. 그리고 이 문제를 울산대학과 울산상의가 함께 머리를 맞대고 푸는 것이 효과적일 것이라는 생각을 하게 되었다. 그러던 어느 날 이석호 회장이 울산직할시 승격을 위한 사회단체를 만들 것을 요청해와 이것이 울산발전추진위원회가 구성되는 시발점이 되었다고 회상한다.

당시 분위기에 대해 김복만 교수는 다음과 같이 설명하고 있다.

“이상주 총장이 처음 울산에 왔을 때 지역발전을 위한 논의를 하는 과정에서 저는 1990년대에 들어서면 지자제가 실시되니까 이에 대한 싱크탱크 역할을 울산대학이 해야 된다고 말했습니다. 그러면서 울산의 현안으로 울산에 대학이 적어 외지로 가는 고등학생들이 많기 때문에 국립대학이 설립되어야 하고, 문화 인프라 구축을 위해 박물관이 건립되어야 한다고 강조했습니다. 또 대전 다음으로 울산이 큰 도시인 점을 감안 직할시 승격에 대한 준비를 해야 하고 울산이 공업도시가 된 후 공장이 많이 들어서고 이에 따라 근로자들이 갑자기 늘어나다 보니 물이 부족해 식수원의 개발이 필요하다는 건의를 했습니다.

그런데 이 때 이 총장이 이런 일을 효과적으로 하기 위해서는 지역민들과 협조가 필요하다고 생각, 당시 상공회의소 이석호 회장과 의논해 울산발전추진위원회를 만든 것으로 알고 있습니다.”

이런 과정을 통해 울산발전추진위원회가 출범을 한 것이 1990년 2월이다.

코리아나 호텔에서 열린 울산발전추진위원회 창립총회에는 지역 국회의원과 안길현 울산시장 등이 참석했다.

이날 창립총회에서 이상주 울산대 총장이 회장으로 추대되었고 이석호 상공회의소 회장, 이증 울산문화방송사장, 김상수 경상일보 사장, 김진수 울산혈액원장, 노관호 현대자동차 부사장이 각각 부회장직을 맡았다. 또 감사에는 정창화 울산투자금융사장과 정우모 태영사장이 각각 선임되었다.

이 총장은 자신이 울산발전추진위의 위원장직을 맡게 된 것에 대해 당시 자신은 울산에 처음 왔기 때문에 울산을 잘 몰라 위원장 자리를 맡을 처지가 아니었는데도 울산을 대표하는 두 상공인인 김기수씨와 이 회장 사이에 입장 차가 있다 보니 결국 자신이 위원장을 맡게 되었다고 말한다.

이 총장은 또 추진위를 만들어 놓고 보니 예상외로 회비가 잘 들어와 이 일이 잘 될 줄 알았다고 말한다.

이 총장은 "다른 지역의 경우 이런 일을 할 때 가장 어려운 것이 돈 문제였는데 제가 위원장이 된 후 추진위 운영비가 쉽게 거두어져 울산발전추진위원회 일이 잘 될 것으로 생각했다"면서 "정확한 액수는 밝힐 수 없지만 이 때 이석호 회장이 제일 먼저 적지 않은 돈을 희사했다"고 회고한다.

이 총장은 이 돈의 일부를 당시 김 교수가 운영하고 있었던 지역개발연구소에 준 후 직할시 승격과 관련된 문제점을 연구보고해 줄 것을 요청했다.

이 때 지역발전연구소에서는 직할시 승격 문제로 인구 문제를 들고 나왔다. 이 총장에 따르면 당시만 해도 울산은 시역이 서울의 2배 정도가 되어 시역에는 문제점이 없었지만 직할시 승격의 기본 요건인 인구가 100만이 되지 않아 어려움을 겪어야 했다. 이 총장에 따르면 당시 울산 인구는 60~70만 정도였다.

이후 이 총장과 이 회장은 의기투합해 직할시 승격과 관련된 현안을 풀기위해 노력했고 나중에는 미국 포틀랜드와 일본 하기시를 함께 방문, 울산을 대외적으로 알리는데 기여했다.

이 회장은 당시 이 총장의 활동에 대해 “울산발전추진위원회가 계획한 사업 중 일부는 성공적이었고 또 일부는 용두사미로 끝난 것도 있지만 당시 우리들의 의욕은 대단히 컸고 이것이 울산광역시 승격의 주춧돌이 된 것 만은 틀림없다”고 회고한다.

이 회장은 특히 이 총장의 활동과 관련 “처음에는 타 지역에서 온 이 총장이 울산 발전을 위해 너무 열심히 일을 해 고마운 마음을 갖고 자주 만났지만 이 총장을 사귀다 보니 그와 학연 · 지연 · 혈연은 없었지만 이 총장이 통이 크고 매사에 시원스러워 그와 즐겁게 일을 했다”고 회상한다.

이 총장과 이런 인연으로 울산상의는 울산발전추진위원회가 구성되기 전부터 울산대지역개발연구소와 함께 울산직할시 승격에 대비한 각종 문제를 협의하고 이를 여론화시키기 위해 힘썼다.

김 교수는 이 때 사무국장으로서 조직과 인사 등 중요한 일을 맡아 처리했다. “당시 참여자들은 우리가 제시한 울산 현안 중에서도 직할시 승격 문제에 관심을 가장 많이 표명했는데 참여자들은 이런 단체는 순수민간단체로 구성하는 것이 바람직하다는 의견을 내어 놓아 초기 조직에서 정치인들은 배제했습니다.”

김 교수는 당시를 회상하면서 “초기 울산발전추진위에서 발굴해 낸 지역 현안들이 예산과 여론 때문에 과연 실천해 낼 수 있을까 하고 의문을 가진 사람들이 많았지만 지금 생각해 보면 이후 울산에서 일어난 큰 사업들이 당시 울산발전추진위원회에서 구상한 것을 실천에 옮기는 일이었다는 것을 알 수 있습니다”고 말한다.

울산발전추진위원회는 자신의 역할을 울산시의회에 넘기기까지 울산직할시 승격 등 지역 현안에 대해 연구하고 발표하는 등 각종 활동을 벌였다. 이 중 중요한 것이 1992년 7월 발표한 직할시 승격 여론 조사 내용이다. 6개월간 연구조사를 통해 발표된 내용 속에는 울산직할시 승격과 관련 울산시민들의 정서와 특히 처음부터 문제가 되었던 울산군의 편입에 대한 군민들의 의견

이 포함되어 있어 눈길을 끌고 있다.

울산발전추진위원회는 당시 발표에서 울산시 · 군을 포함한 인구가 1993년 말 96만이 되기 때문에 1994년이 직할시 승격의 최적점이 될 것으로 전망했다.

또 직할시 승격이 이루어 질 경우 생겨 날 수 있는 울산군지역의 울산시 편입에 대해서도 군민들 대다수가 지역 균형개발 차원에서 호응하기 때문에 큰 문제가 되지 않을 것으로 내다보았다.

울산발전추진위원회는 직할시 요인이 되는 인구와 시역에 대해 3가지로 분석했다. 이중 첫째는 울산군 전체를 시역에 편입시킬 경우 당시 인구증가로 볼 때 1993년 말 인구증가수가 95만~96만선이 넘을 것으로 내다보아 인구에 대해서는 큰 문제가 없을 것으로 전망했다.

두 번째로 울산시와 인접한 강동 · 농소 · 청량 · 범서 · 온산면 등 5개 면을 시역에 편입시킨다는 계획이었다.

이렇게 될 경우 인구는 1995년이 되어야 95만명을 넘어설 것으로 보았다.

세 번째는 현재 도시계획권역인 울산시와 청량 · 강동 · 농소 등 울산군의 9개면 일부를 포함시킨다는 안이었다. 이렇게 될 경우 1996년 말이 되면 울산 인구가 99만~100만이 될 것으로 전망했다.

울산발전추진위는 또 울산직할시 승격을 위해 울산군 지역이 이처럼 갑자기 편입될 경우 언양 등 서부 5개 면을 중심으로 2~3개소의 출장소 설립방안을 울산시가 검토하는 것이 바람직하다는 방안을 제시했다.

울산발전추진위원회의 다음 활동으로 1992년 8월 가진 대토론회가 있다. 울산발전추진위원회의 토론 주제는 「울산이 왜 직할시로 승격되어야만 하는가」였다.

이날 모임에서 토론자로 나선 김복만 교수는 “직할시에 울산군이 편입될 경우 울산군이 더 많은 혜택을 받을 수 있다”면서 “지난 설문 조사 결과 군민 중 80% 이상이 시 편입에 찬성한 것은 지역 발전이 지역감정 보다 앞선다는

것을 보여준 실례"라고 강조했다.

그러나 울발추의 이런 발표에도 불구하고 나중에 울산직할시 승격과 관련 군민들의 반대 정서 확장으로 이를 무마하는데 울산시가 큰 어려움을 겪게 된다.

이날 울발추가 발표한 울산군의 울산시 편입 여론조사와 관련 울산군의원들 중에는 이것이 조작이라면서 이의를 제기하는 의원들도 적지 않았다.

실제로 당시 울산군의원들은 울산직할시 승격과 관련 울산군이 직할시에 편입되는 데 대해 찬반양론을 갖고 있었다.

군의원들은 울산시가 직할시가 될 경우 군지역이 시 지역으로 편입될 가능성이 높다는 사실에 민감한 반응을 보이고 있었다. 군 지역 편입을 찬성한 의원들은 시의 자립도가 군보다 상대적으로 훨씬 높기 때문에 군 지역의 교통, 상수도 문제와 관광지 개발 등의 각종 현안사업을 용이하게 해결할 수 있다고 보았다.

이들은 또 직할시 편입 시 지가상승 또한 군민들의 경제에 큰 도움이 될 것으로 판단했다. 그러나 삼동, 두동, 두서면 등 일부 서부지역 출신 의원들은 군지역의 직할시 편입이 이 지역에 악영향을 미칠 가능성을 의식, 반대 입장을 보였다. 이들은 "서부지역은 직할시 승격 시 그린벨트 등의 규제지역으로 묶일 가능성이 높다"고 주장하며 "농축산업에 종사하는 주민들은 행정기관의 정책변경 등으로 생업에 지장을 받을 수도 있다"고 믿었다.

특히 일부 군의원들은 "과거 김해군 일부지역이 부산 직할시 승격에 편입되면서 시 외곽지역이 규제지역으로 묶여 주민들이 크게 경제적으로 손해를 보았다"고 말하면서 울산군의 시 편입을 반대했다.

이와 관련 임병호 도의원도(당시 민자당 울산군) 울산군의회를 방문한 자리에서 의회관계자들에게 군지역이 편입될 경우의 장단점을 설명하면서 "울산군이 울산시에 편입되면 틀림없이 소외되는 주민들이 발생한다"며 "이에 대한 철저한 대책이 선행돼야 한다"고 주장했다.

임 의원은 이어 “아직 군민 대부분은 직할시 승격에 관해 깊이 생각해 보지 않은 상태인데 비해 지도자급 인사들만 관심을 보이고 있고, 이들 중에는 직할시에 군 지역이 편입되는 것을 반대하는 사람들도 많은데 울산시가 멋대로 여론 조사를 빙자해 울산군민 대부분이 울산의 직할시 승격을 찬성하고 있다고 주장하는 것은 군민 여론을 전혀 의식하지 않은 행동”이라고 울발추의 발표를 비난했다.

또 이날 토론회에 질문자로 나선 이채익 시의원은 “울산상공회의소 등 울산시 산하단체가 울산 직할시 승격을 주장하면서도 실제로 대정부 차원의 준비를 하고 있지 않다”면서 “울산을 대표하는 직할시 승격 추진단체인 울산발전추진위원회를 확대개편하거나 다른 추진단체를 결성해 지도급 인사들의 참여를 유도해야 한다”고 주장했다.

추진단체의 성격에 대해 언급한 양명학 교수는 “추진단체의 성격상 민간단체로는 추진력이 부족하기 때문에 범시민협의회의 결성이 필요하다”면서 울산군의 편입 문제에 대해서도 “울산군민들이 직할시 편입에 대해 적극적인 환영을 하지 않고 있기 때문에 울산시가 앞장서 이들이 직할시 편입에 적극 나설 수 있는 여건을 조성해야 한다”고 강조했다.

군 지역 편입과 관련 이날 참석한 사람들의 대체적인 의견은 울산이 직할시로 승격되기 위해서는 일부 시 · 군민사이에 일고 있는 괴리감을 해소하고 승격을 추진하는 단체의 확대개편이 필요하다고 말해 시민의 대의기구인 울산시의회에 거는 기대가 크다는 것을 보여주었다.

그러나 이날 모임에 방청인으로 참석했던 이동석 군의회 부의장이 직할시 승격 문제를 놓고 주최측인 울산발전추진위원회를 비난하는 바람에 주최측이 곤란을 겪기도 했다. 이 부의장은 “오늘 행사가 도대체 울산이 직할시가 되기 위해 열렸는지 그렇지 않으면 직할시 승격을 염두에 두지 않고 열린 모임인지 알 수 없다”면서 “울산시가 직할시 승격에 대해 앞으로 울산군과 협의할 의사가 있다면 오늘 모임에 반드시 울산군의원이 한명이라도 발제자로 나와야 되

지 않았느냐"고 목소리를 높였다.

이 부의장은 또 "지금까지 울산시가 추진하고 있는 군 편입 분위기를 보면 울산군을 단지 머리만 채우려는 의도에서 이용할 뿐 군민의 복지에 대해서는 전혀 고려하지 않고 있기 때문에 지금까지 울산시로부터 피해만 받아온 울산군민들은 아무도 울산군이 직할시로 편입되는 것을 원치 않는다"고 공박했다.

이에 대해 이상주 울산발전추진위원회 위원장은 "이 의원이 아마도 오늘 모임을 울주군의회 모임으로 착각하고 있는 것 같다"면서 "이 모임은 시와 군이 서로 협력해 직할시 승격을 이루려는 장소이지 상대방을 공격하는 모임이 아니다"고 응수했다.

이때부터 이미 군 편입에 대한 반대 의견을 확실히 밝힌 이동석 부의장은 나중에 울산시가 군 편입을 위해 군민들을 설득 시키는 과정에서 반대에 앞장서 울산시를 압박한다.

이처럼 지역 여론 몰이에 나섰던 울산발전추진위원회가 중앙을 상대로 직할시 승격 건의서를 제출한 것은 연말 대선을 앞둔 1992년 10월 19일이었다. 당시 울산발전추진위원회는 민자당 · 평민당 · 국민당 등 3당 대표를 비롯한 국무총리 그리고 중앙관련 부처에 건의서를 제출했다.

모두 96쪽으로 된 이 건의서에는 직할시 승격여건 분석과 주민의견 조사 분석, 광역행정구역 구상, 기대효과, 추진 및 정책과제 등이 포함되어 있었다.

울산발전추진위원회는 이 건의서에서 "울산은 1992년 현재 유동인구를 포함해 100여 만 명에 이르는 국내 7대 도시로 인구와 국가경제발전 기여도, 경제규모, 재정 자립도, 예산규모, 성장가능성, 지역민의 여망 등 모든 조건이 직할시 승격 0순위에 해당 된다"면서 "우리나라가 다가올 환태평양 시대를 주도할 선진국으로 자리 잡기 위해서는 울산의 직할시 승격이 꼭 이루어져야 한다"고 강조했다.

당시 울산은 공산품 생산액과 수출액이 전국대비 9.7%와 13.9%가 되었고 재정 자립도는 95. 2%로 전국 최고 수준이었다.

김복만 사무국장은 “대선을 앞둔 시점에서 울산 직할시 문제가 대선에서 각 당의 공약이 되도록 하기 위해 각 정당대표와 정책위의장, 중앙부처와 지역 국회의원들에게 이 건의서를 보내었다”면서 “당시 대선에서 민자당, 민주당, 국민당 등 3당이 울산직할시 승격을 공약사업으로 모두 넣은 이면에는 울발추의 이런 숨은 활동이 있었다”고 회상했다.

4. 울산상공회의소의 역할

타 직할시와 마찬가지로 울산 역시 직할시 승격을 위한 준비를 조직적으로 처음 한 단체는 울산상공회의소였다. 울산상공회의소가 울산의 직할시 승격과 관련 중앙정부에 공식적으로 건의한 것은 1988년이다.

1988년 10월 울산상의는 '2천 년대를 향한 울산지역 개발방향과 전략'[2]에 관한 대토론회를 울산대 강당에서 개최했는데 이 모임에서 울산직할시 문제가 거론되었다.

이 토론회를 바탕으로 이석호 회장은 공식적으로 정부에 직할시 승격을 건의했다. 이와 관련 이 회장은 상의가 1988년 이런 생각을 하게 된 것이 울산에서 기업을 운영하는 상공인들의 건의가 있었기 때문이라고 말했다.

"제가 상의회장이 된 후 울산 상공인들을 만나보니 이들의 한결 같은 얘기가 울산이 직할시로 승격되어야 한다는 얘기였습니다. 울산은 1960년대 초 공업도시가 된 후 1980년대에 들어서면 우리나라 제일의 공업도시로 국가 경제발전에 크게 이바지하게 됩니다. 그런데 당시만 해도 울산에 있는 기업들이 공장 건립 같은 인허가 문제를 처리하려면 이런 문제를 처리하는 주무부서가 중앙정부와 경상남도가 되어 서울과 창원 등을 여러 번 드나들어야 했는데 교통 상태가 좋지 않아 어려움을 겪어야 했습니다. 따라서 울산 상공인들은 울산시가 하루 빨리 직할시가 되어 인허가 문제만이라도 경상남도를 거치지 않고 직접 중앙정부를 드나들면서 일할 수 있기를 바랐습니다.

따라서 제가 만나는 상공인들 마다 울산이 직할시가 되면 지역 경제가 활성화 되고 이에 따른 국가경제 발전에 크게 이바지 할 수 있다는 얘기를 많이 했습니다.

직할시 승격을 건의하게 된 또 다른 요인은 울산의 환경문제 때문이라고 할

2) 울산상공회의소 · 울산대학교지역개발연구소, 1988. 10

수 있습니다. 울산은 1960년대 산업도시가 된 후 근로자들이 집중되어 인구가 갑자기 늘어나고 이에 따른 주택 · 환경 · 교통 · 교육 등 사회 문제가 많이 대두하게 됩니다.

그러나 당시 울산을 보면 주택은 아직 농촌사회의 형태를 벗어나지 못해 제대로 된 아파트 한 채 없었고 교통 역시 비포장도로가 많았습니다. 환경은 더 어려웠지요. 이때만 해도 건설에 밀려 환경을 앞세울 처지가 못 되었습니다. 이러다 보니 강과 바다를 함께하고 1,000m가 넘는 고봉이 많아 천혜의 아름다운 자연 환경을 가진 울산이 수질오염과 공해로 폐허의 도시가 되고 있었습니다.

문화적인 환경도 대단히 열악했습니다. 울산이 산업도시가 되면서 근로자들이 많다보니 이에 따른 문화 환경이 갖추어져야 하는데 당시만 해도 예술회관은 물론이고 제대로 된 체육시설 하나 없어 울산보다 훨씬 시 규모가 작은 도시에서 전국 체육대회가 열렸지만 울산은 이런 행사 하나 준비할 수 없었습니다.

따라서 이런 복합적인 문제를 하루빨리 해결하기 위해서라도 직할시 승격이 필요하다는 것이 울산 지도자들의 생각이었습니다."

울산이 직할시로 승격되어야 하는 요인으로는 울산이 거리상 당시 도청이 있었던 창원으로부터 너무 먼 거리에 있었던 것도 한 몫을 한다. 거리가 이처럼 멀다 보니 울산은 자연히 도정에서 소외되었고 이에 따른 폐해가 컸다.

1983년부터 경남 관광협회 회장직을 맡아 차량 인허가 문제를 위해 도청이 있던 창원을 자주 드나들어야 했던 이진용 전 울산시의회 부의장은 당시 울산의 어려운 입지를 잘 설명하고 있다.

"1990년대 말 울산이 광역시로 승격되기 전 까지만 해도 울산에서 도청이 있는 창원까지 가려면 부산으로 가 남해고속도로를 이용해야 했습니다. 그 때까지만 해도 양산에서 김해로 가는 길이 개통되지 않았고 또 창원 터널도 없어 꼬박 하루 길이었습니다.

남해 고속도로는 고속도로라고 하지만 2차선 도로가 되어 체증 현상이 심해 자가용으로 가도 하루 길이었지요.

1980년대부터 울산은 산업도시로 급격한 성장을 해 경남 제일의 도시가 되었지만 그 때까지도 경남의 모든 행정은 창원과 마산 중심으로 이루어져 민원에서부터 시작해 울산시민들의 불편이 컸습니다.

우선 공무원만 해도 울산공무원들의 경우 서기관급도 되어보지 못하고 사무관으로 퇴진하는 사람들이 대부분이었습니다.

당시 울산 사람들이 얼마나 서부 경남 지역에서 소외되었나 하는 것은 울산 출신인 제가 경남전세버스 이사장과 경남관광협회 회장이 된 것을 서부 경남 사람들이 이상한 눈으로 볼 정도였습니다.

당시 울산은 공장 인허가는 물론이고 자동차 배정 문제가 모두 도청 소관이 되어 이런 행정을 해결하기 위해서는 도청을 자주 드나들어야 했습니다. 그런데 당시만 해도 도지사는 선출직이 아니고 임명직이 되어 민원으로 쉽게 만날 수 있는 인물이 아니었습니다.

이처럼 울산이 먼 거리에 있다 보니 전세버스 배정과 증차에서도 울산은 창원은 물론이고 마산과 진주 등 서부 경남 도시에 밀려 일 년에 한 두 대 밖에 배정되지 않아 도시 규모는 컸지만 대접을 받지 못했습니다.

당시만 해도 울산은 경남에서 제일 큰 도시였지만 도청 내에서 울산출신 인사를 만나는 것도 쉽지 않았습니다. 1980년대 초 울산 출신 고위 인사로는 박진구 부지사가 있었지만 일찍 자리를 옮겼고, 이보환 전 남구청장이 운수계장으로 있었고, 김명규 전 울주군수가 요직을 두루 다녀 힘을 쓰고 있을 정도였습니다.

이처럼 불편을 겪다 보니 당시 울산에서 공장이나 자동차 업계에서 일한 사람들은 물론이고 공무원들은 다른 사람 보다 먼저 울산직할시 승격의 필요성을 느꼈을 것입니다."

당시 창원이 울산에서 얼마나 먼 거리였나 하는 것은 1984년 박종택 울산

시장이 시장실 옆에 도지사실을 만든 것만 보아도 알 수 있다. 박 시장은 재임 시 시장실을 반으로 잘라 도지사실을 만들었다.

박 시장이 당시 도지사실을 만든 것은 울산이 창원으로 보면 동부경남의 끝자락이 되어 경남의 다른 도시에 비해 도지사가 자주 올 수 없기 때문에 도지사를 자주 모시는 방안으로 도지사실을 만들었다.

실제로 1980년대 말이 되면서 현대중공업 등 울산의 대기업에서 노동자 파업이 자주 발생했는데 이 때면 최일홍 도지사 등 도지사가 직접 울산으로 와 현장을 지켜보았다.

이석호 상의회장이 울산에서 직할시 승격과 관련 정부에 공식적인 건의를 한 것은 1988년이지만 이진용씨 등 지역 상공인들 중에서 울산의 직할시 승격에 대한 필요성을 깨닫고 이에 관심을 쏟은 것은 훨씬 이전부터다.

이런 분위기속에서 상의는 1990년 7월 울산광역권 개발계획 수립에 대한 필요성을 제기하는 「2천 년대 공업도시 울산연구용역 보고서」를 발간했다.

상의가 1988년 11월 울산대학교 지역개발연구소에 의뢰해 만든 이 책은 울산광역권 개발 계획 수립의 필요성을 제기하면서 울산 도시개발 등 12개 분야를 다루고 있다.

이 회장은 책 발간에 따른 인사에서 "앞으로 다가 올 2천 년대는 지방화 시대가 정착하게 될 것이며 울산의 경우 지방자치제 실시와 함께 직할시 승격을 목전에 두고 있어 그동안 경제발전의 근간이 되어왔던 울산지역에 대한 재개발 방안이 절실히 요구된다"고 말해 이 책이 울산직할시 승격과 관련된 보고서라는 것을 암시했다.

도시개발과 시민복지 등 각 분야에 따라 울산대학 교수들의 연구논문이 실려 있는 이 책에서 도시개발과 도로 교통, 토지이용, 환경 및 관광 부문은 건축학과 김선범 교수가 다루고 있고 토목공학과 김성득 교수는 항만 개발 부문을, 산업공학과 김복만 교수는 산업경제부문에 대한 논문을 발표했다.

또 상업 및 서비스 계획은 경제학과 장병익 교수가, 지역경제발전과 사회복

지 및 의료보건 부문은 경영학과 남중헌 교수가 그리고 지방행정부문은 행정학과 이명수 교수가, 교육 및 문화부문은 국문학과 양명학 교수가, 상하수도 및 쓰레기 부문은 토목공학과 김성득 교수가 각각 설명하고 있다.

울산상공회의소가 「지자제 실시와 울산의 직할시 승격에 대비한 수용실태 조사연구 보고서」를 낸 것이 1991년 9월이다. 이 책은 울산의 현황을 이미 직할시가 된 다른 도시와 비교하면서 울산이 직할시가 되어야 하는 당위성을 잘 정리해 놓고 있다.

이 책을 만들기 위해 일선에서 뛰었던 김영주 조사부장(현 울산상공회의소 전무)은 당시만 해도 일부 기업에게 직할시라는 것이 생소한 것이 되어 자료조사를 모으는데 상당한 어려움을 겪어야 했다고 회고한다.

"상의는 처음 회원사를 상대로 직할시 승격과 관련된 자료를 챙기면서 기업체를 상대로 설문조사 형식으로 자료를 만들려고 했습니다. 그런데 설문을 보내놓고 보니 제대로 자료를 챙겨주는 기업체들이 없어 나중에는 아르바이트 학생들을 동원한 것은 물론이고 상의 직원들이 직접 나아가 자료를 챙겨야 했습니다."

이러다 보니 자료를 만드는데 시간도 많이 걸렸다. 김 부장은 이 한권의 자료집을 내기 위해 상의 직원들이 밤잠을 설친 적이 한 두 번이 아니었다고 회상한다.

이 사업에서 가장 어려웠던 것이 상의 직원들이 울산보다 먼저 직할시가 된 부산 · 대구 · 인천 · 광주 · 대전을 직접 방문, 자료를 챙기는 것이었다.

"당시만 해도 요즘처럼 팩스와 컴퓨터가 있는 것이 아니었기 때문에 타 지역으로부터 자료를 챙기는 것이 대단히 어려웠다"면서 "이 때문에 자료를 챙긴 후에는 이들 지역을 모두 직접 방문해 관계자들을 만나 직할시 승격에 따른 현황에 대해 질의하고 문제점이 무엇인지를 알아내기 위해 힘썼는데 이 일이 보통 힘든 일이 아니었다"고 회상한다.

이석호 회장이 울산직할시 승격과 관련 상공회의소의 여론조사에서 나타난

여론을 직접 당시 여당 대표에게 전하기 위해 김영삼 민자당 대표를 울산에 초청한 것이 1992년 2월이다. 이 때 김 대표는 '울산시민과 대화의 시간'을 갖기 위해 울산에 왔고 이 모임이 끝난 후 이 회장은 그랜드 호텔에서 김 대표에게 울산직할시 승격을 건의했다.

이 때 이 회장은 김 대표에게 울산시는 도시계획구역 내 인구가 90만이 되고 재정자립도도 92.9%, 실물경제규모가 전국 12%를 차지하는 등 거대 도시로 발전했으나 모든 행정이 도청 소재지인 창원을 중심으로 이루어져 울산이 어려움을 겪고 있다면서 직할시 승격을 앞당겨 줄 것을 건의했다.

이 회장은 또 울산지역은 일반 은행 예대율이 63.6%이나 화폐 환수율이 14.6%에 불과 높은 실물 경제에 비해 자금 유출이 심하다며 중소기업의 자금 지원을 원활히 하기 위해 지방은행의 본점 설립이 시급하다고 건의했다.

당시 김 대표가 울산에 온 것은 형식적으로는 시민과 대화의 시간을 갖기 위해서지만 이면에는 한 달 뒤에 있을 14대 총선을 앞두고 울산후보들을 지원하기 위해서다. 당시 김 대표는 경남지역에서는 처음으로 울산을 찾았다. 김 대표가 이처럼 서둘러 울산으로 온 것은 총선에서 국민당 바람이 불 경우 대선에서 정주영 대표가 출마, 자신의 대선 출마 구도를 어렵게 할 것으로 판단했기 때문이다.

이 회장은 당시 직할시 건의를 하게 된 배경과 관련 "울산상의가 1988년 울산직할시 승격 건의서를 정부에 올릴 때만 해도 1992년에는 울산직할시 승격이 이루어질 것으로 생각했고 또 울산상의가 당초 계획을 세울 때 이런 추정을 한 것은 당시 울산이 타 도시가 직할시 승격을 할 시점에 비해 여건이 좋았기 때문"이라고 말한다.

이 회장은 또 "1992년에는 대선이 있기 때문에 여당이 앞장 서 울산 직할시 승격을 추진해 줄 것으로 믿었지만 그런데 일을 하다 보니 직할시 승격의 요건이 우리가 생각하는 것 보다 까다로워 시간이 많이 걸렸다"면서 "더욱이 중앙정부가 이 일을 정치적으로 풀려는 생각을 갖고 있다 보니 당초 우리들

이 예상했던 1992년 승격이 어렵다는 것을 알았다"고 말한다. 그래서 이 회장이 생각해 낸 방법이 울산시민들의 뜻을 우선 여당 대표에게 전하는 것이고 그러다 보니 1992년 대선을 앞두고 김 대표를 울산으로 초대하게 되었다고 말한다.

이 때 김 대표는 여건이 갖춰지면 울산을 직할시로 승격 시키겠다는 약속을 했고 또 연말에 있을 대선에서 울산직할시 승격을 민자당의 공약 사업으로 넣겠다는 약속도 받아내었다.

이 회장은 당시 이런 건의를 하게 된 배경에 대해 자신의 판단으로 당시 울산은 이미 다른 5개 도시가 직할시로 승격될 때 갖추었던 여건 보다 훨씬 나은 여건을 갖추고 있었기 때문이라고 풀이한다.

이 회장은 당시의 정치적 배경 역시 울산 직할시가 필요한 시점이었다고 본다. 이 회장에 따르면 88올림픽 후 국가정책이 지금까지 정치행정에서 경제행정으로 넘어가고 있는 시점이 되어 공업도시 울산이 직할시 승격을 건의할 수 있는 좋은 분위기였고 특히 대선에서 당시 민자당이 울산에서 많은 표를 얻기 위해서는 이 보다 좋은 공약이 없다는 것을 알았기 때문이라고 말한다.

비슷한 예로 그는 일본의 고베시를 들고 있다. 이 회장은 "일본에서 지자제가 도입된 뒤 급속히 발전한 도시가 고베 항"이라면서 "울산도 고베처럼 항구도시로 지형적으로 고베와 비슷한 여건을 갖추고 있었기 때문에 직할시가 되면 눈부신 발전이 있을 것으로 전망했다"고 말한다.

이 회장은 당시 경남 출신 국회의원들이 울산이 광역시로 떨어져 나갈 경우 도재정이 약화되는 것을 걱정한 것에 대해서도 울산보다 앞선 대전, 광주가 직할시가 될 때도 도 단위 도시에서 반대를 한 일이 없었는데 울산의 경우 직할시가 되겠다는 여론이 퍼지자 이들이 반대하는 바람에 울산 상의가 활동을 하는데 큰 어려움을 겪었다고 회상했다.

"울산이 광역시가 된다는 소문이 나자 가장 반대를 한 도시가 창원과 마산

이었습니다. 따라서 저는 울산 보다 먼저 직할시 승격이 된 다른 도시의 예를 들면서 울산이 직할시로 승격되면 오히려 중서부 경남이 중앙으로부터 더 많은 예산을 얻을 수 있어 힘찬 도약을 할 수 있을 것이라는 요지의 설명을 창원과 마산의 상공인들에게 했습니다."

이 회장은 "당시 여건을 보면 울산이 광역시가 되면 대기업의 본사 이전이 이루어질 수 있고 무역협회 같은 도 단위 산업지원기관이 울산에 들어서 행정력이 강화되어 업무 추진이 원할 할 수 있을 것으로 전망이 되었다"면서 "이외에도 울산에 본점을 둔 지방은행 설립이 용이하고 이렇게 될 경우 중소기업에 대한 여신이 확대되고 자금의 역내 환류로 울산 경제 활성화에 큰 도움이 될 것으로 전망했다"고 회상했다.

이 회장은 끝으로 "당시 상황이 어렵기는 했지만 돌이켜 보면 울산상의가 울산의 직할시 승격을 위해 앞장섰다는 것이 지금 생각해도 자랑스러운 일"이라면서 "울산 직할시 승격이 시간적으로 오래되어 당시 일선에서 뛰었던 사람들이 지금은 대부분 현장에서 물러나 2선에서 일하고 있지만 오늘날 울산이 이처럼 광역시가 될 수 있었던 이면에는 이런 사람들의 피와 땀이 있었다는 것을 잊어서는 안 될 것"이라고 말했다.

1993년 6월에는 울산상의가 '직할시 승격에 대비한 울산지역 경제사회 활성화 방안 심포지엄'을 가졌다.

이 모임에서 나승포(羅承布) 내무부 지역경제국장이 「지역경제 활성화를 위한 국가와 지방의 역할」에 대해 기조연설을 하고 김선기(金銑基) 한국지방행정연구원 지역개발 연구실장과 김동기(金東基) 고려대학교 국제대학원 원장이 각각 「직할시로서의 울산경제사회 발전방향」과 「울산의 직할시 승격이 기업에 주는 영향과 기업의 경영전략」에 대한 주제발표를 했다.

나 국장은 기조연설에서 "지역경제 활성화 문제는 중앙정부나 지방자치단체의 일시적 노력만으로 해결될 수 있는 문제가 아니다"면서 "지역발전이 지역주민의 복리와 연계되고 지속화되기 위해서는 국가의 경제 · 사회발전 정책



울산상공회의소가 남구 울산상의 대회의실에서 울산직할시승격 대비 울산지역경제사회 활성화 방안 심포지엄을 가졌다. (1993. 6. 10)

이 지역경제 문제 해결에 집중되고 지방의회를 비롯한 지방행정인과 지역상공인 모두의 노력이 있어야 한다"고 강조했다.

나 국장은 특히 "요즘 들어 중앙정부의 정책이 지금까지 통제, 지시 중심에서 자유민주주의 사회에 걸 맞는 메커니즘으로 전환되고 있기 때문에 이를 잘 활용하면 과거 인구 8만의 한적한 시골마을에서 오늘날 우리나라 경제의 중추적 역할을 하고 있는 울산이 재도약 할 수 있는 계기가 될 것"이라고 전망했다.

제1 주제발표를 한 김선기 박사는 「직할시 승격의 요건과 의미」에서 "지금까지 정부는 직할시 승격을 위해서는 인구가 100만 이상 되는 것을 관례처럼 생각해 왔기 때문에 일부 시의 경우 인구 규모와 시세 확대를 위해 승격을 전후 해 합병형식의 구역변경을 '편입'이라는 이름아래 즐겨 사용해 왔지만 그동안 자치 전통이 미약해 주민의 반대가 없었다"면서 "그러나 직할시 승격과 같은 행적구역 조정은 지방행정의 골격을 형성하는 중요한 국가 기본제도로서 주민의 일상생활은 물론 정치 · 경제 · 문화 등 사회전반에 지대한 영향을

미치는 사안이기 때문에 그저 단순히 양적 충족만으로 이루어져서는 안 된다"강조했다.

따라서 김 박사는 직할시승격이 성공하기 위해서는 시대적 배경이나 지리적 여건 등 합리적이고 종합적인 검토가 선행되어 지방과 국가의 장기적인 발전과 지역주민의 생활편익 및 행정능률의 제 측면이 광범위하게 고려되어야 한다고 말했다.

김 박사는 또 직할시 승격의 의미로 행정적 변화와 재정적 변화 그리고 기타 변화 등 3분야로 나누었다.

우선 행정적 변화로는 일반시의 경우 도의 관할 하에 행정이 이루어지던 것이 직할시 승격으로 도에서 분리되어 중앙정부 직할의 독립된 자치단체의 지위로 바뀌고 또 울산의 경우 직할시가 되면 인구 50만의 시에서 벗어나 별도의 자치단체인 자치구를 설치해 도시행정을 이원적으로 운영하게 된다는 것에 의미를 두었다.

사무배분의 변화 역시 직할시 승격의 의미로 보고 있다. 직할시가 되면 지금까지 사무 중심에서 기획 · 조정 · 지원에 관한 사무가 보강되고 재정에 관한 사무도 확대 될 것으로 전망했다. 또 직제 면에서 기구와 정원이 확대되고 소속공무원의 법상 지위 향상과 승진 기일 단축 및 인사권의 독자성 확대도 기대된다고 말했다.

다음은 재정적 변화로는 먼저 세수에서 종래 시세와 도세를 징수해 도로 보내고 이중 일부를 환원 받던 것이 직할시로 승격되면 당해 시의 지방세수가 모두 시 자치단체의 세입이 됨으로 세수 증대 효과를 가져 오고 도세 중 취득세, 등록세, 면허세가 시세에 통합된다고 말했다.

기타 변화로 재정 규모의 확대로 도시개발 사업의 추진이 활성화 되며 행정의 독립성 강화로 중앙시책이 신속하게 반영되는 장점이 있는 반면 직할시에서 분리된 잔여 도는 세수의 상실로 재정적 타격과 생활수준의 격차를 경험하게 되고 직할시 승격에 따른 기구 신설과 공무원 증가로 경상비가 과다 지출

되어 재정적 압박을 초래할 수 있다고 전망했다.

직할시 승격이 기업에 주는 영향에 대해 주제발표를 한 김동기 원장은 “울산의 경우 지금까지 많은 기업들이 본사는 서울에, 공장은 울산에 위치함으로 지역사회에 대한 소속감이 상실되고 이로 인한 마찰이 있었던 것이 사실”이라면서 “이런 배경 속에서 울산이 명실상부한 주도적 직할시가 되고 이에 대한 역할을 충분히 하기 위해서는 기업들이 사회적 책임을 충실히 수행해야 할 것”이라고 역설했다.

김 원장은 이어 “울산의 기업들은 직할시 승격으로 지역사회의 발전적인 요구를 수용해야 하며 나아가 능동적으로 그 요구를 기업의 일부로 편입 시킬 때 기업들이 장기적인 영속성을 보장 받을 수 있을 것”으로 전망했다.

울산상공회의소 7층에서 열린 이날 심포지엄에는 지역 상공인들과 시민 등 300여명이 참석했다.

1994년 11월에는 또 울산직할시를 대비하는 「통합울산시 발전방향」대토론회를 가졌다.

이날 토론회에서는 이성복 건국대 행정학과 교수가 「도농통합 광역행정체제의 과제」, 김재홍 울산대 행정학과 교수가 「행정구역 개편과 울산의 직할시 승격」, 김선범 울산대 건축학과 교수가 「통합울산시 공간구조의 개편방향」에 대해 각각 발표했다.

이 자리에서 김재홍 교수는 「울산의 직할시 승격 여건」이라는 부제에서 “직할시의 승격에 대한 인구 규모는 법적으로 명시되어 있지는 않지만 광주와 대전의 직할시 승격에서 나타난 것처럼 인구 규모에 근거할 경우 부천, 수원, 마산 · 창원, 울산 등이 직할시 승격 대상도시가 된다”면서 “그러나 직할시 승격을 위해서는 인구 규모 그 자체보다는 도시인구 생활기반의 지역독립성 정도, 중심도시와 권역내의 교외 지역 간 생활, 산업연계성 등이 보다 중요하며, 이러한 측면에서 도시자체의 독자적 발전가능성과 지리적 여건이 보다 중요한 변수”라고 말했다.

또 통합울산시 공간구조의 개편방향에 대해 언급한 김선범 교수는 시 · 군 통합의 문제점과 과제로 "통합 울산시의 공간적 특성으로 볼 때 가장 중요한 것은 기존의 도시적 구조에 농촌적 구조를 어떻게 무리 없이 접목시키느냐에 있다"면서 "이원적 개념으로써 도시와 농촌이 점차 사라져가고 있는 지금 일원화된 공간계획 체계로의 완전한 이행단계도 아니고, 그렇다고 과거 1960년대처럼 도 · 농의 이원구조체계로 계획할 수도 없는 일"이라면서 "울산의 지형적 성격상 생활권의 조정은 중간의 개발제한구역을 고려한 토지이용과 맞물려 있어 독립적으로 다룰 성질의 것이 아니다"고 말했다.

김 교수는 또 "통합 울산의 경우 우선 정부의 결정을 지켜볼 일이겠으나, 전국 34개 도 · 농 통합 시의 상황이 차이가 있으므로 이 문제는 충분한 논의와 연구가 필요하다"면서 "무리하게 시간에 쫓겨 제도를 만들어 놓은 다음에 문제가 발생해 진퇴양난에 빠지기 보다는 도농통합시의 기본구조를 이룰 원칙을 확실하게 중앙에서 세워주고 가급적 지방자치단체에 융통성의 권한을 주는 방향으로 진행하는 것이 바람직하다"고 말했다.

이 토론회는 울산상의 대강당에서 열렸는데 300 여 명이 넘는 시민들이 참석해 직할시 승격 문제에 대해 시민들의 관심이 고조되고 있다는 것을 보여주었다.

울산상의, 통합울산시 대비 주민 의견조사

1995년 2월에는 「통합울산시의 균형 발전을 위한 의견조사 보고서」를 발간했는데 이 책은 시 · 군간 이견을 해소하고 두 도시 간 균형적인 발전 방향을 제시하고 있다.

울산상의는 의견조사 보고서를 낸 배경에 대해 1995년 1월 1일을 기해 통합울산시가 출범케 되고 1997년 광역시 승격을 목전에 두고 있지만 시 · 군통합과 광역시 승격 시 대두될 시 · 군의 이해를 극소화 하고 상대적으로 뒤떨어

진 군부의 효율적인 개발과 발전을 도모함은 물론, 지역의 균형적인 개발에 대한 방안을 제시하기 위해서라고 말했다.

이 보고서는 시 · 군통합으로 울산시가 당면할 가장 중요한 현안으로 교통문제를 보고 있다. 보고서는 시부와 군부의 격차를 완화하고 도시와 군부의 균형적 발전을 위해서는 무엇보다 군부의 취약한 도로 교통망의 확충이 시급하다고 전망했다.

따라서 이를 위해 첫째로 군 전역에 대한 시내버스의 연장운행 조치와 운행횟수 증편이 실행돼야 하고 현재 울산권역에서 운행되고 있는 시내버스 노선을 대폭 확대 연장운행시킴은 물론, 버스의 운행방법을 기 · 종점체제에서 순환운행 체제로 전환시키고, 운행 횟수를 늘여 나가야 할 것으로 전망했다.

둘째로 도로율의 확대와 포장율을 높일 것을 강조하고 있다. 현재 1% 미만에 머물고 있는 군의 도로율을 높여 나가고, 포장율이 73.2%와 77.7% 수준에 머물고 있는 군의 지방도와 시 · 군의 포장율을 높여나가야 함은 물론, 농로의 확장 및 포장사업을 적극 지원하고 임도의 개발 활용방안도 적극적으로 모색해야 할 것이라고 강조하고 있다.

셋째로 권역을 연결시키는 우회도로 및 순환도로의 개발방안을 적극적으로 추진할 것을 권장하고 있다. 울산시 남구~울주군 온산 간의 우회도로 건설과, 양산 통도사~울주군 웅촌면의 우회도로 건설 사업을 적극적으로 추진하고, 울주군 웅촌~검단~삼동~언양을 연결하는 순환도로의 확장 · 개설과 함께 울산시 지역을 순환하는 광역 순환도로의 건설방안도 적극적으로 모색할 것을 요망하고 있다.

넷째로 국도와 지방도의 확장사업을 적극 추진할 것을 강조한다. 차량의 통행량이 과포화상태에 이르고 있는 울산시 남구~무거~밀양 간의 국도 24호선과 울산시 중구~포항 간 해안도로 31호선을 최소한 4차선으로 확장하고, 울산시 남구 무거~울주군 언양 간 고속국도를 일반국도로 전환시키는 방안

을 건의하고 있다.

생활쓰레기의 효율적인 수거처리 방안 마련도 권하고 있다. 울산군에서 배출되고 있는 생활쓰레기는 연간 총 580만 톤에 달할 것으로 추정되나 생활쓰레기의 수거처리 실적은 연간 약 120만 톤에 지나지 않고 있다. 또 생활쓰레기의 매립지가 1곳에 불과할 뿐 아니라, 매립용량이 약 19만8,000㎥에 불과하며 생활쓰레기 가운데 대부분이 농업용 퇴비로 활용되고 있어 지금까지의 생활쓰레기 처리난이 큰 문제로 대두되지는 않았지만 시 · 군통합 광역시 승격이후 도시화가 급진전될 경우 생활쓰레기의 수거, 처리난이 큰 문제점으로 대두될 것이 분명하다고 내다 봤다. 따라서 이에 대한 대처방안 마련과 함께 생활권역별 매립 및 소각처리시설 확보방안도 면밀히 검토돼야 할 것으로 전망했다.

권역별 의료 시설보완 문제에 대해서도 언급한 보고서는 빈약한 농어촌지역의 보건의료체계를 강화하기 위해서는 무엇보다도 현행의 '농어촌 등 보건의료를 위한 특별설치법' 을 대폭 보완시킬 필요가 있다고 강조한다.

이를 위해 첫째 보건소 또는 보건지소의 기능을 일반병원 기능으로 전환시킬 필요가 있고 둘째로 보건소 또는 보건지소에 근무하는 현행 군 복무 3년인 공중보건의의 복무제도를 개선하고, 처우를 현실화하여 일반 의사면허 소지자의 채용을 확대시켜 나갈 것을 권하고 있다.

1996년 6월 7일에는 「21세기 울산광역권의 비젼과 발전 전략 심포지엄」을 개최했다. 울산상의 대회의실에서 열린 이날 심포지엄에서 구본호 울산대 총장이 '21세기 울산비전' , 진영환 국토개발연구원 선임연구원이 '울산광역권의 성장과 발전전략 구상' , 이주희 내무부지방행정연수원 교수가 '21세기 울산광역행정체제의 확립과 과제' 라는 주제로 기조연설을 했다.

이 심포지엄의 특징은 지금까지 '직할시 승격' 으로 사용 되었던 용어가 '광역시 승격' 으로 바뀐 것이다. 이것은 당시 정부가 지자제 시대에 '중앙정부의 직할' 이라는 용어를 쓰는 것이 부적절하다는 지적에 따라 1994년 12월 지방

자치법을 개정하면서 명칭을 변경한 데 따른 것이다.

특히 이날 심포지엄에서 이주희 교수가 발표한 '21세기 울산광역행정체제의 확립과 과제' 중에는 광역시 울산의 미래를 전망할 수 있는 내용이 자세히 들어 있어 시민들의 관심을 끌었다.

우선 이 교수는 광역행정주체로서 울산시의 특수한 여건과 관련 종래 울산시와 울산군은 광역행정의 제도적 수단의 하나인 자치단체를 통합하는 방식을 채택함으로써 광역행정의 문제는 대부분 해소되었다고 볼 수 있지만 지형의 특수성과 우리나라 4대 도시인 부산과 대구의 틈 사이에서 경쟁력을 가져야 한다는 사정이 있기 때문에 울산권 개발은 그 내부 문제를 어떻게 정비하느냐에 따라 성패가 좌우될 것이라고 전망했다.

김 교수는 울산시가 21세기 광역시로서 한국 도시 발전을 리드하고 한국의 경제성장을 주도하는 도시로 발돋움하기 위해서는 울산시가 안고 있는 문제를 발견하고 해소하는데 인력과 재원을 효율적으로 배분해야 한다면서 울산시가 광역시로 승격되리라는 전제 아래 예상되는 중요한 과제를 4가지를 들어 언급했다.

김 교수는 첫째로 종래의 시지역과 군지역간의 지역 간 격차를 어떻게 극복하느냐 하는 것이 중요하다고 보았다. 김 교수는 통합 전 시 지역은 대체로 성장지역으로 보아도 무리가 없으나 농촌지역은 거의 침체 지역으로 분류된다면서 도시지역과 농촌지역이 하나의 자치단체로 통합되면 도시지역은 성장을 지속하겠지만 농촌지역은 침체할 것으로 보는 것이 일반적인 전망이라고 말했다.

김 교수는 자치단체를 달리하고 있을 때는 이런 격차를 당연한 것으로 받아들일 수 있지만 통합체제하에서는 성장지역과 비성장지역간의 갈등으로 나타나게 될 것인바 이런 갈등을 완화 해소할 수 있는 개발체제의 초점이 맞추어져야 한다고 보았다.

둘째로 울산광역시에서는 환경적으로 건전하며 지속가능한 개발을 어떻게

구현하고 통합 전 군 지역에 대한 지역개발 전략을 어떻게 수립 할 것인가를 중요 사안으로 보았다. 그는 통합시가 출범하게 됨으로써 과거 군 지역 안의 농촌지역에 대한 난개발과 환경파괴가 우려된다면서 새롭게 형성되는 도시계획 체제 아래에서는 통합시의 생태계를 보전하면서 단계적으로 개발하는 체제가 구축되어야 한다고 강조했다.

셋째로 21세기 울산광역시의 도시계획 시설을 어떻게 지역이기주의를 극복하면서 합리적으로 배치하느냐가 중요하다고 보고 있다. 도시계획 시설에는 주민들이 선호하는 시설과 혐오시설이 있는데 후자는 시민들의 지나친 이기주의 결과로 어디서나 누구나 기피하고 있는 것이 사실이라면서 지역에서 통합을 반대하는 의견 중에서 도시혐오시설이 통합 전 군 지역에 입지할 것이라는 피해의식도 작용하고 있다고 전망했다. 따라서 이런 문제를 해결하기 위해서는 통합시가 이런 문제를 합리적이고도 원활하게 해결해야 한다고 강조했다.

넷째로 울산의 환경보존을 위해 개발과 이용을 제한 당한 토지 소유자들에게 어떤 형태의 보상을 하느냐 하는 것이 사전 계획되어야 한다고 말하고 있다. 울산광역시의 경우 현재 환경의 질은 나쁘지만 21세기에는 이를 극복해 살기 좋은 도시로 설계 관리하여 나가려면 현재 존재하는 환경은 최대한으로 보존하고 파괴된 환경은 복구하는 전략과 단계를 거쳐야 한다고 전망했다.

이 과정에서 대다수 시민들을 위해 재산권의 행사에 제한을 당하는 것은 어느모로 보나 '특수한 희생'이 아닐 수 없으며 이를 간접적으로라도 보상해 주는 체제를 갖추어야 할 것이라고 보았다. 예컨대 객관적으로 보아 개발가치가 침해되고 있다고 인정되는 토지에 대해서는 소유권에서 개발권을 분리하여 양도 할 수 있게 한다거나 미래 세대의 부담으로 돌리는 채권 보상도 방안이 될 것으로 전망했다.

끝으로 김 교수는 울산시에 대한 도시계획 혹은 개발과제를 원활히 해결하

기 위해서는 우선적으로 해결되어야 할 과제가 통합 울산시와 자치구 또는 군의 도시 계획 및 개발체제를 재구축하는 일이라고 강조했다.

울산상의는 이처럼 시민여론 형성과 광역시 승격의 당위성을 알리는 심포지엄을 개최하는 것 외에도 울산시, 울산시의회, 울산광역시승격추진위원회와 공조 대정부 건의, 정치인 · 중앙상공인 등 광역시 승격 관련 인물 울산초빙, 중앙부처 방문, 지역여론 형성, 시 · 군통합 추진, 광역시 승격과 관련 된 자료 수집 및 배포 등 울산광역시 승격을 앞당기기 위한 활동을 지속적으로 전개해 울산광역시를 앞당기는데 크게 기여했다는 평가를 받고 있다.

5. 시 · 군민 여론과 정치권 향방

1) 시 · 군민 여론

상공회의소와 울산발전추진위원회 등 지역사회 단체들이 울산직할시 승격과 관련 이처럼 활발한 활동을 벌이고 있을 때 울산시민들의 여론은 어떠했을까. 당시 울산대지역발전연구소와 울산상의, 울발추 등이 벌인 여론 조사를 보면 시민 대다수가 직할시 승격을 환영하고 있는 것으로 나타나고 있다.

시민들이 여론조사에서 이처럼 직할시 승격을 환영한 것은 이들 사회단체들의 활동과 무관치 않다. 이 때 이미 이들 단체들은 울산이 직할시로 승격되면 기업과 공무원 그리고 시민들에게 돌아올 혜택을 분석해 시민들에게 알리는 홍보활동을 활발히 벌였다.

울산상공회의소가 1993년 6월 10일에 가진「직할시 승격에 대비한 울산지역 경제활성화 방안」심포지엄은 이런 운동의 일환으로 울산이 직할시로 승격될 경우 울산의 사회적, 경제적 발전에 대한 내용이 자세히 들어 있다.

「직할시 승격의 의미」라는 소제목으로 된 내용을 보면 우선 행정적 변화로 첫째로 지금까지 도 관할 하에서 이루어지던 행정이 직할시 승격으로 도에서 분리되어 중앙정부 직할의 독립된 자치단체로 바뀌고 둘째로 일반 시와 달리 직할시가 되면 별도의 자치단체인 자치구를 설치해 도시행정을 이원적으로 운영하게 된다는 장점을 들고 있다.

세번째로는 사무분배의 변화로 통제, 지도 중심의 사무에서 기획, 조정, 지원에 관한 사무가 보강되며 재정에 관한 사무도 확대되고 네번째로 직제의 변화로 기구와 정원이 확대되고 소속공무원의 법상 지위 향상과 승진기일 단축 및 인사상의 독자성이 확립되는 장점을 들고 있다.

다음 재정적 변화로 먼저 세수에서 종래 시세와 도세를 징수해 도세로 보내

고 그중 일부를 환원 받던 것이 직할시로 승격되면 당해시의 지방세수가 모두 자치단체의 세입이 됨으로써 세수 증대 효과를 가져 오고 도세 중 취득세, 등록세, 면허세 등이 시세에 통합되는 장점이 있다는 것을 알리고 있다.

이외에도 간접적인 파급효과는 재정 규모 확대로 도시개발 사업의 추진이 활성화 되고, 행정의 독립성 강화로 중앙시책이 신속하게 반영되고 직할시가 지역별 거점 도시 역할을 함으로 수도권 편중을 억제하는 이점이 있다는 점을 강조하고 있다.

이런 시민 여론은 당시 창간된 경상일보가 직할시 승격을 창간호 톱기사로 실은 데서도 알 수 있다. 울산의 사회단체들이 이처럼 울산직할시 승격문제를 놓고 뜨겁게 달아오르고 있을 때까지도 울산에서는 일간지가 없었다. 그러나 1987년 6 · 29 선언에 따른 언론자유화가 발표되면서 울산에서 처음으로 1989년 5월 경상일보가 창간되는데 이 때 경상일보는 창간 머리기사로 직할시 문제를 다루고 있다.

「울산직할시 승격박차」.[3] '시역 서창과 은편까지' 라는 제목의 이 기사는 "울산시가 환태평양 시대를 맞아 동남해안 공업벨트의 거점 도시로 쾌적하고 균형적인 모범 직할시로 건설하기 위한 계획을 세우고 있다"면서 "울산시는 당초 인구 100만이 되는 2001년을 직할시 승격 시기로 잡았으나 이를 앞당겨 실현시키기 위해 도시권역의 광역화를 추진할 계획을 검토 중"이라고 밝혔다.

이 기사는 또 울산시가 세우고 있는 도시계획에 따르면 지금까지 공업단지의 배후 주거지역 개념 정도로 성장해온 울산을 울주군과 양산군 일부지역을 포함 확대할 계획인데 대상 지역으로는 도심에서 자동차로 1시간 이내의 거리에 있는 구영 · 남창 · 언양 · 농소 · 서창 · 은편이 거론되고 있다고 설명하고 있다.

이외에도 당시 발표된 울산시 도시계획을 보면 태화강 하류에 인공 댐을 유

3) 경상일보, 1989. 5. 15

치, 유람선이 다니도록 해 서울 한강에 버금가는 호반 도시로 울산을 만들고, 인구 100만의 직할시 승격에 대비 도시 인구 100만에 걸 맞는 주요지표를 마련, 현재 58%인 주택 보급률을 95%로, 9%인 도로율을 25%로, 67%인 도로 포장율을 90%로, 또 53%인 하수도 보급률을 95% 수준으로 끌어 올린다는 계획을 세워 놓고 있다.

이 기사는 또 울산이 이와 같이 직할시가 되고 시가 추진하고 있는 태화강 개발이 이루어질 경우 울산은 부산 · 대구와 더불어 동남 경제권의 중추적 역할을 담당하게 됨은 물론이고 상업과 서비스업을 육성 그동안 중화학공업 일변도의 도시에서 생산부문이 다양한 복합도시 기능을 가진 도시로 변모 명실공히 '환태평양 시대'를 여는 동해안의 전진기지로서 국제도시가 될 것으로 전망하고 있다.

당시 이 기사를 썼던 C기자는 "경상일보가 창간될 때 1면 머리기사 내용을 무엇으로 할 것인가를 놓고 신문사 간부들이 편집회의를 여러 번 열어 협의를 했는데 이때 나온 것이 국립대설립과 직할시 승격이었는데 시민들이 국립대 설립보다는 직할시 승격에 더 관심이 많다고 판단해 직할시 승격 문제를 1면 머리기사로 싣게 되었다"고 회고했다.

직할시 승격에 대한 울산시의 열망은 1992년이 되면 더욱 높아진다. 1992년은 울산시 승격 30주년이 되어 울산이 제2의 도약을 해야 한다는 것이 중론이었고 특히 이해에는 총선과 대선이 있어 이들 선거를 통해 직할시 승격을 열망하는 울산시민들의 여론을 중앙에 전달할 수 있다고 생각, 관련기관에서 울산직할시의 당위성을 정치권에 알리기 위해 힘썼다.

1992년에 울산시가 직할시 승격의 목소리를 높일 수 있었던 이면에는 직할시승격의 요건인 인구와 재정 자립 그리고 시역 확대가 어느 정도 이루어졌기 때문으로도 풀이된다.

우선 인구 면에서 보면 1980년대 중반이후 직할시로 승격한 광주와 대전이 인접 행정 구역을 합한 인구가 90만 명 선에 머물렀는데 울산은 이 때 인구가

86만이 되어 인근 울산군을 합하면 광주와 대전이 직할시로 승격될 때 보다 훨씬 많은 인구를 갖게 되었다.

재정 면에서도 국세징수가 전국 2위를 차지했고 제조업 공업생산액도 17조원으로 우리나라 전체 제조업 공업생산액의 35%를 넘는 등 거대도시가 되어 있었다. 따라서 1992년 신년 설계에서 당시 문백 울산시장은 1992년을 울산직할시 승격 대비 기반시설을 확충하는 해로 정하겠다면서 울산시가 추진하고 있는 도로건설사업, 철도이설 사업, 상하수도 사업, 주택건설 사업 등을 직할시와 연계해 설명했다.

2) 정치권의 향방

울산직할시 승격과 관련 정치권의 바람은 1992년 4월에 있었던 총선에서 시작해 12월 대선 때는 광풍이 되었다. 울산정치권에서 직할시 문제를 처음으로 거론한 인물은 김태호 의원이다.

국회의원이 되기 전 내무부 지방행정국장, 인천시장, 경기도지사 등을 지내 내무통으로 알려진 김 의원이 울산 직할시에 관심을 갖게 된 것은 6 · 29 선언에 따라 이를 실천에 옮기기 위해 1989년 민정당내에서 지자제 특위가 생겼는데 김 의원이 특위 위원장을 맡으면서다.

김 의원은 당시 경상일보[4]와 가진 인터뷰에서 “울산은 행정적으로 경상남도에 속해 있지만 검찰 · 법원 · 보훈청등 시민 생활과 직결되는 주요기관이 경남이 아닌 부산시와 연관되어 있어 사실상 경상남도와 거리를 두고 있는 상태”라면서 “그러면서도 울산시는 한해 150억 원의 도세를 부담하고 있어 이미 직할시로 승격해야 하는 요인을 갖추고 있다”고 말했다.

다른 의원에 비해 지자제와 울산직할시에 관심을 보였던 김 의원은 1992년 14대 총선에서도 직할시 승격과 식수원 개발을 공약사업으로 내놓았다. 그러

4) 경상일보, 1989. 6. 9

나 김 의원은 14대 총선에서 국민당의 차화준 후보에게 떨어지는 바람에 이를 실천에 옮기지 못하고 울산직할시가 한창 이슈가 되었던 14대 4년 동안 먼 발치에서 이를 지켜보아야 했다.

대선과 관련 직할시 승격 문제를 가장 먼저 들고 나온 당은 여당인 민자당이었다. 민자당이 이처럼 울산직할시 승격에 관심을 보인 것은 울산을 민자당의 취약 지구로 보았기 때문이다. 민자당이 울산을 대선의 취약지구로 본 것은 그해 4월 총선에서 울산지역을 국민당이 모두 차지했고 이 분위기가 아직 남아 있다고 생각했기 때문이다.

이 때문에 민자당은 총선에서 이반된 민심을 돌리기 위한 방법으로 직할시 승격이 가장 효과가 있을 것으로 보고 일찍이 직할시 승격을 대선 공약 사업 1호로 정했다.



민자당 김영삼 총재가 울산을 방문 울산직할시 승격을 역설하고 있다. 김 총재는 그해 5월 18일 민자당 대통령 후보로 선출됐다. (1992. 2. 20)

대선을 앞두고 1992년 2월 20일 울산을 방문했던 김영삼 민자당 총재가 그해 5월 18일 민자당 대통령 후보로 선출된 후 1992년 10월 17일 대통령 후보 자격으로는 처음으로 울산을 방문했다. 김 총재가 이날 울산에 와 참석한 공식적인 행사는 동구지구당 임시대회와 당원 단합 대회였다.

이날 행사는 종하체육관에서 열렸는데 5,000여 명의 당원들이 모여 지난 총선에서는 민자당이 울산에서 패했지만 민자당 대선 후보인 김 총재의 인기가 여전함을 증명했다. 김 총재는 인사말에 앞서 민자당이 12월 대선을 위한 선거대책위원회가 구성되었다고 밝힌 후 “울산에서 각계각층의 시민들을 만나본 결과 울산이 지난 총선과

는 전혀 다른 대선 분위기를 느꼈다"면서 "직할시 승격 등 현실성 있는 공약사업을 이번 대선에서 내어 놓겠다"고 말해 울산시민들이 직할시 승격에 관심이 커다는 것을 보여주었다.

김 총재는 또 자신이 대통령이 되면 우리나라를 세계 10위권 안에 드는 경제대국을 만들겠다고 다짐했다.

민자당이 울산광역시 승격을 공약사업으로 정해놓고 선거가 끝나면 이를 차질 없이 추진하겠다는 의지는 김 총재가 울산을 떠난 후 표면화 되었다.

김 총재가 상경한 다음날 김팔용 울산시의회 의장을 방문한 심완구 남구지구당 위원장은 "동구 지구당 대회에 참석차 울산을 방문했던 민자당의 김영삼 총재가 지구당 대회가 끝난 후 측근들에게 울산 직할시 승격에 대해 당 차원의 신중한 검토를 하라는 지시를 했다"면서 "이 자리에서 김 총재는 울산시가 늦어도 1994년까지는 직할시 승격이 되어야 한다는 의견을 표명했다"고 밝혔다.

심 위원장은 또 "울산직할시 승격에 대해 민자당은 이번 대선이 끝나는 대로 구체적인 일정을 밝힐 계획"이라고 설명한 후 시의회가 울산 직할시 승격에 범시민 주체가 되어 활발한 활동을 해 줄 것을 요망했다.

심 위원장은 김 총재가 이런 결정을 내린 배경에 대해 "김 총재가 울산을 떠나기 전 울산의 각 기관 단체장 및 지역유지들을 만난 결과 이들이 울산의 직할시 승격을 강력히 요구했기 때문"이라면서 "울산의 3개 민자당 지구당 위원장들은 김 총재의 지시에 따라 울산 직할시 승격이 민자당의 공약사업이 되어 강력히 추진될 수 있도록 최선을 다 하겠다는 약속을 했다"고 다짐했다.

김팔용 초대 시의장, 범시민추진협의회 구성 제안

이에 대해 김팔용 울산시의회 의장은 자신의 사견임을 강조한 후 "시민의 대의기관인 의회 차원에서 범시민추진협의회를 구성하는 것이 바람직한 것으

로 본다"고 말해 시의회가 울산직할시 승격에 앞장 설 것을 암시했다.

김채겸 의원 역시 이날 이와 비슷한 발언을 해 관심을 끌었다. 당시 울주군 출신 민자당 의원이었던 김 의원은 김 총재가 떠난 후 기자회견을 갖고 민자당이 이번 대선에서 울산지역을 특별 지구로 지정했다고 밝혔다.

김 의원은 "김영삼 총재가 서울로 가기 전 민자당 울산지구당 위원장과 별도의 회의를 갖고 울산지역을 수도권 지역과 같이 특별관리 지역으로 정하고 중앙당 차원에서 공약사업을 정하고 홍보 계획을 세울 뿐 아니라 조직과 자금 관리를 하게 될 것"이라면서 "특히 울산시민들이 관심을 갖고 있는 울산 직할시 승격 문제에 대해서는 공약사업으로 정하는 것은 물론 이에 대한 심도 있는 협의가 중앙에서 이루어 질 것임을 시사했다"고 밝혔다.

이에 때맞추어 민자당은 울산직할시 승격은 입법이 중요한데 울산직할시 승격의 입법 문제는 원내에서 다수당인 민자당만이 할 수 있다고 목청을 높였다.

18일 울산을 방문한 민주당의 김대중 대표 역시 울산 직할시 문제를 대선에서 민주당 공약사업으로 넣겠다는 뜻을 밝혔다.

동구 전하초등학교에서 지구당 개편대회를 가진 김 대표는 2,000여 명의 당원들로부터 환영을 받은 후 "내가 이번에 울산에 온 것은 단순히 개편대회에 참석하기 위해서가 아니고 이 나라 군사정권을 종식시키자고 울산 시민들에게 호소하기 위해 왔다"고 밝힌 후 "울산의 지역사업으로는 직할시 승격과 깨끗한 환경 조성이 시급한 만큼 내가 대통령이 되면 직할시 울산에서 시민들은 물론이고 물고기 까지도 맑은 물에서 살 수 있는 공해 없는 도시 울산을 만들겠다"고 말해 민주당 역시 울산직할시 문제를 공약 사업으로 넣을 것을 약속했다.

김 대표는 민주당 대통령 후보가 된 후 12월 7일에도 울산을 방문 선거유세를 펼치게 되는데 이때도 직할시 승격을 공약사업으로 넣을 뿐 아니라 자신이 대통령이 되면 책임지고 이를 추진하겠다는 의사를 밝혔다.

이런 발언이 나가자 울산 지역을 정치적 배경으로 하고 있고 또 대선에서 정주영 회장 출마가 가시화 되고 있는 국민당에서 가만히 있을 리가 없었다. 민자당의 이런 발언이 나오자 11월 국민당의 한 관계자는 "울산직할시 승격과 관련 민자당은 울산직할시 승격문제를 입법에서 기득권을 주장하고 있지만 실제로 지금까지 직할시로 승격된 광주 · 대전의 예만 보더라도 직할시 승격은 당이 아닌 행정부 업무로 보는 것이 타당하다"면서 "울산직할시 승격은 울산에서 원내 전 의석을 차지하고 있는 국민당만이 해결할 수 있는 일"이라고 주장했다.

이 관계자는 한걸음 더 나아가 "울산직할시 문제는 울산시민은 물론 울산군민의 이해관계가 달린 문제이기 때문에 이번 대선에서 어느 특정 정당이 선거 홍보용으로 이용할 수 있는 문제가 아니다"면서 "이미 울산직할시 승격은 지난해부터 시작된 지자제 실시 이후의 행정 조정 문제와 관련 중앙에서 거론되고 있는 문제를 민자당이 선거용으로 사용하고 있다"고 비난했다.

직할시 승격과 관련 국민당 입장을 대변한 이 관계자는 또 "울산직할시 승격 문제에 대해서는 선거일이 공고되면 정주영 대표가 지방 도시로는 울산을 처음으로 방문 울산직할시 승격에 대해 시민들이 납득할 만한 공약을 내어 놓을 것"이라고 말했다.

울산직할시 승격과 관련 국민당이 이처럼 강력하게 나오자 민자당도 가만히 있지 않았다. 김태호 민자당 울산시 중구위원장은 이와 관련 지구당 사무실에서 기자회견을 갖고 "직할시 승격은 도와 시 · 군단위의 행정개편이 있어야 하기 때문에 입법이 불가피하다"면서 "직할시 승격이 입법화되기 위해서는 원내 의석의 3분의 1을 가진 민주당과 10분의 1을 가진 국민당의 힘으로는 할 수 없는데도 이들 당 소속 정치인들이 마치 자기들이 직할시 문제를 해결할 수 있는 것처럼 얘기하는 것은 울산시민들을 기만 하는 행위"라고 공격했다.

김 위원장은 한걸음 더 나아가 "울산직할시 승격 문제를 놓고 울산시민을

우롱하고 있는 민주당과 국민당이 현 원내 세력으로 울산을 도울 수 있는 일은 우리 민자당이 직할시 승격을 추진할 때 단지 반대를 하지 않는 것"이라고 맹공격을 해 울산직할시 문제가 처음부터 대선을 위한 논쟁의 초점이 되었다.

이처럼 각 정당이 울산직할시 승격을 놓고 입씨름을 벌이자 지역 언론도 이를 묵과하지 않았다.

당시 울산언론들은 각 당이 대안 없는 대선 공약을 남발하고 있다면서 특히 울산직할시 문제의 경우 인구와 재정 상태 등 여건이 갖추어져야 하는데도 각 당의 후보들이 집권만 하면 울산 직할시 승격을 시켜주겠다는 식으로 약속하는 것은 잘못된 것이라고 비난했다.

시민과 언론의 이런 비판에도 불구하고 정치권의 울산직할시 승격 약속은 선거가 끝난 뒤에도 흘러나왔다.

12월 대선에서 승리했던 민자당의 한 고위 간부가 다음해 1월 김영삼 정부의 인수위가 업무보고를 하면서 울산직할시 승격을 최우선적으로 검토하고 있다는 소식을 흘린 것이다.

당시 민자당의 한 고위간부는 "지난 대선에서 당이 마련한 지역개발공약 중 현재 실천 가능성이 높은 사업부터 추진키로 하고 당위성을 검토한 결과 울산직할시 승격문제가 우선순위에서 가능성 높은 공약으로 분류가 되었다"고 밝혔다.

이 관계자는 나아가 "현재 진행 중인 정부의 대통령 인수위 업무보고 때 내무부에서 이 문제를 위한 자체 보고를 신중히 검토하고 있는 것으로 안다"고 말해 정부 일각에서도 상당히 논의가 진행 중인 것으로 알려졌다.

이와 관련 김영삼 대통령 당선자의 측근이었던 심완구 당시 민자당 울산 남구 지구당 위원장도 "최근 중앙당의 고위 당직자로부터 울산직할시 승격에 따른 제반 여건에 대한 자료 요구를 받고 이에 필요한 보고서를 올린바 있다"고 밝히고 울산직할시 승격이 대선에서 민자당 공약 사업 일순위였던 것을 생각하면 차기 정부가 출범준비과정에서 이 문제를 심도 있게 논의하

는 것이 당연하다"고 말했다.

그러면서도 심위원장은 "당초 당이 공약한 제반여건이 성숙한 시기가 현재로서는 언제 일지 확실히 알 수 없어 울산직할시 승격이 조기에 이루어지기 위해서는 범시민운동의 추진이 확산되어야 할 것"이라고 말해 일말의 여운을 남겼다.

실제로 이 때 민자당은 행정구역 개편을 새 정부의 주요 사업으로 보고 추진을 계획하고 있었기 때문에 이에 편승 울산의 직할시 승격의 기대가 컸다. 당시 민자당이 김영삼 차기 대통령에게 보고하기 위해 만든 행정 개편안은 단순한 행정구역 조정이 아니고 구역 체제 개편이 되어 큰 변화가 예상되었다.

인수위에서 이런 계획을 추진한 배경에는 그동안 산업화와 교통의 발달에 따라 지역산업의 규모나 국민경제활동의 범위가 넓어진 행정 구역이 많고 각 시도별 지역 인구도 그동안 크게 변화되어 행정 구역의 재조정과 개편이 불가피하다고 보았기 때문이다.

또 민원처리와 주민의 행정기관 접촉 등 주민편의성을 확보하고 지리적여건과 생활권, 경제권 등의 변화를 고려하더라도 행정 개편이 불가피하다는 것이 당내 분위기였다.

따라서 민자당은 이 때 직할시 내에 작은 다른 시를 그리고 규모가 큰 일반시에는 자치구를 신설하는 문제를 적극 검토하고 있었다.

이렇게 볼 때 당시 울산시는 인구 과다로 기초 자치단체로서는 업무가 한계에 봉착한 만큼 시 안에 구를 설치해 시 행정을 분담토록 해야 한다는 것이 민자당의 생각이었다.

또 울산시 같은 대규모 시는 지역산업규모나 주민 경제 활동, 인구 과다 등을 고려 할 때 기초 단체로는 효율적인 행정 관리가 어렵다고 보고 이에 대한 대안으로 직할시로 승격시켜야 한다는 생각을 갖고 있었다.

6. 울산직할시승격추진위원회 구성

1991년 3월 지방의회 의원 선거에서 울산은 전국에서 부천 다음으로 많은 50명의 시의원을 선출했다. 시민 대의 기구인 울산시의회의 출범은 국립대와 박물관 설립, 식수문제 해결 등 지역현안을 자동적으로 의회가 처리토록 했다.

울산지역발전추진위원들이 그동안 자신들이 주축이 되어 추진해 왔던 울산직할시 승격 문제를 시의회에 넘기기 위한 방법으로 모임을 가진 것이 1992년 8월로 의회 출범 후 일 년 반이 되는 시점이었다. 이날 김복만 울산대 교수, 김진수 울산혈액원장, 이증 울산매일신문사장, 김팔용 시의회 의장은 모임을 갖고 이 문제를 협의했다.

이들이 이날 모임을 가진 것은 시민의 대의기구가 출범한 이상 직할시 승격 문제를 울산발전추진위에서 다루기보다는 시의회에서 다루는 것이 옳다고 추진위원들이 생각했기 때문이다. 또 당시 시민들의 대체적인 분위기도 직할시 승격문제를 이제 시의회가 맡아야 한다는 쪽으로 의견이 모아지고 있었다.

시의회가 출범 일 년을 넘을 때까지 아직 직할시 문제에 대해 본격적인 가닥을 잡지 못한 것은 시의회가 우선 상임위 구성 등 자체적인 문제가 산적해 있었기 때문이었다.

울산시의회는 무려 50명의 시의원을 갖고 있었지만 광역단위가 아니기 때문에 초기에는 상임위 구성이 안 되어 의원들의 활동에 지장이 많았다. 따라서 초기 시의회는 상임위 없이 유재락 의원을 총무로 선출해 유 총무를 중심으로 각종 활동을 벌였다.

초기의회에서 일 년 넘게 총무직을 맡았던 유 의원은 “당시 의원의 숫자로 보면 울산시의회도 당연히 상임위가 구성되어야 했지만 법상 상임위가 허락되지 않아 총무인 내가 회의 일정을 짜고 시의회와 행정부의 업무 조정을 하

는 등 의회 업무를 총괄하는데 어려움이 많았다"고 말한다.

이 때 울산시 의원들은 차수명 의원 등 지역 출신 국회의원들을 만나 울산시의회가 상임위를 운영할 수 있는 방안에 대해 문의했고 나중에는 편법으로 상임위 운영을 하게 된다.

이처럼 초기 자체 조직 문제로 정신이 없었던 울산시의회가 직할시 승격문제로 눈을 돌리게 된 것은 1992년에 들어서면서다.

1992년 들어 울산시의회 차원에서 울산직할시 승격 문제를 가장 먼저 들고 나온 사람은 유재락 의원이다.

유 의원은 2월 21일 열린 제10회 임시회 3차 본회의에서 울산직할시 승격을 촉구하는 시정 질의를 했는데 질의내용은 다음과 같다.[5)]

《본의원은 오늘 이 본회의장에 옷깃을 여미는 마음가짐으로 서서 85만 울산시민의 염원과 바람을 생각하면서 울산시가 안고 있는 제반 문제점 중 제일 큰 현안인 울산직할시 승격문제에 대하여 울산시장에게 질문코자 합니다.

우리 울산시는 1962년 1월27일 각령 제403호로 특정공업지구로 지정되어 정유, 비료, 화학, 전력 등 관련업체들이 입주하기 시작하여 제1차 경제개발계획과 함께 국가경제발전을 위한 견인차 역할을 충분히 하여 온 지역인 동시에 엄청난 공해와 오염된 식수로 울산시민은 전국에서 제일 많은 피해를 입고 있는 지역이기도 합니다.

1970년대에 와서 정부의 중화학공업 육성에 따라 산업기지 개발구역으로서 행정구역은 181.36㎢이며 평수로는 5,486만1,400평이며 그 중 25.6%인 40.07㎢가 공업지역으로 지정되어 339개의 공장이 입주하여 생산 가동 중에 있습니다.

울산시가 공업도시로 성장하여 오면서 시 승격 30년이 되는 지금 85만명의 대도시로 성장하여 왔습니다.

이러한 울산시가 7대 도시로 급성장 하면서 도시기반시설 등 현안사항을

5) 울산시의회 속기록, 1992. 2. 21

추진하는데 울산시 자체가 안고 있는 문제점을 해결하기에는 재정력과 행정력 등 여러 가지 제반 여건들이 다소 미흡한 것은 사실이나 이를 해결하고 직할시로서의 면모를 갖추기 위해서는 공업 한국 기본도시의 선두주자로서 대내외적으로 국가경제발전에 기여한 공이 어느 도시보다도 크다고 할 수 있기에 직할시로서 승격하는 데는 아무런 문제가 없다고 생각이 듭니다.

그래서 울산 직할시 승격을 바라는 한사람으로서 조속히 울산시가 직할시로 승격이 되어 그 기능을 다할 수 있도록 하기위해 본의원이 100명의 시민을 무작위로 선정하여 전화 여론 조사를 한 결과 97명이 조속한 직할시의 승격을 바라고 있었다는 통계도 아울러 조사가 되었습니다. 그래서 본의원이 울산시의 인구, 경제 및 자립도 등 여러 가지 여건을 살펴볼 때, 30년 동안의 인구증가율이 연평균 9.6%였으며, 특히 산업화의 추진에 따른 사회적 인구증가율이 전국에서 가장 높은 도시로 되어 있습니다. 울산 도시구역 내 1970년대부터 10년 주기로 인구증가율을 살펴본 결과, 1971년부터 1980년까지 10년간의 인구증가가 1971년 15만9,676명에서 1980년 41만 8,415명으로서 연평균 16.2%의 증가율을 나타낸 바 있을 뿐 아니라. 1981년 45만541명에서 1991년 72만1,977명으로서 10년 동안 연평균 6%의 증가율을 나타냄으로써 전국 어느 도시보다 산업화로 인한 인구증가율이 높은 지역이 되었습니다.

이러한 인구증가율을 감안할 때 등차급수 식에 의한 계산을 따진다 해도 1996년에는 100만 이상의 인구가 상회하리라 믿어 의심치 않습니다.

경제적인 규모를 말씀드리면 울산시 제조업체의 연간 생산액인 공업생산의 기준으로 본다면 울산시가 1989년 말 11조3,918억 원 상당의 물품을 생산하였을 뿐 아니라, 같은 연도 우리나라 공업생산액 44조6,600억 원에 비하여 무려 울산시가 25.6%를 차지하고 있습니다. 수출액은 1990년 말을 기준으로 해서 울산시의 수출액이 63억9,600달러로서 부산직할시 78억600만 달러보다 약간 적지만 근년에 직할시로 승격한 광주직할시 보다는 5.8배, 대전, 인천, 대구직할시 보다는 5.4배에서 2.8배정도 많은 것으로 나타난 바

있습니다.

특히 1990년 말 울산시민 1인당 GRDP가 6,233달러로서 우리나라 경제기획원 통계에 의한 국민1인당 GRDP 5,569 달러에 비해 금액면에서 664 달러나 많고 비율로는 10.3%가 높은 것으로 확인되었습니다.

울산시는 공업생산액이 12조2,926억 원으로 1980년 직할시로 승격한 대구, 인천직할시 보다 14.1배에서 3.1배가 많고 1988년 대전, 1985년 광주보다 무려 15.6배 이상이 많은 것으로 확인, 조사되었습니다.

그리고 1989년 1년 동안 울산시와 광주직할시의 국세 징수실적을 살펴볼 때 울산시가 5,488억 원, 광주직할시가 2천748억 원으로서 1,785억 원이 더 많으며, 부산직할시 8,422억 원 보다는 저희 울산시가 조금 적게 나타났습니다.

1989년 말 재정자립도를 보면 부산이 69.4%, 대구 87%, 대전 80.5%, 인천 78.3%, 광주가 57%의 수준에 있으며 울산시는 87.7%로 제일 높은 것으로 판명되었습니다.

울산시는 도세 중 50%를 징수교부금으로 받아 시 재정에 충당하고 있으며, 따라서 직할시는 도세 전액이 시 재정으로 활용하고 있음을 고려할 때 도에 납부하는 연간 600억 원과 각종 인 · 허가 시 납부되는 20억 원 도합 620억 중 50%인 310억 원을 시 재정으로 활용한다면 울산시의 재정자립도는 엄청나게 높아질 것으로 생각이 됩니다.

1991년 울산시 일반예산 규모가 1,913억인데 반해 1980년 직할시가 된 대구직할시가 당시에 433억, 인천직할시가 323억 원으로 울산시의 22.6%수준에 머물렀고 1986년 광주직할시와 1989년 대전직할시 승격 당시 울산시와 비교할 때 52.1% 수준에도 못 미치는 실정입니다.

1991년도 울산시의 최종 예산규모는 4,966억1,145만원, 직할시 승격당시 광주시는 1986년도에 1,148억739만5,000원, 대전시는 1989년도에 2,839억6,293만8,000원으로 울산시도 직할시 승격과 관련 재정 자립 면에는 아무

런 문제가 없다고 본의원은 판명했습니다. 그래서 1980년대 직할시로 승격된 대구 · 인천 · 광주 · 대전시 등의 시 재정 규모는 1990년도 울산시와는 비교가 안될 정도로 미약했으나 1980년대 직할시로 승격됨으로써 90%라는 엄청난 시 재정의 자립도를 형성하고 있다는 것도 아울러 밝혀둡니다.

특히 직할시 승격 5년 만에 지방의 재정자립도가 90%이상 높아졌음을 감안할 때 울산시도 조속히 직할시로서 지방자치시대를 열어야 된다고 봅니다. 산업화에 대하여도 1980년도 울산시의 취업인구가 22만5,000명, 그 가운데 1차산업인 농수산업 등에 종사하는 사람은 전체의 3.1%인 7,000명선, 2차 산업은 52.9%인 11만9,000여 명, 서비스 및 유통 산업 등 3차 산업에는 44%인 9만9,000명에 이르고 있어 전체 취업인구가 절반 이상인 제조업 등 2차 산업에 종사하고 있으며 다른 도시와 비교하여 볼 때 2차 산업 취업인구 분포비율은 대구가 33.6%, 대전이 20.2%, 광주 24.2%로 울산의 52.9%에는 훨씬 못 미치고 있는 실정입니다.

차량보유대수는 1991년 말 현재 울산이 8만2,000여 대로 시민 8.8명에 1대꼴입니다.

차량 현황은 1989년 말 기준으로 타 도시와 비교해 볼 때 광주가 5만9,978대, 대전이 7만1,127대로서 광주 4.4가구당 1대, 대전 3.9가구당 1대로 울산의 3.56가구당 1대꼴에는 훨씬 못 미치는 실정이며, 현재 울산시의 가구당 차량대수는 8만3,501대로 2.3가구당 1대꼴로 거의 타 직할시의 배에 가까운 실정입니다. 상수도 보급률을 볼 때 광주시가 직할시로 승격 당시인 1986년도 85%로 급수량이 297ℓ, 1988년도 대전직할시 승격 당시 82%(217ℓ)에 비하여 1990년 기준 90%로서 급수량이 340ℓ 에 이르고 있고 하수도 개수율을 보더라도 1986년 광주 62.2%, 1988년 대전 58%로서 비슷한 수준에 머무르고 있으나 직할시가 된 후를 기준할 때 광주직할시가 37.6%, 대전직할시가 37.2%로서 현 울산시의 61.5%에 훨씬 못 미치는 실정에 있습니다.

아울러 인구 면에서 살펴보겠습니다. 울산시가 직할시로 승격되기 위해서는 인구 100만을 유치해야 하나 직할시로 승격할 당시 광주직할시는 송정시, 광산군을 포함하여 108만6,198명 광주시 단일로서는 92만8,129명이라는 통계가 나왔습니다. 대전직할시 역시 대덕군을 포함 102만 명 이었으며, 대전시 자체로서는 92만2,047명으로서 인구 수치를 보았을 때도 울산시가 울산군을 포함한다면 조속한 시일 내에 직할시 승격 요건을 갖춘다고 생각합니다.

울산시가 직할시로 승격되기 위해서는 먼저 시세의 확장도 필요하지만 시민의 열망과 바람을 저버릴 수가 없기 때문에 이 지역 출신의 국회의원과 유관기관 및 사회단체, 언론 등과 충분한 협의를 거쳐 직할시로 승격이 되어도 손색이 없을 것으로 판명되었기에 울산시는 조속한 시일 내 직할시로 승격되어야 한다고 봅니다. 그래서 본의원은 울산시장님께 몇 가지만 질문을 드리고자 합니다.

울산시의 직할시 승격의 염원이 울산시민 모두의 바람이며 지역사회의 발전의 기폭제가 되어야 할 것인 바,

첫째, 울산시가 행정구역의 확대 즉, 울산군 일부를 포함한 행정수요 증가에 대비한 양적인 면과 질적 면의 수준 향상이 절대 필요한데 이에 대한 대응책이 서 있는지 말씀해 주시고,

둘째, 울산시가 직할시로 승격하기 위해서는 울산군과 사전 충분한 협의가 이루어져야 할 것으로 보는 바 이에 대한 구체적인 협의가 이루어 지지 아니할 시 중앙부처에 직권협의를 바라야 되는데 여기에 대한 시장님의 생각은 어떠하신지,

셋째, 울산시가 추진하고 있는 직할시 승격에 대한 추진실적 및 현황과 행정, 재정적인 방안에 대하여도 소상히 밝혀 주기 바라며 광주가 직할시로 승격할 당시 인구가 92만8,129명이었으나 송정시, 광산군을 포함 108만 6,198명이 되었고, 대전직할시는 92만2,047명이었으나 대덕군 포함 102만 명으로

직할시로 승격되었는데 울산군 일부를 포함하면 100만의 인구로 2~3년간의 준비기간을 걸쳐 직할시 승격으로서의 모든 행정적인 준비를 해야 된다고 생각하는데 이에 대한 시장의 견해는 어떠하신지 알고 싶습니다.》

이에 대해 문백시장은 "유 의원이 우리 울산시가 직할시로 승격함에 있어 우리 시민의 생각이 어떠한지를 여론 조사를 통해서 소상하게 조사를 하고 또 그간에 울산시가 30년 동안 발전했던 모든 발전사를 통해서 그 구간 구간의 발전 틀을 정하고 거기에 대한 여러 가지 분석까지 아울러 해주었을 뿐만 아니라 우리와 같이 유사한 도시의 직할시 승격에 대한 실례를 조사파악하기 위해서 현지를 답사하고 여러 가지 자료를 수집한 그 열성과 정성에 대해서 경의를 표한다"고 말했다.

그러면서 문 시장은 "울산시가 지금 실수 73만 통상 80만 시민 이렇게 얘기를 하고 있기에 이 시점이 우리가 울산시의 직할시를 논하는 것은 매우 시기에 적당한 일로 생각한다"면서 "유 의원이 우리가 2~3년 내에 직할시 승격에 관한 준비를 해야 한다고 주장한 것에 대해 동의한다"고 말했다.

문 시장은 또 "울산시가 행정구역을 확대해서 직할시를 만들 것이냐, 아니면 오늘 현재의 상황 그대로를 유지하면서 인구 100만을 채워서 직할시로 승격시킬 것인가 하는 문제에 대해서는 다소 견해를 달리할 수 있는데 이것은 울산시의 장기 발전계획과 밀접한 관계가 있기 때문"이라고 밝혔다.

문 시장은 이어 "울산시의 경우 일부 지역을 수용 직할시 승격을 이루는 것이 옳다고 보는데 이것은 울산시의 장기적인 발전의 여지 확보와 또 배후지를 확보해야 하기 때문"이라고 밝혔다.

그러면서도 문 시장은 "우리보다 앞선 광주와 대전의 경우 직할시로 승격될 때 인근 자치 단체에서 명운을 걸고 쉽사리 합병의 당위성을 인정하려고 하지 않았기 때문에 시의 행정구역 통합에 관한 문제는 통상 상부기관에서 직권처리하고 있다"면서 "광주시가 광산군을 합병하는 문제와 대전시가 대덕군을 합병하는 문제 등이 모두 행정협의를 통해서 이룩된 것이 아니고 법률개정

에 의해서 이룩된 것"이라고 강조했다.

문 시장은 또 울산시의 경우 행정 · 재정 · 인구 등에서 어느 것 하나 직할시로 승격될 수 없다고 판단되는 자료가 없기 때문에 울산이 직할시로 승격된다면 울산 발전에 기폭제가 될 것으로 전망했다.

문 시장은 특히 울산이 직할시가 되면 6백여 억 원의 재정 수입이 자연적으로 늘어나기 때문에 이 돈을 활용할 경우 그동안 울산시가 재정 부족으로 못한 일을 많이 할 수 있어 시민 생활이 그 만큼 편리해 질 수 있을 것으로 내다보았다.

인구문제에 대해서 언급한 문 시장은 "직할시가 요구하는 인구 100만의 기본적인 요건을 형성하기 위해서는 언제 어느 시점에 울산이 100만에 도달할 것인가가 문제가 되지만 현 인구 증가 추세에 미루어 볼 때 합병을 하지 않더라도 1997년에는 인구가 100만 명이 될 것"이라면서 "그러나 울산시의 도시계획구역 내에 있는 인근의 행정구역만 합병을 한다고 가정했을 경우 1996년에 100만 5,000명 정도 되어 1996년도면 직할시 승격이 가능 할 것으로 본다"고 말했다.

아울러 문 시장은 "울산직할시 문제에 대한 울산시민들의 열망이 뜨겁다는 것을 알고 있다"면서 "앞으로 울산시가 2~3년 내에 직할시 승격이 된다고 보았을 때 우리와 유사했던 대전시와 광주시의 직할시 승격의 경우보다는 월등히 내용면에서 충실해질 것"이라고 전망했다.

문 시장은 다시 한번 "인구와 면적, 재정수입과 재정 자립도는 물론이고 도시의 생산역량과 울산시의 국가 경제 기여도 등을 생각 할 때 직할시 승격 영순위에 있는 도시가 울산"이라면서 "지역 출신 국회의원과 더불어 울산 직할시 승격을 위한 본격적인 활동을 전개해야 할 시기를 1992년으로 보고 열심히 노력하겠다"고 약속했다.

유 의원의 질의로 울산직할시 승격에 대한 물꼬가 터지기 시작하자 다른 의원들도 직할시 승격에 대한 질의를 하기 시작했다.

유 의원 다음으로 울산직할시 승격에 대한 질의를 벌인 사람은 김상훈 의원이다. 김 의원은 1992년 4월 21일 열린 제11회 임시회에서 질의를 벌였는데 그 내용은 다음과 같다.[6)]

《직할시 승격과 관련 제10회 임시회 3차 회의에서 직할시승격 추진과 현황, 울산시의 행정구역 확대 및 협의 등에 대한 질문에서 시장이 어떤 답변을 했는가를 잠시 요약 하겠습니다.

문 시장은 일부지역을 편입해서 행정구역을 확대하는 것이 직할시 후 배후를 갖기 때문에 행정권역을 확대하는 것이 바람직하다는 이야기를 했습니다. 또한 인근 행정구역 편입과 관련 1990년도에 들어서면서 타 행정과 협의를 했으나 더 이상 성사시킬 수 없기에 이것이 쉬운 방법이 아니라고 얘기했습니다. 그러면서 울산은 1996년도에는 인구가 100만으로 증가가 될 것으로 예상되기 때문에 이때가 되면 직할시 승격이 자동적으로 이루어 질수 있을 것으로 전망했습니다.

또한, 울산은 시민 복지증진과 문화예술분야 등 복지시설이 불충분하므로 재정확보 차원에서도 직할시승격이 필요하다고 답변했습니다. 한번 생각을 해 보십시오. 직할시 승격에 대해서는 우리 모두가 공감을 하고 있다는 것을 깨닫지 않을 수 없습니다. 그러나 분명한 것은 울산시의회가 출범한지 1년이 다 되어가고 있지만 직할시 승격과 관련 집행부서의 가장 중요한 의지나 책임부분들을 읽지 못했다는 것입니다. 예를 들어 울산시장의 경우 시정의 책임자로서 직할시 승격에 관한 책임 있고 소신 있는 답변이 아직 없었다는 것입니다.

지난 14대 총선에서 여·야 후보들이 선거 공약으로 직할시 승격을 모두 내 걸었습니다. 울산시민 역시 마찬가지로 총선에서 직할시 승격에 대해 부정적인 견해를 밝힌 사람이 아무도 없었습니다.

또 어떤 사회단체의 경우 직할시 승격에 대한 설문조사에서 92%가 승격을

6) 울산시의회 속기록, 1992. 4. 22

염원했다는 자료도 보셨을 것입니다. 그런데 이런 여망에도 불구하고 잠시 우리의 현실을 보도록 하겠습니다.

울산에는 대부분 중화학공업 중심으로 한 기간산업이 주를 이루고 있습니다. 그러다 보니까 기업 간에 규모의 격차가 상당히 심합니다.

제가 이런 말을 꺼내는 것은 울산이 직할시가 됐을 때 기업 간 격차가 재정자립도 부문에서 많은 문제가 있다는 말씀을 드리기 위해서입니다. 이런 중화학 중심 기업들이 울산에 있다 보니까 거기서 발생되는 문제 즉 대기와 수질오염을 가중시키는 그러한 기업들이 많다는 것을 말씀 드리고 싶습니다.

울산에는 소비제품을 생산하는 기업체들이 별로 없습니다. 또한 교육, 문화, 교통, 금융, 유통, 상 · 하수도, 사회복지시설, 주택 등 좀 전에 말씀드린 산업의 재배치 도시개발 등 여러 부분에서 가능한 빠른 시일 안에 해결해야 할 문제점들이 많습니다.

그리고 이런 문제점들을 해결하기 위해서는 많은 예산이 소요됩니다. 이 재원은 우리가 어떤 방법으로든 만들어 가야만 사업을 진행해 나갈 수 있습니다.

이 재원마련을 위한 재정확보와 국비보조를 받기 위해서도 직할시 승격은 조기에 성사 되어야 한다고 생각합니다.

직할시로 승격이 되면 도세인 면허세와 취득세, 등록세가 울산시 세입이 됨에 따라서 약 300억 원의 재정확보는 물론 국비 또한 직할시이기 때문에 많이 보조를 받을 수 있습니다.

민원처리부분에서 직할시가 되면 공동주택 300세대 이상 허가를 결정할 수 있고 문화재 보호구역 내 건축허가, 도시계획변경을 수반하는 공동주택 허가 결정 및 도시 계획 분야에서 용도지역 변경도 울산시가 자율적으로 할 수 있습니다. 또한 토지구획정리사업도 우리가 결정할 수 있습니다. 공단개발 사업시행자 지정 및 실시 계획인가도 울산시가 할 수가 있습니다.

그 외에도 직할시에 맞는 직제확대와 개편으로 인해서 질적, 양적으로 시민

들은 행정의 서비스를 받게 됩니다.

울산을 직할시로 승격시키면 지역사회의 균형적인 발전은 물론 사회복지, 문화 등 도시기반시설 확충에 강한 동력을 갖게 될 것을 확신합니다.

직할시로 승격시키는 데 있어서 울산시장을 비롯한 시 행정책임자들은 중앙정부의 적극적인 관심과 지지를 어떻게 확보할 것인지, 또한 행정권역 확대를 위한 타 지역 편입대책과 승격시기 등 추진대책을 자세하고도 책임 있게 답변을 해 주시기 바랍니다》

울산시 추진 협의체 구성 위해 노력

이에 대해 시장을 대신해 답변에 나선 박영수 기획실장은 먼저 직할시 승격과 관련 "직할시 승격은 통상인구 100만 명을 기준으로 하여 자치재정과 지역 간의 균형적인 면을 고려해서 중앙정부가 종합 판단 결정하고 있지만 현재 우리 시의 인구는 지난 연말 상주인구조사 결과 73만 명으로 인구증가율은 5.7%추세를 보이고 있다"면서 "5.7%의 인구증가 추세를 보면 1995년도에 90만 명, 1996년도에 95만 명, 1997년도에 100만 명을 상회하는 것으로 판단된다"고 말했다.

박 실장은 "따라서 인구 100만 명을 상회할 1997년도에는 울산시가 독자적으로 직할시로 승격될 수 있는 여건이 마련되지만 그러나 이보다 앞당겨서 직할시로 승격하기 위하여 지난 2월21일 임시회의시 시장이 시민적 협의체를 구성해서 추진하겠다고 답변한 바와 같이 전 · 현직 국회의원과 출향인사, 시의회의원, 기관단체장을 중심으로 '울산직할시승격추진협의회'라는 협의체를 구성하기 위해서 노력하고 있다"고 말했다.

박 실장은 또 타 행정구역 통합 편입계획에 대해서는 "496㎢에 달하는 울산시 도시계획구역 내에 있는 인근 울산군의 면별 현황을 보면 인구 1만5,000명의 온산면 전부와 강동, 농소, 범서, 삼남, 청량, 웅촌, 언양면 일부가 되는데

울산군 전체면적은 870㎢이며 총인구는 13만3,000명"이라고 말했다.

그러나 울산 도시계획구역 내에 있는 면적은 9개면 261㎢이며 울산군 총 면적의 30%를 점하고 있고 인구는 4만6,000명으로 34%에 해당 된다고 밝혔다.

박 실장은 또 "1986년에 광역 도시계획수립을 통한 타당성 조사를 거쳐 1990년에 인근 울산군과 양산군과의 도시권 행정협의회를 개최해서 논의한 결과 양군에서는 군 실정에 맞는 독자적인 도시계획을 주장해서 울산시 도시계획구역 내에 편입을 반대했다"면서 "따라서 이 문제에 대해서는 울산군과 계속적인 협의를 하고 아울러 경상남도에 건의토록 하겠다"고 답했다.

행정구역 편입문제에 대해서도 답한 박 실장은 "행정구역 편입은 지방자치단체 또는 지방간의 행정협의를 통해서 이룩되는 것이 아니고 법률 개정을 통해서 이룩되는 것"이라면서 "앞으로 이 문제는 중앙 직권 처리에 응할 수밖에 없는 것이라고 생각이 되기 때문에 울산시에서는 '울산직할시승격협의회'와 80만시민의 열망을 담아 울산시가 조기에 직할시로 승격될 수 있는 다각적인 대책을 강구해 나가겠다"고 답했다.

박 실장의 답변이 성의가 없다고 생각한 김 의원은 직할시 승격과 관련 보충 질문을 했는데 그 내용은 다음과 같다.

《박 실장은 직할시 승격과 관련 최선을 다하겠다는 답변을 했습니다. 최선을 다하겠다는 의미가 무엇인지는 모르겠습니다만 저는 이렇게 생각을 합니다.

시정의 책임자로 창조성을 갖고 타 도시의 관례와 선례에 대해 좋은 점을 모색 하는 것에 대해서는 이의를 제기하고 싶지 않지만 이제는 행정협의를 통해서 직할시로 승격시킨다는 것은 문제가 있으니까 중앙정부의 직권처리에 의해서밖에 할 수가 없다고 말했습니다. 그렇다면 중앙정부의 지지나 관심을 어떻게 확보할 것인가, 예를 들어 직할시승격을 위한 시민 대공청회를 연다든지 구체적인 답변이 있어야 할 것입니다.

집행부는 행정을 펴거나 집행 할 수 있는 조직과 재정을 가지고 있습니다.

시민 대공청회를 주기적으로 연다든지 그렇지 않으면 설문조사를 해 직할시 승격에 대한 우리 시민들의 정서가 이렇다고 알리면서 중앙정부에 대해 우리 울산을 직할시로 승격해 주십시오. 왜 이런 적극적인 일을 하지 않는지 알 수 없습니다.

꼭 위에서 지시가 내려와야 되고 상위법이 이렇고 해서 등 이런 울타리 안에서 무엇을 하겠다는 것입니까? 그래서 중앙정부의 지지나 관심을 어떻게 확보할 생각입니까. 또 직할시를 만들기 위한 큰 역사를 하는데 울산시는 어떠한 종합적인 대책을 가지고 있는가 그리고 직할시 승격 시기는 언제인가에 대한 질문을 했습니다.

그런데 박 실장은 승격시기에 대해서는 전혀 이야기를 하지 않았습니다. 박 실장은 1997년도라고 답변했죠. 지난번 시장은 직할시 승격 시기는 1996년도가 인구 100만이 되니까 그때 가능하다는 이야기를 했습니다. 그런데 오늘은 1997년도라는 그런 이야기는 아닙니다만 1997년도로 넘어가는 느낌을 강하게 받았습니다. 이러한 것들도 계획이 없기 때문에, 의지가 없기 때문에 일어나는 일이라고 생각하는데 이에 대한 박 실장의 견해가 어떤지 알고 싶습니다.

차제에 박 실장이 직할시 승격시기에 대해서 명확하게 이 자리에서 답변을 해 주기 바랍니다.》

김 의원은 당시 자신이 유 의원이 했던 질문과 큰 차이가 없는 이런 질문을 하게 된 동기에 대해 “유 의원이 질의를 했지만 집행부에서 너무 안일하게 이 문제에 대처하는 것 같아 다시한번 직할시 승격에 대한 경종을 울린다는 생각에서 이런 질의를 하게 되었다”고 말한다.

“제가 보충 질의에서도 밝혔지만 유 의원이 울산 직할시 승격과 관련 질의를 했을 때 문백 시장은 여러 가지 일을 하겠다고 답했습니다. 그러나 유 의원의 질의 후 집행부가 직할시 승격과 관련 과연 어떤 일을 하고 있나를 점검

해 보니 하는 일이 아무것도 없었습니다. 그리고 시의원들 역시 울산 직할시 승격과 관련 무관심 속에 있는 것 같아서 침체되어가는 울산직할시 문제에 대해 재 점화를 해야 되겠다는 생각으로 질의를 하게 되었습니다"

김 의원은 이 질의를 할 때 사전에 유 의원과 협의했고 유 의원 역시 김 의원의 질의를 환영했다고 밝히고 있다.

당시 해고 근로자였던 김 의원은 이 질의를 마친 후 석 달 뒤 대법원에 계류중이었던 선거법이 유죄로 확정됨에 따라 의정 단상을 떠나게 되었고 지금은 현대중공업에서 부장으로 일을 하고 있다.

1992년 6월 23일 울산시의회는 유재락 의원 외 30인이 서명한 울산직할시 승격 건의안을 발의했고 이 안건은 25일 내무위에 회부되었고 27일 본회의에 상정되어 원안 가결되었다.

안성표 위원장이 주재한 25일 내무위에서 유 의원은 "우선 울산시가 직할시로 승격하기를 바라는 울산시민의 바람을 생각해 지난 18일부터 22일까지 대전 · 전주 · 광주를 방문 인구 및 재정 자립도, 상 · 하수도, 지방예산 등을 세밀히 파악해 나름대로 건의안에 삽입시켰고 또 그동안 오늘의 건의안을 내기 까지 타 시 · 도의 관계공무원 및 시의원 그리고 울산대학교 교수의 자문을 받았다"고 간단히 설명했다.

이에 대한 질의는 최상해 의원이 했다.

최 의원은 "최근 언론 보도를 보면 울산시와 울산상공회의소에서 울산직할시 승격을 위해 많은 일을 하고 있는 것처럼 보고되고 있는데 이들 기관에서 현재 우리가 올리려는 건의서와 비슷한 건의서를 중앙에 올린 적이 있느냐"고 질의 했다.

이에 대해 이철호 전문위원은 "과거 직할시 승격이 된 광주와 대전 등 타 지역을 보면 직할시 승격문제를 지역상공회의소에서 다루어 온 것이 사실"이라면서 "그것은 왜냐하면 지금까지 직할시로 승격된 도시를 보면 대부분 인접 시나 군을 흡수해서 직할시 승격요인인 인구 100만을 넘게 충족시키는데

상의가 앞장서왔기 때문"이라고 말했다.

이 전문위원은 또 "따라서 울산시의 경우도 현재의 행정구역내에서 인구 100만을 충족시키려면 앞으로 오랜 세월 지나야 하기 때문에 이런 측면에서 타 도시가 직할시로 승격될 때처럼 인접 군 일부를 흡수하든지 전부를 흡수해야 직할시가 되기 때문에 이렇게 보았을 때 울산시가 하는 것 보다 일반 단체 모임인 상공회의소 등에서 하는 것이 바람직한 방법으로 안다"고 말했다.

이 전문위원은 또 "울산시도 직할시 승격을 염두에 두고 오래전부터 공문으로 직할시 승격 충족 요건을 파악해 왔다"면서 "얼마 전에 전주시가 직할시가 될 것이라는 소문이 퍼져 전 언론이 울산이 직할시 0순위인데 전주가 울산보다 행정요건이나 인구 등에서 열악한데 어떻게 직할시 승격문제가 거론되느냐면서 보도를 한 적이 있다"고 말했다.

이에 대해 최상해 의원이 다시 울산상공회의소에서 중앙에 울산직할시 승격 건의안을 낸 적이 있느냐고 물었고 이에 대해 이 전문위원이 "건의서를 낸 적이 있고 전문위원실에 이와 관련된 자료가 있다"고 답한 후 내무위원회가 끝났다.

본회의 질의는 이틀 뒤인 27일 개최되었다.

이날 울산시의회는 울산직할시 승격에 관한 건의안을 다루면서 먼저 유재락 의원으로부터 심사보고를 받았다.

유 의원은 이날 보고에서 "울산은 1962년 1월 공업단지로 지정된 후 이해 6월 1일부터 시로 승격되어 올해 시 승격 30주년의 뜻 깊은 해를 맞이해 많은 시민들이 직할시 승격으로 지역 발전에 기여할 수 있기를 기대하고 있다"면서 "우리나라 경제발전의 중추적 역할을 해온 문화공업도시 울산은 7대 도시가 되었지만 인구가 급격히 증가하고 이에 따른 행정수요가 늘어나고 있는데 이에 대한 대책이 무엇인가"를 물었다.

유 의원은 또 "앞으로 울산이 환태평양 경제권역의 중심도시로 부상하기 위해서는 직할시가 되어 경제환경 변화에 능동적이고 효율적으로 대처할 수

있어야 할 것"이라면서 "직할시 승격은 통상 행정구역 확장과 인구 100만 명을 기준해 지방재정 및 잔여 도세와 지역 간 균형적 발전을 종합적으로 판단하더라도 울산의 직할시 승격은 필연적이라고 보는데 이에 대한 시의 견해는 어떤 지"를 물었다.

직할시 승격의 여건에 대해서도 질의 한 유 의원은 "울산시의 인구는 1962년 8만5,000명에서 현재 도시 구역 내 인구가 85만 명으로 증가해 수년 내 100만 명을 능가할 것으로 예측된다"면서 "울산시와 현재 직할시인 대전 · 광주 · 인천 등과 비교할 때 공업생산액은 물론이고 국세징수액, 재정자립도, 수출액 등에서 울산이 훨씬 앞서고 있어 울산의 직할시 승격은 당연한 것으로 본다"면서 이에 대한 시의 견해를 물었다.

유 의원은 끝으로 울산시의회가 시민의 기대에 부흥하기 위해 이런 연구보고서를 바탕으로 전 의원의 뜻을 모아 직할시 승격 건의서를 중앙에 전달하겠다는 뜻을 비쳤다.

유 의원이 이런 질의를 하게 된 배경에는 그가 울산직할시 승격과 관련 사전 준비를 많이 했기 때문이다.

"울산시의회가 출범했을 때 직할시 승격과 관련 울산시민들이 의회에 대해 거는 기대가 컸습니다. 따라서 울산발전추진위원회와 울산상공회의소가 직할시 승격과 관련된 일을 많이 하고 있는데도 울산시의회는 초기 전혀 이런 낌새가 없어 저로서는 답답했습니다."

유 의원이 울산직할시 승격과 관련 관심을 갖고 자료 수집에 나선 것은 의회 출범 후 얼마 되지 않은 시점이다.

이 때 유 의원은 직할시 승격 자료를 챙기기 위해 먼저 울산시에 자료 요청을 했지만 자료가 없는 것을 알고 자신이 직접 직할시 승격 현장으로 가기로 결정했다.

이렇게 해서 유 의원이 들린 곳이 대구 · 광주 · 대전 등 울산시보다 먼저 직할시 승격이 된 도시였다.

"제가 처음 직할시 승격과 관련 이처럼 관심을 보일 때만 해도 시의원 들 중 직할시 승격에 관심을 갖는 사람들이 거의 없었습니다. 따라서 저는 처음 이들 도시를 약 일주일동안 돌게 되는데 동행할 시의원이 없어 제 차를 갖고 혼자 이들 도시를 방문했습니다. 그런데 가는 곳마다 이들 도시의 담당공무원들이 직할시 승격과 관련된 자료를 친절히 챙겨주고 또 설명을 잘 해 주어 대단히 고맙게 생각했습니다."

유 의원은 이들 도시를 방문하고 돌아 온 후 자료를 챙기고 취합 하는 과정에서 미진한 부문이 있을 때면 이들 도시를 다시 방문 하는 등 울산직할시 승격과 관련된 자료를 챙기는데 시간을 많이 바쳤다.

이후 유 의원의 질의를 바탕으로 울산시의회는 이해 6월 23일 울산직할시 승격 건의안을 발의하게 되고 내무위와 본회의를 거쳐 29일에는 울산직할시 승격 건의안을 내무부 장관에게 송부하게 된다.

건의안 내용은 아래와 같다.[7]

《민주주의 초석인 지방자치제도의 발전과 정착을 위해 전력하고 있는 내무부 장관께 울산시의회 전 의원은 감사를 드림과 아울러 경의를 표합니다.

울산은 1962년 1월 각령 제403호로 특정공업지구로 지정되고 동년 6월 1일부로 시로 승격되어 올해 시 승격 30주년의 뜻 깊은 해를 맞이하였습니다.

지난 30년간 울산은 국가경제발전의 중추적 역할을 수행하면서 한국공업화의 상징도시로 성장 발전하여 국내 7대 도시로서 모습을 갖추게 되었습니다.

최근 세계경제의 중심이 대서양으로부터 아시아-태평양지역으로 이동하고 있으며, 특히 환태평양시대의 중심지역인 환동해경제권이 형성되어가고 있습니다. 다가올 환동해-환태평양시대에 우리나라 산업의 전진기지는 공업의 규모, 업종, 기술, 항만, 위치 등 모든 요건이 가장 잘 갖추어진 울산이 최적임에 틀림없습니다.

7) 울산시의회 속기록, 1992. 4. 22

이와 같이 국제경제 구도의 변화는 우리나라가 중진국에서 선진국으로 진입할 수 있는 적기로써, 울산을 거점으로 환태평양 경제권역의 중심 국가로서 자리를 굳혀나가야 할 것입니다.

환태평양시대의 울산의 역할은 지금까지 국가경제발전에 기여한 비중보다 더욱더 커질 것이므로 중앙정부에서는 울산을 직할시로 승격시켜 세계 경제 환경변화에 능동적이며, 효율적으로 대처할 수 있는 기능을 부여함으로써 선진공업국으로 진입을 위한 전진 기지 역할을 원활히 수행할 수 있도록 해야 할 것입니다.

직할시 승격은 통상 인구 100만 명을 기준으로 하여 지방재정과 잔여 도세 및 지역 간 균형적인 측면을 고려하여 중앙정부에서 종합적으로 판단하여 결정하나, 정책적으로 직할시 승격을 결정하는 곳도 있었습니다.

울산의 직할시 승격은 통상적인 판단기준으로 보나 세계 경제 환경의 변화에 따른 국익차원에서 볼 때 필연적이라고 생각됩니다.

• 울산시의 인구는 시 승격 당시인 1962년에 8만 5,000명에서 1992년 현재 도시계획구역내의 인구가 85만 명으로 증가하였으며, 수년 내 100만 명이 넘을 것으로 예측되며, 행정구역을 울산군까지 확대할 경우 현재 100만 명에 육박하고 있습니다.

• 울산시와 부산 · 대구 · 광주 · 인천 · 대전 등 기존 직할시의 공업생산액, 국세징수실적, 재정자립도, 예산규모, 수출액, 1인당 GRDP 등을 비교해 본 결과 직할시 승격의 여건은 충분히 갖추었다고 생각됩니다.

• 1989년 말 현재 울산시의 공업생산액은 12조 2,926억 원으로 1980년도 직할시로 승격한 대구와 인천보다는 14.1배에서 3.1배가 많고 1988년도 대전, 1985년도 광주보다는 무려 15.6배 이상의 생산 활동을 하고 있음이 확인되었습니다.

• 1990년 한 해 동안 울산시와 광주직할시의 국세징수실적을 비교한 결과, 울산시가 9,891억 원인데 광주직할시는 3,956억 원으로 무려 2.5배에 달하

는 국세가 징수되었으며, 이는 서울을 제외한 전국 최고의 징수실적으로 나타났습니다.

• 1990년 말을 기준으로 재정자립도를 비교해 본 결과, 부산 81.4%, 대구 86.7%, 대전 80.3%, 인천 90.6%, 광주 74.6%인 데 비하여 울산시는 92.6%로써 가장 중요한 요소라고 할 수 있는 재정자립도 또한 울산이 제일 높은 것으로 확인되었습니다.

• 예산규모를 비교해 본 결과 1991년도 울산시의 최종 예산규모가 4,966억 1,145만 원인데 비하여 직할시 승격 당시인 86년도 광주시는 1,148억 739만 원, 89년도 대전시는 2,839억 6,293만 원으로써 울산시의 예산규모가 월등히 큰 것으로 나타났습니다.

• 1990년 말을 기준으로 한 수출액은 울산시의 수출액이 63억 9,600달러로 광주직할시 보다 무려 5.8배, 대전 · 인천 · 대구직할시 보다는 5.4배에서 2.8배에 이르고 있습니다.

• 1990년도 말 울산시민 1인당 GRDP는 6,233달러로 경제기획원 통계에 나타난 국민1인당 GRDP 5,569달러보다 664달러가 더 많았으며, 인천, 광주, 대전보다는 1,000달러 이상 더 높은 것으로 나타났습니다.

이와 같이 기존 직할시와 비교결과에서 울산의 직할시 승격여건은 충분히 갖추어진 것으로 판단되나 울산은 급격한 산업화, 도시화로 인한 일관성 없는 도시개발로 시 승격 30년이 지난 지금 도로, 택지, 하수처리문제 등 도시기반시설이 빈약하며, 특히 공업단지에 입주한 공장에서 배출되는 각종 유해성 오염물질로 인한 공해문제는 날로 심각해지고 있어 85만 시민 모두가 고통스러운 생활을 하고 있는 생활환경이 열악한 도시이기도 합니다.

울산시가 안고 있는 이러한 어려운 문제점들을 원만히 해결하기 위해서는 85만 울산시민 모두가 하나같이 이제 울산은 기존의 행정구역을 확장하여 광역자치단체인 울산이 직할시로 승격되어야만 일관성 있는 행정이 이룩될 수 있다고 확신하고 있습니다.

이와 같이 현재 울산시가 안고 있는 환경문제, 열악한 도시기반시설의 제정비, 확충문제 등 어려운 난제들의 근원적인 해결을 위해서는 광역자치단체에 걸맞는 울산시 행정구역의 확장과 울산시의 규모에 비하여 현재 절대적으로 부족한 행정기구의 확대신설, 인력의 보강 등으로 행정의 질적 향상이 이룩되어야 할 것이므로 85만 울산시민 모두의 염원인 '울산직할시' 승격을 조속히 실현시켜 주실 것을 건의합니다.》

유재락 의원 건의안에 내무부는 난색

유 의원은 이 건의안을 자신이 직접 작성했다.

"당시만 해도 아직 의회가 제대로 자리를 잡지 않아 정부 건의안을 누가 초안 하느냐 하는 문제를 놓고 설왕설래 했습니다. 그런데 김팔용 의장이 직할시 승격에 대해 내용을 잘 아는 제가 문장을 만드는 것이 좋을 것 같다고 해 제가 직접 건의안을 작성하게 되었습니다."

내무부 회신은 생각보다 일찍 도착했다. 그런데 답변이 만족스럽지 못했다. 내무부는 회신에서 현 여건으로는 직할시 승격이 어렵다는 답변을 보내어 왔다.

내무부는 "직할시 승격에 대해 법상 기준은 없으나 지금까지 직할시로 승격된 부산 · 인천 · 대구 · 광주 · 대전 등을 볼 때 통상 인구가 100만이 되었고 또 지역의 역사성과 발전성 및 소속 도에 미치는 영향을 종합적으로 판단해 도의회의 의결을 들어 법률로 정했다"면서 "울산시의 경우 우선 현 인구가 73만 정도밖에 되지 않아 인구상 직할시 승격 요건에 크게 미달되고 울산이 소속되어 있는 경상남도에 미치는 영향을 감안해야 함으로 제반 여건이 성숙되는 시기에 검토하는 것이 바람직하다"고 밝혔다.

울산직할시 승격의 당위성은 유 의원에 이어 김팔용 추진위원장도 울산시의회에서 발표했다. 김 위원장은 1993년 8월 5일 울산시의회 본회의에서 직



울산직할시승격추진위원회 임원회의에서 김팔용 위원장이 인사말을 하고 있다. (1993. 8. 4)

할시승격에 대한 의견청취를 하는 과정에서 울산직할시 승격의 당위성을 역설하게 된다.

당시 안성표 의장은 이 안건을 상정했고 김 위원장은 의원 자격으로 발언을 하게 된다.

김 의원은 "우리는 30 여년 만에 부활된 지방자치시대를 맞아 우리 지역의 문제는 우리 스스로 풀기 위해 나름대로 동분서주하고 있지만, 여러 가지 어려운 일들로 인해 많은 어려움을 겪고 있다"면서 "그 중에서도 특히 우리 울산은 기초자치단체로서의 한계 때문에 엄청난 불편사항과 지역발전에 걸림돌이 되고 있다"고 밝혔다.

김 의원은 이어 "이런 난제를 근본적으로 해결하기 위해 작년 12월 9일 울산 전 지역민의 여망을 받들어서 '울산직할시승격추진위원회'를 구성, 지금까지 갖은 어려움을 무릅쓰고 직할시 승격 추진에 따른 여러 가지 일들을 착

착 진행해 오고 있다"면서 "우리가 주장하는 울산의 직할시 승격은 우리만 잘 살겠다는 지역이기주의의 부산물이나 지역 패권주의 발상에서 나온 것은 아니고 울산이 직할시로 승격될 때 지역의 균형발전과 국가발전이 함께 이루어질 수 있다는 생각으로 이 일을 추진하고 있다"고 강조했다.

김 의원은 또 "울산은 삼한시대 이래 지금까지 곧게 남하하던 태백산맥이 멈추고 이를 중심으로 다시 솟아오르는 함월산과 무룡산의 등선이 지역 인심을 따스하게 하고 있다"면서 "조선시대 임진, 정유 양란 때에는 바람 앞에 등불 같은 나라의 안위를 위해 고귀한 목숨을 초개같이 버려 왜구들을 이 땅에서 쫓아내었고 국권상실의 시대에는 3 · 1운동의 힘찬 깃발을 높였던 충절의 고장이기도 하다"고 울산예찬론을 폈다.

김 의원은 또 "우리 울산은 태평양으로 뻗어 나가는 길목에 잘 발달된 해안선에 방어진항과 장생포항이 있어 오래 전부터 고장이 크게 번성할 지리적 조건이 충만했다"며 "지난 1962년 1월 특정공업지구로 지정 되고 같은 해 6월 시로 승격된 이래 30년 동안 국가 경제발전의 중추적인 역할을 담당 하면서 상전벽해에 비유될 놀라운 성장을 이루어 왔다"고 밝혔다.

그는 또 "현재 울산의 도시구역 내 인구는 100만 명에 육박해 전국 7대도시로 성장한 우리 울산은 공업생산액과 수출액이 각각 전국 대비 12.7%와 14.4%를 점유하고 있고 재정자립도가 98%에 이르러 국가경제 발전을 주도해 나가고 있다"며 "울산은 앞으로 이 나라가 환태평양 경제체제를 주도할 선진 도시로 성장하기 위한 거점도시가 되었다"고 울산을 자랑했다.

그는 또 "울산은 지방화시대를 맞아 인구, 국가경제발전 기여도, 재정자립도, 예산규모, 성장가능성, 지역민의 여망 등 직할시 승격을 위한 모든 여건이 성숙해 있어 울산직할시승격추진위원회를 발족, 90만 울산지역민의 숙원을 성취하고 지역의 균형된 발전은 물론 21세기를 희망차게 설계할 수 있는 울산으로 만들기 위한 굳센 다짐을 하기에 이르렀다"고 직할시 승격에 대한 강한 의지를 보였다 .

또 김 의원은 "울산의 직할시 승격은 세계 경제 환경 변화에 능동적으로 대처하고 지역의 균형된 발전을 이룬다는 차원에서 당위성을 가진다"며 "우리 국가의 사업이 세계로 뻗어 나가는데 밑거름이 되었다는 시민들의 자부심으로 울산의 직할시 승격을 위한 모든 노력을 한 곳에 모아 직할시 승격을 위한 제반 여건을 더욱 확고히 다지는 데 모든 노력을 기울여야 한다"고 거듭 강조했다.

김 의원은 또 "현재 울산지역 기업들은 경남도청이 지역적으로 너무 떨어져 있어 500여종의 인 · 허가 업무가 시간을 다투는 국제경쟁력 속에서 떨어져 고충을 겪고 있다"면서 "울산에서 창원까지 멀고도 먼 길을 찾아가 민원을 처리하고 있는 100만 지역민의 불편사항을 덜어주기 위해서는 직할시 승격이 불가피한 실정"이라고 강조했다.

김 의원은 또 "국가경제발전을 위해 지금까지 달려온 30년 긴 세월에 울산은 '급할시' 또는 '공해백화점' 이라는 오명을 갖고 있으면서도 도시기반시설인 도로, 항만, 교통, 문화, 교육, 체육시설 등 어느 하나 제대로 갖춘 것이 없다"면서 "하지만 이제 울산도 98%에 이르는 재정자립도를 바탕으로 제2의 도약을 꿈꾸고 있다"고 설명했다.

이어 그는 "이번에 우리의 소망인 직할시가 되면 그간 공업위주의 도시발전으로 인해 개발이 부진했던 도시기반시설, 교육시설, 문화 공간, 사회복지시설, 공해방지시설 등의 지역숙원사업의 집중개발이 가능할 것"이라며 "생산과 생활이 조화를 이루는 삶의 질이 충만한 도시로 발전할 것을 기대 해 본다"고 밝혔다.

김 의원은 또 "울산은 시 승격 당시 인구 8만 명 이었던 것이 지금 유동인구 포함 약 100만 명을 이룬 거대도시로 변모했다"며 "우리들은 불편함속에 살지만 우리 후손에게는 인심 좋고 단합되고 이름답고 쾌적한 문화도시로 꼭 만들어서 물려주어야 한다"는 뜻을 전했다. 이어 "울산직할시는 어떠한 일이 있더라도 꼭 성사가 되어야 한다는 자신감이 있을 때 이를 이룰 수 있다"면서

“직할시승격추진위원회에서 울산직할시 승격 건의를 할 수 있도록 동료의원 여러분들의 협조를 요청한다”고 말했다.

김 의원은 이어 “지금까지 내가 말한 직할시 승격 당위성과 타당성을 잘 검토하고 미리 배부한 ‘울산직할시 승격 추진계획서’를 참조해 ‘울산직할시 승격 건의문’을 만장일치로 의견을 모아 준다면 건의문을 경상남도의회, 중앙정부 및 국회에 제출하겠다”는 강한 뜻을 전했다.

울산시의회와 직할시 승격 추진위에서 직할시 승격과 관련 이런 작업을 하고 있을 때 울산발전추진위원회에서는 울산직할시 승격 문제를 의회에 넘기려는 준비를 하고 있었다.

울발추 관계자들이 이 작업을 위해 공식적인 모임을 가진 것은 1992년 8월 13일 남구 신정동 모 음식점에서였다. 이날 모임에는 당시 김팔용 초대 울산시의회 상반기 의장을 비롯해 이증 울산매일신문사 사장, 김진수 울산혈액원장 등 6명이 참석했다.

이에 대해 김 의장은 “시의회 출범 후 이상주 울발추 회장이 공식 석상에서 만날 때 마다 ‘이제 직할시 문제를 시의회가 맡아서 해 달라’는 당부를 했고 또 나중에는 의장실을 직접 찾아와 공식적으로 직할시 승격 문제에 대해 울산시의회가 맡아 줄 것을 건의했지만 그 때까지만 해도 시의회 자체 문제가 많아서 이를 선뜻 받아들일 수 없었다”고 회상한다.

이날 참석자들은 빠른 시일 내에 울산지역의 모든 시민단체가 참석하는 직할시 승격을 위한 범시민추진협의회를 구성키로 하고 울산을 대표하는 덕망있는 인사를 회장으로 선출하자는데 의견을 같이했다.

참석자들은 또 이런 결정이 이루어짐에 따라 울산의 각 시민단체에 이런 추진위의 뜻을 전하고 이미 참여의사를 밝힌 일부 단체를 포함해 각 분야별로 전문위원회를 구성하는 방안을 협의했다.

이 모임에서 특히 김 의장은 “시의회는 독자적인 임무가 있기 때문에 앞으로 구성되는 시민협의회의 한 단체로 활동할 계획”이라면서 “이 문제는 금명

간 각 분과위원장을 소집, 집중 논의를 한 후 시의회의 입장을 밝히겠다"는 조심스러운 의견을 내어 놓았다.

그러나 김 의장이 대외적으로는 이런 발언을 했지만 울산시의회는 1992년도에 들어서면서 직할시 승격문제와 관련 나름대로 계획을 세우고 이를 추진하고 있었다.

울산시의회가 울산직할시 승격에 적극 나서겠다는 분위기는 1992년 8월 조례심사특위 모임에서 나왔다. 이날 특위운영일정에 대한 계획을 세운 뒤 안성표 내무위원장은 "최근 들어 시민들 사이에 울산 직할시 승격에 대한 여론이 일고 있지만 그 주체가 없어 업무 추진에 차질이 예상된다"면서 "앞으로 시민의 대표기관인 시의회가 이 문제를 맡아 적극 추진하는 방안을 강구할 것"이라고 밝혔다.

실제로 당시만 해도 울산직할시 승격은 울산시민의 숙원 사업으로 울산의 가장 중요한 현안이었지만 이에 대한 주체가 없어 직할시 승격 문제가 전혀 진전이 없었다.

예로 1992년 2월 울산시는 시민의 숙원 사업인 울산 직할시 승격을 위해 지역상공인과 의회 · 언론계 · 교육계 인사를 주축으로 '울산직할시승격추진협의회'를 구성했지만 거의 활동을 하지 않고 있었다.

이 단체는 1992년 2월 구성되었지만 오랫동안 직할시 승격을 위한 자체모임은 물론이고 홍보 활동조차 제대로 하지 않아 총선용으로 급조가 되었다는 비난을 시민들로부터 받기도 했다.

이런 분위기속에서 나온 안 위원장의 발언은 시민들의 상당한 관심을 모았다. 이날 안 위원장이 밝힌 추진 계획을 보면 의회가 상공회의소와 협의해 울산의 각 기관단체장 및 직능 단체장은 물론 지역유지와 국회의원들이 참가하는 협의체를 만드는 것으로 되어 있다.

안 위원장은 국회의원의 경우 현직 울산 출신의 국민당 의원은 물론이고 최형우 · 김운환 · 정재문 의원도 포함이 될 것이라고 밝혔다.

협의체 활동에 대해서도 언급한 안 위원장은 “이번에 구성되는 협의체는 지금까지의 소극적이고 피상적인 활동이 아닌 중앙의 각 부처를 직접 방문 실제적인 활동을 펴게 될 것”이라고 밝혀 울산시의회가 울산직할시 승격의 선두에 설 것임을 예고했다.

울산시의회가 직할시 승격에 대비해 시 조례를 개정키로 하고 조례개정심사연구위원회를 구성키로 한 것이 1992년 9월이다.

울산시의회가 현행 시 조례로는 울산 직할시 승격에 어려움이 있다고 보고 시 조례개정 작업을 시작한 것이다. 울산시의회는 이를 위해 가칭 ‘조례개정심사연구위원회’를 두기로 했는데 위원들을 울산시의원들로만 구성할 경우 전문성 미비로 업무 자체가 어렵다고 보고 대학교수와 공무원 등 각계 전문가들이 참여할 수 있도록 했다. 또 시의회는 이 연구위원회를 전담하게 될 전문위원을 두기로 하고 현행 자치법상 의회사무국내에 의장의 추천으로 시장이 임용할 수 있는 별정직 전문위원 영입을 함께 추진토록 했다.

이런 과정을 통해 울산시의회가 울산직할시 승격추진실무위원회를 구성한 것이 1992년 11월 12일이다. 이날 의회는 임시회가 끝난 뒤 범시민 울산직할시 승격추진실무위원회를, 구성 울산직할시 승격에 따른 실무 차원의 작업을 벌이기로 한 것이다.

이날 회의에서 실무추진위원장직은 오해룡 운영위원장이 맡았고 간사는 이채익 의원이 선임되었다. 이들은 규약과 발기 취지문을 만들고 발기일자 및 장소를 빠른 시일 내에 정하기로 했다.

울산시의회가 이런 작업을 벌이면서 가장 걱정한 것이 외부적으로 직할시 승격 문제를 의회가 독점하는 것처럼 비치는 것이었다. 당시 실무위 구성에 참여했던 의회의 한 관계자는 “의회가 이처럼 빠른 속도로 실무위원회를 구성하자 일부에서 직할시 승격 문제를 의회가 독점하는 것이 아닌가 하고 우려하는 목소리가 있었다”면서 “따라서 의회는 직할시 승격문제는 어디까지나 의회가 기초 작업만 하고 시민들의 존경과 덕망을 받는 사람들을 포진시켜야

한다는 것이 당시 분위기였다"고 말했다.

그러나 직할시 승격과 관련된 파열음은 외부가 아닌 내부에서 먼저 터져 나왔다. 이날 의회는 실무자 선임 문제를 놓고 의원들 사이에 의견이 엇갈려 소란을 피우는 바람에 의회의 직할시 승격 추진이 쉽지 않을 것임을 예고했다.

이날 싸움의 발단은 김팔용 시의장이 실무위원 명단을 호명하면서 시작되었다. 명단 발표 후 의원 휴게실로 돌아왔던 동구 출신의 김수웅 의원이 "지난번 운영위가 정한 명단에는 임윤혁 의원의 이름이 있었는데 오늘 명단에서 빠진 이유를 알 수 없다"며 "이 명단을 심의한 의장단에서 이에 대한 해명이 있어야 한다"는 주장을 했다. 이에 이재현 의원(현 시의회 부의장)도 "도대체 의장단이 운영위를 어떻게 보고 운영위에서 결정한 사항을 일방적으로 바꾸느냐"고 항의했고 또 당초 자신의 이름이 빠졌다가 이날 호명된 유재락 의원도 "도대체 의장단과 운영위가 의회운영을 독단적으로 하고 있다"고 오해룡 운영위원장에게 항의를 하기도 했다.

이에 대해 불을 지핀 것은 김 의장이었다. 김 의장은 "직할시 승격의 실무자 선임은 의장의 위임 사항이기 때문에 오늘 야기된 문제는 법적으로 아무런 하자가 없다"고 고집하는 바람에 소장파 의원들로부터 김 의장이 항의를 받기도 했다.

이날 소란은 김 의장이 당초 명단에서 빠졌던 임윤혁 의원을 다시 실무위원으로 넣겠다는 약속을 함으로 진화가 되었지만 이날 소란으로 의회는 당초 계획했던 울산직할시 승격과 관련된 집행부 보고를 듣지 못하는 등 차질을 보였다.

이후 시의회 직할시 승격 실무위원단은 11월 12일에 이어 14일과 16일에 모임을 갖고 제반 문제를 협의하는 등 활발한 활동을 한 끝에 17일에는 의장단과 상임위원장들에게 추진사항에 대한 보고를 했다. 그리고 19일 열린 의원 총회에서 보고회를 가졌고 20일에는 울산직할시승격추진준비위원회를 개

최, 울산직할시 승격추진대회 개최를 의결했다. 또 11월 25일에는 울산직할시 승격추진대회 개최에 따른 준비 위원회를 구성했는데 구성위원은 모두 32명이었다.

울산 KBS홀에 시민 3천명 성황

이런 과정을 통해 울산직할시 승격 추진대회가 개최된 것이 1992년 12월 9일이었다. 울산직할시승격추진위원회는 이날 울산 KBS 홀에서 직할시 승격 추진대회를 갖고 김팔용 의장을 추진위원장으로 선출했다.



울산직할시승격 추진대회를 알리는 현수막이 시가지에 걸린 가운데 남구 달동 울산KBS홀에서 열린 울산직할시승격 추진대회에 앞서 풍물놀이패가 직할시 승격을 기원하는 농악을 펼치고 있다. (1992. 12. 9)

김 의장이 추진위원장으로 선출된 배경에는 시민의 대의기관인 의회 조직이야 말로 울산직할시를 앞당길 수 있는 단체로 시민들이 생각했기 때문이다.

시민과 각 기관단체장 3,000여 명이 참석한 이날 행사에서 김 추진위원장은 “직할시 승격은 울산시민 모두의 소망으로 시민들 사이에 직할시 승격의 분위기가 성숙되고 있다”면서 “울산시민들은 이제부터 너와 내가 없이 모두 한마음이 되어 직할시 승격을 앞당기는데 앞장서자”고 호소했다.

한편 축사에 나선 문백 시장은 “오늘 이 대회에 모아진 시민의 뜻을 밖으로는 울산직할시 조기 승격을 천명하면서 안으로는 우리 모두에게 화합과 도약의 계기가 되어 울산이 환태평양 시대 거점도시가 되길 바란다”고 말했다.

이날 행사에서 울산시립합창단원들과 전체 참석자들이 함께 일어나 「고향의 봄」을 합창 했을 때는 모두가 한 마음이 되어 심지어 타 지역에서 울산에 와 울산시민이 된 사람들까지도 이날 행사에서 울산시민의 긍지를 느낀다고 말했다.

따라서 이날 행사는 울산이 직할시가 된다는 단순히 행정적인 의미 못잖게 울산을 앞으로는 산업도시에서 한 걸음 더 나아가 인간의 도시로 만들어야 하겠다는 시민들의 뜻이 집약되어 있었다.

그런데 문제는 이날 행사장에 울산 출신 국회의원들이 한명도 나타나지 않았다는 것이다. 당시 울산 출신 의원들은 4월 총선에서 울산군을 제외하고는 국민당이 휩쓸어 모두가 국민당 의원들이었다.

그런데 당시만 해도 국민당은 원내 의석이 적다보니 현역의원들이 이처럼 지역 행사에 참석하는 것이 쉽지 않았다. 그러나 이날 행사장에 참석했던 시민들은 지역 국회의원들이 다른 행사에 참석하지 못한 것은 이해가 되지만 직할시 승격을 다짐하는 이런 행사에 참석하지 않은 것을 놓고 섭섭해 하는 분위기였다.

국회의원들이 참석치 않다 보니 이에 따른 행사의 차질도 있었다. 주최 측은 혹 국회의원들이 늦게 라도 참석할까 기다리면서 행사 시작을 20분이나 늦추었고 또 현직 국회의원들이 하도록 짜 놓았던 축사도 생략해야 했다.

이날 김 위원장은 행사가 끝난 뒤 기자회견을 가졌는데 내용은 아래와 같다.[8)]

–추진위원장으로 선출된 소감은

▲직할시 승격이 시민전체의 소망이고 또 갈수록 시민들 사이에 직할시 승

8) 울산매일, 1992. 12. 10

격 분위기가 성숙되고 있어 중요한 때에 중책을 맡은 것 같다. 준비 기간 동안 일을 하면서 시민들의 뜻을 충분히 익힌 만큼 시민들의 뜻에 맞는 직할시로 만드는데 최선을 다하겠다.

-추진위 운영에 적잖은 비용이 들것으로 보이는데

▲사실 비용 때문에 걱정이다. 타 도시의 예를 보면 직할시 승격은 중앙정부에서 직할시 승격 준비를 해도 좋다는 허락이 있을 때 공식적으로 기획단을 구성, 예산을 책정할 수 있게끔 되어있다. 따라서 울산시의 경우 중앙정부의 허락이 있을 때까지는 뜻있는 사람들의 기부금에 의존할 수밖에 없는 형편이다. 그러나 시민을 위해 만드는 직할시가 만들어 지기도 전에 민폐를 끼치는 일이 없도록 준비위원들과 재정문제를 협의할 계획이다.

-울산군과는 어떤 관계를 가질 예정인가.

▲지금까지 울산군의회와 울산시의회 사이에 울산 직할시 승격에 따른 의회 차원의 협의는 있었으나 그 성과는 좋았다고 볼 수 없다. 특히 지자제 실시 이후 주요 행정은 의회와 협의해야 하기 때문에 앞으로 조심스럽게 울산군과 협의를 가질 예정이다. 그러나 추진위가 울산군민들이 납득할 수 있는 방향에서 직할시를 추진하는 것이 바람직할 것으로 보고 계속 군 및 의회 관계자들과 협의해 나가겠다.

-추진위 운영 방법은.

▲먼저 시민들에게 직할시 승격의 당위성을 알리고 또 시민들의 뜻이 충분히 반영될 수 있도록 추진위를 운영하겠다. 실제로 방법과 시기에 다소 차이가 있을 수 있지만 직할시 승격은 시민 대다수의 뜻으로 확인된 만큼 추진위 운영에는 큰 어려움이 없을 것으로 본다.

-오늘 행사장에 국회의원들이 한명도 참석치 않아 국민당 출신 의원들과 협조가 쉽지 않을 것으로 보는 시각도 있는데.

▲울산직할시 승격에는 여 · 야가 있을 수 없다. 울산시민들은 모두가 한 마음이 되어야 한다. 오늘 의원들이 참석치 못한 것은 대선준비관계 때문으로

본다. 앞으로 국회의원들이 누구보다 적극적으로 협조해 줄 것으로 보고 있으며 이들의 협조가 있을 때 직할시 승격도 빨라질 수 있을 것으로 생각한다.

12월 9일 직할시 승격 추진대회를 가졌던 울산직할시승격추진위원회가 1차 회의를 개최한 것은 다음 해 1월 11이었다. 추진위원회는 이날 실무관계자 회의를 열고 인선 작업을 완료하고 본격적인 활동에 착수했다.

추진위는 이날 임원진 구성을 마침에 따라 1월 안에 11개 분과위원회를 만들고 각 분과위원장이 위원 15명 정도를 선임, 분과위별 세부 활동을 수립키로 했다.

직할시승격추진위원회가 이날 내어 놓은 향후 사업을 보면 울산직할시 승격을 위한 범지역적 여건 조성과 중앙정부 건의, 기반조성 사업, 각 분야별 사업계획 및 추진이 있다.

또 추진위원회 조직은 직할시 승격 추진에 직 · 간접적으로 참여할 울산 출신 전 · 현직 국회의원과 각계각층의 유력인사 30명으로 고문단을 구성하고 고문 중 6명을 상임고문으로 두기로 했다.

또 위원장, 상임고문, 부위원장, 감사, 각 분과위원장으로 이사회를 구성하고 위원장(1명)과 부위원장(7명) 아래 11개 분과위원회(11명)를 두며 실무를 담당할 사무처장 1명과 감사 3명을 두기로 했다.

또 각 분과위원회는 분과위원장, 분과부위원장, 간사와 평 위원 10명~15명으로 구성키로 했다.

추진위는 이날 취지문을 발표하고 또 대정부 건의문을 발표했는데 그 내용은 다음과 같다.

□ 취지문[9)]

《반도의 등뼈를 이루며 곧게 남하하던 태백산맥이 문득 고단한 걸음을 멈

9) 울산직할시승격추진계획서, 울산직할시승격추진위원회, 1993. 1. 11, 17쪽

추는 곳에 다시 솟은 함월산과 무룡산의 포근한 등선이 이 고을의 인심을 두텁게 하였고 푸르고 아름다운 태화강이 싸안고 도는 삼산들의 알곡들이 산물을 풍부하게 하였으니 예로부터 울산은 살기 좋은 고장으로 널리 알려졌다.

조선시대 임진, 정유 양란 때에는 바람 앞에 등불 같은 나라의 안위를 위해 고귀한 목숨을 초개같이 버려 왜구들을 이 땅에서 쫓아 버렸으며 국권상실의 시대에는 3 · 1운동의 힘찬 깃발을 드높였던 충절의 고장이기도 하다.

이러한 울산은 태평양으로 뻗어 나가는 길목에 잘 발달된 해안선에 방어진항과 장생포항이 있어 오래 전부터 고장이 크게 번성할 지리적 조건이 충만하여 지난 1962년 1월 특정공업지구로 지정되고 같은 해 6월 시로 승격된 이래 30년 동안 국가 경제발전의 중추적인 역할을 담당하며 상전벽해에 비유될 놀라운 성장을 이루어 왔다.

현재 도시구역 내의 인구 80여 만 명과 유동인구를 고려한 추정인구는 약 100만 명에 육박하여 전국 7대도시로 성장한 울산은 공업생산액과 수출액이 각각 전국 대비 12.7%와 14.4%를 점유하고 있고 재정자립도가 98%에 이르러 국가경제 발전을 주도해 나가는 도시일 뿐 아니라 앞으로 이 나라가 환태평양 경제체제를 주도할 선진국으로 성장하기 위한 거점도시가 되었다.

이에 우리는 지방화시대에 즈음하여 인구, 국가경제발전 기여도, 재정자립도, 예산규모, 성장가능성, 지역민의 여망 등 직할시 승격을 위한 모든 여건이 성숙해 있어 울산직할시승격추진위원회를 발족, 80만 울산지역민의 숙원을 성취하고 지역의 균형된 발전은 물론 21세기를 희망차게 설계할 수 있는 울산으로 만들기 위한 굳센 다짐을 하기에 이르렀다.

울산의 직할시 승격은 세계 경제 환경 변화에 능동적으로 대처하고 지역의 균형된 발전을 이룬다는 차원에서 당위성을 가지며 우리 국가의 사업이 세계로 뻗어나가는데 밑거름이 되었다는 시민들의 자부심으로 울산의 직할시 승격을 위한 모든 노력을 한 곳에 모아 직할시 승격을 위한 제반 여건을 더욱 확고히 다지는 데 모든 노력을 기울여 나갈 것이다.》

□ 건의문[10)]

《울산은 1962년 1월 특정공업지구로 지정되어 같은 해 6월에 시로 승격된 이래 30년간 국가경제발전의 중추적인 역할을 수행해온 한국공업화의 상징적 도시입니다.

1992년 현재 인구는 80만 명이지만 유동인구를 고려한 추정인구는 100만 명에 달해 직할시 규모의 인구를 갖춘 전국 7대도시입니다.

국제적 공업도시인 울산의 공산품 생산액과 수출액은 전국 대비 9.1%와 11.1%를 점유하는 거대한 경제규모로써 국가경제에 크게 기여하고 있습니다.

전국 최고수준인 98%의 재정자립도와 타 도시에 비하여 엄청나게 큰 예산규모의 재정력을 갖추고 있으며 조세 역시 전국 최상위의 높은 징수실적을 보이고 있습니다.

이 같은 울산은 인구, 국가경제 기여도, 경제규모, 재정자립도, 예산규모, 조세징수 실적, 성장 잠재력 등을 고려해 볼 때 직할시 승격의 조건을 충분히 갖추고 있어서 80만 지역민은 직할시 승격을 열망하고 있습니다.

울산은 지방화 시대의 지역균형발전과 세계경제 환경 변화에 따른 국익의 차원에서 반드시 직할시로 승격되어야 할 것입니다.

울산이 직할시로 승격되면 그간 공업 위주의 도시발전으로 인하여 개발이 부진했던 도시 기반시설, 교육시설, 문화 공간, 사회복지시설, 공해방지시설 등의 지역숙원사업의 집중개발이 가능하며 생산과 생활이 조화를 이루는 삶의 질이 충만한 도시로 발전할 것입니다.

또한 울산은 다가올 태평양시대를 주도할 경제 거점도시로 발전되어 우리나라 산업의 해외진출 교두보 역할을 담당하여 선진국을 향한 국가경제발전에 크게 기여할 것입니다.

이에 직할시 승격을 실현하기 위해 울산직할시승격추진위원회를 결성하고 울산 전 지역민의 염원인 직할시 승격을 건의합니다.》

10) 울산직할시승격추진계획서, 울산직할시승격추진위원회, 1993. 1. 11, 19쪽

이날 추진위에 의해서 선임된 임원의 명단을 보면 고문에는 이후락 전 대통령 비서실장과 정해영 전 국회부의장, 최영근 전 국회의원, 최형우 전 국회의원, 김운환, 이장희 국회의원, 박영출 평통협의회장, 이석호 상의회장 등 28명이고 상임고문은 정몽준, 차화준, 차수명 국회의원과 김태호 전의원, 안성표시의회 의장 등 6명으로 되어 있다.

김성렬 전 시의회 부회장과 천성추 시의회 부의장, 최영화로타리 클럽 지역대표 등 6명이 부위원장을 맡았고 사무처장은 이채익 시의원이 각각 선임되었다.

그러나 이날 임원 선임에는 울산군 관계자들이 전혀 포함되어 있지 않아 향후 시 · 군 통합문제와 관련 완충 역할을 할 사람이 없어 나중에 시 · 군간 불화의 요인이 된다.

그런데 이 때 추진위가 앞으로 야기될 이런 사실을 알면서도 왜 울산군 지도자를 추진위에 포함시키지 않았을까? 이에 대해서는 당시 이채익 사무처장의 얘기를 들어보는 것이 옳을 것 같다.

이 처장에 의하면 당시 울산군 지도자들이 추진위에 참여하지 않은 근본적인 요인이 4가지 정도로 분류된다.

첫째로 울산군 지도자들이 그동안 울산시가 펼쳐온 직할시 승격 운동과 관련 소외감을 갖고 있었다는 것이다. 울산시는 그동안 직할시 승격과 관련 나름대로 세미나를 열고 모임을 갖는 등 활발한 활동을 해 왔으나 이런 모임에 울산군 지도자들이 그동안 전혀 참여하지 못했는데 이에 대한 불만이 있었다는 것이다.

이 사무처장은 "사실 우리가 추진위를 구성하면서 가장 염두에 두었던 사람들이 울산군 인사들이었습니다. 따라서 추진위 구성을 하면서 울산군 인사들에게 참여를 종용했더니 일부 사람들이 '지금까지는 각종행사를 너희들 멋대로 해 놓고 지금 와서 우리가 들러리를 서라는 말이냐' 면서 참여를 반대했습니다"고 말한다.

두 번째는 이 때 까지만 해도 울산군 사람들이 실제로 울산의 직할시 승격이 이루어지지 않을 것으로 판단했기 때문에 추진위 참여를 중요하게 생각하지 않은 것 같다.

직할시 승격에서 가장 중요한 요인이 인구가 100만이 되는 것이었는데 당시만 해도 울산군을 합해도 인구가 85만 밖에 되지 않았기 때문에 대부분의 울산군 인사들이 울산시가 추진하고 있는 직할시 승격을 의심했고 이것이 추진위 구성에 불참하는 요인으로 작용했다.

세 번째로는 울산군민들이 갖는 피해의식 때문이었다고 할 수 있다. 이 사무처장에 따르면 울산시는 추진위를 구성하기 전부터 울산군이 울산직할시에 포함될 경우 교통과 세제 등에서 많은 혜택을 볼 수 있다는 것을 홍보했지만 대부분의 군민들이 이를 믿지 않고 오히려 울산군이 직할시가 될 경우 세금이 많아지고 또 울산군 대부분의 지역이 상수원 보호구역으로 지정되어 손해를 볼 수 있다면서 피해의식을 갖고 있어 군민들을 설득 시키는 것이 상당히 어려웠다고 말한다.

이 사무처장에 따르면 이 때 이미 울산시는 울산군이 직할시가 될 경우 군민들에게 돌아가는 혜택을 녹음 해 차에 싣고 다니면서 방송을 했으나 반응이 시원치 않았다고 말한다.

네 번째로 울산군의 지역별 할거주의를 들고 있다. 이 사무처장은 "당시만 해도 울산군은 서남부와 웅촌, 범서, 농소 등 지역별 인사들이 힘을 갖고 있어 이들이 서로 견제하는 상태에 있었기 때문에 이들 중 누구도 나중에 욕을 들어먹을지도 모를 추진위에 들어서는 것을 원치 않았다"고 말한다.

그리고 이런 예상은 불행히도 적중해 추진위가 이후 개최한 남부지역 토론회와 언양 토론회에서 울산군 인사들의 비협조로 큰 어려움을 겪게 된다.

7. 울산직할시 승격 추진계획서 발간

울산군의 편입문제가 이처럼 뜨겁게 달아오르고 있을 무렵인 1993년 8월 울산직할시승격추진위원회는 울산직할시 승격추진계획서를 만들어 배포하게 된다.



울산직할시승격추진위가 임원회의를 열고 있다. 단상에 앉은 김팔용 위원장과 사회를 보고 있는 이채익 간사가 보인다. (1993. 8. 4)

이 책은 당시 울산대 지역개발 연구소장으로 있으면서 직할시 승격 운동의 실무를 맡아 일했던 김복만 교수가 기획한 것으로 알려지고 있다.

모두 200여 페이지에 달하는 이 책은 5장으로 되어 있는데 1장에는 직할시 승격추진 활동이, 2장에는 울산시 · 군 현황, 3장에는 울산직할시 승격여건, 4장에는 직할시 설치 구상, 그리고 5장에는 울산직할시 미래상 등 울산직할시 승격과 관련 과거와 현재 심지어 미래까지 담고 있다.

우선 1장을 보면 직할시 승격의 당위성과 추진활동 과정, 직할시 승격 추진위원회의 설립목적과 조직, 주요사업 등이 담겨 있다.

추진위 설립목적은 울산직할시 승격을 위한 범지역적 여건 조성과 중앙정부에 경제 중추도시로서 울산의 특수성을 부각시키고 연결활동을 적극 수행함으로써 직할시의 조기 승격을 성취하는 데 두고 있다.

또 주요 사업으로는 울산직할시 승격을 위한 범지역적 여건 조성, 울산 직할시 승격의 중앙정부 건의, 직할시 승격을 위한 기반 사업 조성과 각 분야별 사업 계획 및 추진이 있다.

추진위원회 조직은 직할시 승격 추진에 직 · 간접으로 참여할 울산 출신 전현직 국회의원과 각계각층의 유력 인사 30명으로 고문단을 구성하고 고문 중 6명을 상임위원으로 두기로 했다.

또 위원장, 상임고문, 부위원장, 감사, 각분과위원장으로 이사회를 구성하며, 위원장 1명과 부위원장 7명 아래 11개의 분과위원회를 두고 사무처장 1명과 감사 3명을 두기로 했다. 그리고 각 분과위원회는 분과위원장, 분과부위원장, 간사와 평위원 10~15명을 구성했다.

이 책에는 또 직할시 승격 추진위 구성의 취지문과 건의문을 싣고 추진위원회의 1993년 사업 계획도 기록해 놓고 있다.

각분과별로 나누어져 있는 사업계획을 보면 중앙협력대책 분과위원회는 3~4월에 경상남도의원들을 상대로 직할시 추진 설명회를 개최하고, 7~8월에는 울목회와 재경향우회 등을 방문해 직할시 관련 내용을 설명하는 것으로 되어 있다.

또 11~12월에는 상임고문과 추진위원장이 나서 국무총리실과 청와대를 방문 최종 결심을 받아내고 이 기간 동안 직할시 승격 입법 추진에 따른 제반 사항을 신속하게 파악해 조치를 내리도록 해 놓고 있다.

홍보분과위원회는 2월 한 달 동안 홍보논리를 개발하고, 3, 6. 9, 12월 등 분기별로 언론 매체를 통해 좌담회와 토론회를 개최해 직할시 승격에 대한 분

위기 조성을 하도록 해 놓고 있다. 이외에도 홍보물 제작 배포와 직할시 추진 홍보와 자료배포는 시간에 구애됨이 없이 일 년 내내 하도록 해 놓고 있다.

또 교육분과위원회는 4~5월 동안 중장기 울산교육발전 계획을 마련하고, 5~6월 사이에는 교육시설 부지 확충 방안을 수립하는 것으로 되어 있다. 울산직할시 승격에 대비한 국립대학, 교육대학, 사범대학, 여자대학, 산업대학 유치를 위한 계획 수립은 8~9월 사이에 마치는 것으로 되어 있다.

이외에도 재정분과위원회는 2월 한 달 동안 추진위원회 소요예산 계획을 수립하고 또 추진위원회 운영 재정 확보 방안도 2월 달 내에 하도록 해 놓고 있다. 또 직할시 승격 시 예상되는 세제변화 분석보고는 3~4월 사이에 하도록 했고 시 · 군지역 모금 계획도 수립, 이 사업을 6~8월 3달 동안에 하도록 해 놓았다. 또 여성분과위원회는 2~3월 사이 여성조직 확대와 활성화 방안을 수립하고 여성의 사회 참여 기회 확대 방안 수립은 4월과 5월 사이에 끝마치도록 했다.

울산이 산업도시인 점을 감안 노동분과위원회의 역할 역시 적지 않다. 지역기업 산업평화정착을 위한 방안 수립은 2월에 시작해 4월에 마치도록 했고 근로자 복지증진 대책 수립은 5월에 시작해 7월에 마감 3달 동안 이 일을 마치도록 해 놓았다. 근로자 체육대회와 등산대회도 각각 5월과 11월에 열도록 해 놓고 있다.

승격추진위원회가 제3장에 마련한 직할시 승격 여건을 보면 울산은 대단히 유리한 위치에 있다. 우선 당시 직할시 승격의 요건이 되는 인구와 행정구역, 행정조직, 공무원 수, 주거환경, 교통, 문화 체육시설, 의료시설, 사회복지시설 등에서 부산 · 인천 · 대구 · 광주 · 대전에 비해 뒤떨어지지 않으며 특히 산업과 경제규모에서는 이들 도시를 훨씬 상회하고 있다.

그러면서도 승격추진위원회는 직할시 승격으로 우려되는 점으로 울산이 직할시로 승격 될 경우 급작스러운 인구 증가로 주택, 교통, 범죄 등 도시문제가 심각해지고 주민의 세 부담을 우려하는 시민들도 많다고 말하고 있다.



울산직할시승격추진위원회 현판식에서 김팔용 위원장, 이신자 여성단체협의회장, 정희준 KBS울산방송국장, 홍남출 경상일보 사장, 심규성 울산MBC 사장 등이 현판을 달고 있다. (1993. 8. 22)

또 공동체 의식 약화와 울산이 직할시가 되어 경남에서 빠져 나올 경우 경남지역 타도시의 발전 저해도 우려되는 점이라고 지적해 놓고 있다.

추진위원회는 또 울산직할시의 미래상으로 직할시 승격을 계기로 울산이 재도약의 발판을 마련 국가 경제발전을 선도하는 선진문화공업도시로 지속적인 성장을 하게 되고 충분한 생활공간 구조의 형성과 이에 따른 제반 도시기반 시설 및 생활편익 시설이 확충 될 것으로 기대하고 있다.

또 생활권역별로는 관공서, 학교, 유통시설, 서비스 시설, 사회복지시설 등 각종 생활시설을 균형적으로 배치해 시민 생활의 편의를 도모하고 행정권역의 광역화에 따라 도시 내 생활권역간 균형 발전이 될 것으로 전망했다.

아울러 도로, 주택, 식수, 공해 등 기존 도시문제를 해소해 시민위주의 쾌적한 정주환경을 창출하고 문화, 예술, 교육시설의 확충과 질적 수준 향상으

로 교육문화도시의 기능이 확충될 것으로 보고 있다. 시민여가 선용과 충분한 휴식을 취할 수 있는 시설과 공간이 확보되고 산업구조의 고도화와 첨단화를 위한 산업기술 연구단지 건설 역시 울산이 직할시로 승격될 당시 미래상으로 손꼽히고 있다.

또 국토 동남지역 경제권의 중심도시, 국가 산업발전을 주도하는 도시, 다가올 신태평양시대에 국제교역 활동의 거점도시로서 위상이 확립되고 환태평양 시대에는 항만, 공항의 시설과 기능 확충으로 교역 기반을 충분히 갖춘 국제적 교역도시가 될 것으로 내다보았다.

시민들의 생활에 대해서는 울산이 직할시가 될 경우 산과 강 그리고 바다의 자연미와 현대적인 각종 건축물의 인공미가 조화를 이루고, 푸른 녹지공간이 조성되고 공해 없는 아름답고 쾌적한 도시의 모습을 갖추어 시민들이 교육적으로, 문화적으로, 예술적으로 풍요를 누릴 수 있을 것으로 기대했다.

이 계획서를 만드는 데는 많은 비용이 소요되었지만 당시 추진위원회 예산 부족으로 비용의 대부분을 김팔용 위원장이 부담했고 이 책의 집필은 물론이고 편집과 교정 까지 책임을 졌던 김복만 교수 역시 이 책을 만들기 위해 여름 방학의 대부분을 바쳤던 것으로 알려져 있다.