

제3주제

당진시(市) 승격의 필요성과 추진전략

권 경 득

(선문대학교 교수)

I . 서론

- 21세기에 들어 가속화되고 있는 지방분권화의 경향은 지역주민에게 도전과 발전의 기회를 제공하여 주고 있다. 충청지역의 경우 참여정부의 출범이후 ‘행정수도 이전사업’이 ‘행정중심복합도시(이하 행정도시)’의 건설’로 가시화되고 있으며, 충남도청 소재지의 이전은 충남발전의 새로운 전기를 제공하여 주고 있다.
- 충남 서북부 지역에 위치하고 있는 당진군은 행정도시의 건설과 충남도청의 이전 등으로 발전의 가능성과 어려움을 동시에 직면하고 있다. 당진군은 1997년 지역의 선도 기업인 한보철강의 부도로 말미암아 연쇄적으로 지역 기업들이 도산하면서 지역경제가 침체되기 시작하였다.
- 이후 2001년도말 서해안 고속도로의 개통, 대전-당진 간 고속도로의 건설, 당진항의 산업항으로의 개발, 현대제철의 한보철강 인수, 관련협력업체의 이주, 동부제강, 환영철강, 중외제약 등 주요 기업체의 이주 등 도로와 항만 등의 인프라 구축, 산업단지와 농공단지의 부활, 새로운 대·중소기업의 이주는 당진의 발전의 새로운 전기를 마련하고 있다.
- 지난 1997년도이후 지속적으로 감소되었던 당진의 인구는 2006년도말에는 127,000여명으로 점차적으로 증가하고 있다. 앞으로 4-5년 후에는 당진군의 인구가 20만명에 이를 것으로 기대되고 있다. 따라서 인구 15만명을 요건으로 하고 있는 시(市) 승격의 가능성이 높아지고 있다.
- 따라서 당진군이 직면하고 있는 가장 큰 과제는 환경변화에 능동적으로 대처하면서 당진군의 발전잠재력을 극대화하는 방안의 모색이라 할 수 있다. 최근 행정도시의 건설과 충남도청 이전¹⁾

1) 충청남도과 경상북도는 도청소재도시건설지원특별법(가칭)의 제정을 위해 공동 노력하기로 합의하였다. 특별법에는 예정지역 등의 지정관리(예정 지역 지정 및 효과, 부동산 가격 안정, 난개발방지에 관한 조치 등), 이전 공공기관 지원사항 등(이전계획 수립, 종전 부지 활용, 이전

이 본격화됨에 따라 당진군은 향후 지역의 환경변화에 대한 심층적인 분석과 이에 대한 적극적인 대응방안을 모색할 필요가 있다. 특히 환경변화에 따른 당진군의 새로운 행정체계에 대한 심층적인 분석이 요구된다.

- 본 연구는 역동적으로 전개되고 있는 당진군의 환경변화를 분석하고, 당진군의 지속적인 발전을 도모하기 위해 당진군의 '시(市) 승격'의 필요성과 추진전략을 모색하는데 그 목적을 두고 있다.

기관 지원 등), 도청예정지역 건설특별회계 설치(특별회계 내용, 국유재산 무상사용 등), 사업 시행업자 지정 및 특례사항(도청이전추진위원회 설치 목적, 사업시행자 지정, 개발계획 승인 등) 등 50여 사항을 담고 있다(충청투데이, 2006.9.12, PDF 2면, http://cafe179.daum.net/_c21_bbs_search_read?grpId=py31&리양=aV...).

II. 당진군의 현황

1. 당진군의 구역 및 행정기구 등

- 당진군은 21세기 지방행정의 패러다임의 변화, 생활패턴의 변화, 국내외적 환경변화, 전문가의 의견 등을 고려하여 당진군의 발전목표와 미래상을 “새 희망 당진”으로 설정하였다. 아울러 군정(郡政)의 구호를 ‘일하는 당진’, 군정(郡政) 방침을 ‘지역경제 활성화’, ‘선진도시 기반구축’, ‘지역균형발전’, ‘자치역량 강화’, ‘기업가적 행정’으로 정하고 지속적인 발전을 추진하고 있다.
- 당진군은 2개 읍(邑), 10개 면(面), 254개 리(里), 1,409개 반(班), 661개의 자연마을로 구성되어 있다(〔그림 1〕 참조). 당진군은 북부해안권, 당진권, 합덕권, 서남부 산악권 등 4개 권역으로 구분된다(<표 1> 참조). 본청의 행정기구는 2실(기획감사실, 종합민원실), 12개과(총무과, 경제항만과 등), 경영개발사업단, 보건소, 농업기술센터, 상하수도 사업소, 공공시설운영사업소 등으로 구성되어 있다. 2005년도 기준 당진군의 공무원의 수는 739명(본청 533명)으로 나타나고 있다(2006년도 당진통계연보 EBook, 295).



[그림 1] 당진군의 행정구역

<표 1> 당진군 4개 권역

권역	행정구역	개발방향
북부해안권	석문, 고대, 송산, 송악, 신평	국제교역 전지기지 및 관광루트로 개발
당진권	당진읍, 송악면 일부	배후주거 및 서비스 지원공간으로 개발
합덕권	합덕읍, 우강, 순성	미래농업 생산공간으로 개발
서남부산악권	대호지, 정미, 면천, 당진읍 일부	자연환경을 이용한 문화·관광공간으로 개발

자료: 당진군(2006a). 「내부자료」.

2. 인구추이

- 지난 30여년간 당진군의 인구추이를 살펴보면 <표 2>와 같다. 당진군의 인구는 1978년도 164,431명에서 지속적으로 감소하여 1994년에는 120,917명으로 가장 낮은 수준을 기록하였으며, 1995년도 122,182명으로 점차 증가하여 1998년 125,635명으로 증가하였다. 그러나 1998년도 이후 인구가 지속적으로 감소하여 2003년도에 117,409명으로 감소하였으며 2004년도 118,764명으로 증가하기 시작하여 2006년에는 127,167명으로 증가하였다. 반면에 세대수는 지난 30여년간 꾸준히 증가해온 것으로 나타나고 있다 (1978년 29,476; 1986년 30,414; 1996년 37,569; 2006년 48,573세대). 읍·면별 인구현황은 <표 3>과 같다.
- 당진군의 면적은 1978년 569.56km²에서 1986년 589.11km², 1996년 652km², 2005년 664.78km²으로 지속적으로 늘어났다. 당진군의 면적은 지난 30여년간 약 16.7%가 늘어난 것으로 나타나고 있다.
- 기업체의 수는 2003년도에 280개에 불과하였으나 2006년도말에는 548개로 늘어났다. 지방세의 수입은 1997년 437억원이었던 것이 1999년 466억원, 2001년 516억원, 2003년 798억원, 2004년 1,807억원²⁾, 2005년 1,319억원, 2006년 1,220억원으로 지속적으로 증가하고 있다.

2) 2000년도의 경우 현대제철의 한보철강 인수에 따른 당진군의 수입이 포함되었다(중앙일보, 2007.1.27. 5면).

<표 2> 당진군의 세대수, 인구, 인구밀도 및 면적

연도별	세대수	인구			인구밀도	면적 (km ²)
		계	남	여		
1978	29,476	164,431	82,926	81,505	288.70	569.56
1979	29,284	161,056	80,665	80,391	281.38	572.37
1980	29,773	150,837	76,219	74,618	261.32	577.21
1981	29,653	156,175	78,628	77,547	270.01	578.40
1982	29,634	155,382	78,105	77,277	264.13	588.28
1983	30,139	153,395	77,510	75,885	260.75	588.28
1984	30,413	152,180	76,977	75,203	258.77	588.08
1985	30,336	147,826	75,180	72,646	250.93	589.11
1986	30,414	143,966	72,541	71,425	244.38	589.11
1987	30,291	141,543	71,163	70,380	240.13	589.45
1988	30,204	136,064	68,305	67,759	230.76	589.64
1989	30,441	133,896	67,076	66,820	227.11	589.56
1990	30,844	135,638	68,806	66,832	230.07	589.56
1991	30,507	122,924	61,199	61,725	208.49	589.59
1992	32,459	122,629	61,575	61,054	205.76	595.99
1993	33,248	121,495	61,113	60,382	203.56	596.84
1994	34,078	120,917	60,836	60,081	202.51	597.08
1995	35,469	122,182	61,444	60,738	198.40	615.85
1996	37,569	124,719	63,005	61,714	191.06	652.76
1997	38,873	125,386	63,291	62,095	192.09	652.75
1998	39,435	125,635	63,395	62,240	192.45	652.81
1999	39,820	124,921	62,981	61,940	190.99	654.06
2000	39,951	122,818	61,848	60,970	187.49	655.06
2001	40,150	120,818	60,766	60,052	181.92	664.13
2002	40,477	118,701	59,676	59,025	178.73	664.13
2003	41,415	117,409	59,336	58,073	176.79	664.13
2004	42,752	118,764	60,171	58,593	178.73	664.47
2005	45,454	122,016	61,943	60,073	183.54	664.78
2006	48,573	127,167	65,017	62,150	-	-

자료: [http:// www.dangjin.go.kr](http://www.dangjin.go.kr)

<표 3> 읍면별 인구현황

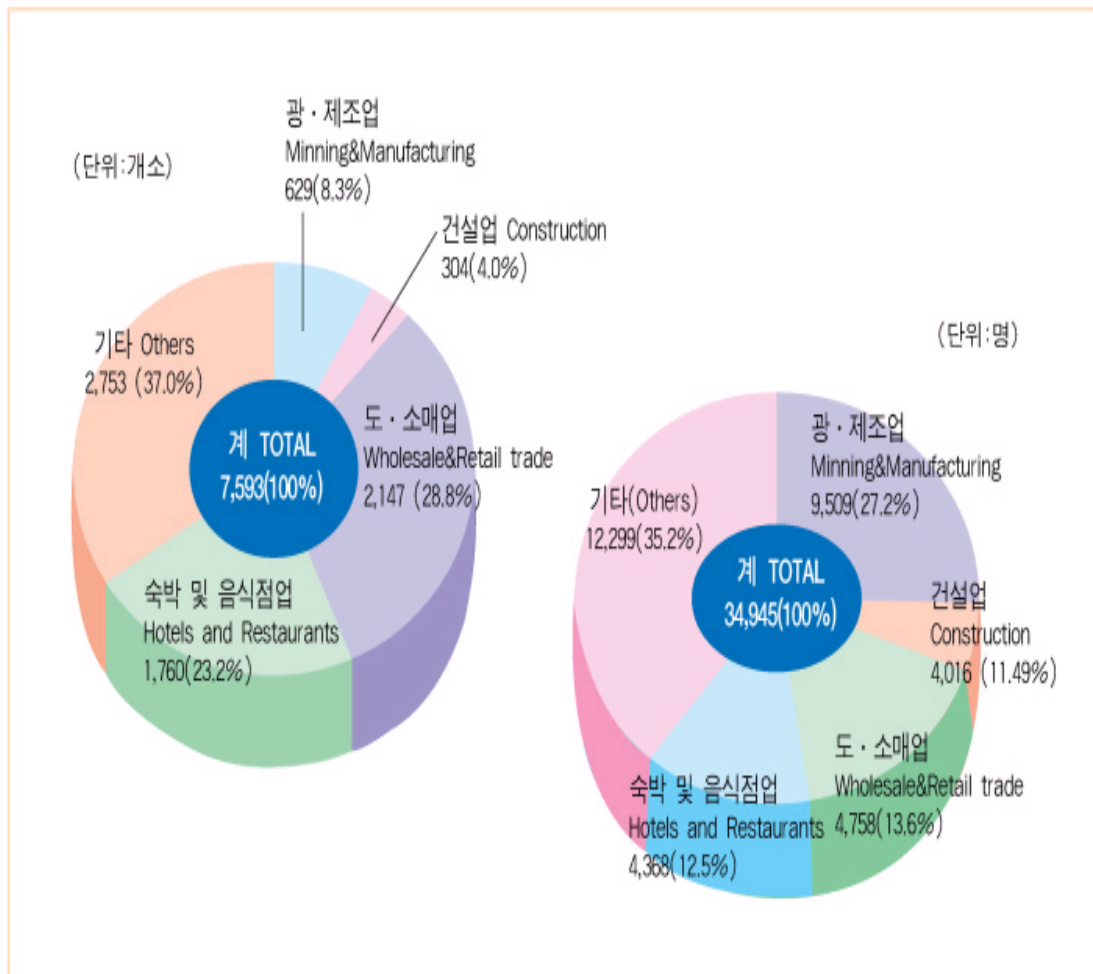
구 분 읍면별	세대수	합 계			한국인			외국인		
		계	남	여	계	남	여	계	남	여
당진군	45,454	122,016	61,943	60,073	120,483	60,789	59,694	1,533	1,154	379
당진읍	12,064	34,107	16,878	17,229	33,996	16,836	17,160	111	42	69
합덕읍	4,496	11,912	6,072	5,840	11,792	5,990	5,802	120	82	38
고대면	2,587	6,754	3,407	3,347	6,688	3,360	3,328	66	47	19
석문면	3,335	8,288	4,234	4,054	8,129	4,107	4,022	159	127	32
대호지면	1,213	3,220	1,590	1,630	3,202	1,583	1,619	18	7	11
정미면	1,599	4,067	2,010	2,057	3,978	1,959	2,019	89	51	38
면천면	1,592	4,295	2,225	2,070	4,156	2,106	2,050	139	119	20
순성면	2,520	7,275	3,698	3,577	7,118	3,563	3,555	157	135	22
우강면	2,544	6,978	3,509	3,469	6,956	3,495	3,461	22	14	8
신평면	4,744	12,998	6,628	6,370	12,857	6,523	6,334	141	105	36
송악면	5,391	13,581	7,194	6,387	13,207	6,883	6,324	374	311	63
송산면	3,369	8,541	4,498	4,043	8,404	4,384	4,020	137	114	23

자료: [http:// www.dangjin.go.kr](http://www.dangjin.go.kr)

3. 산업별 사업체수 및 종사자수

- 당진군의 산업별 분포는 2005년도를 기준으로 도·소매업이 28.8%(2,147개), 숙박 및 음식점업 23.2%(1,760개), 광·제조업 8.3%(629개), 건설업 4.0%(304개), 기타 37.0%(2,753개) 등으로 나타나고 있다(〔그림 2〕 참조).
- 반면에 산업별 종사자수는 광·제조업 27.2%(9,509명), 도·소매업 13.6%(4,758명), 숙박 및 음식점업 12.5%(4,368명), 건설업 11.49%(4,016명), 기타 35.2%(12,299명)로 나타나고 있다.

산업별 사업체수 및 종사자수 (Composition of Establishment and Workers by Industry)



자료: 당진군(2006b). 「2006년도 당진통계연보 EBook」

[그림 2] 산업별 사업체수 및 종사자수

Ⅲ. 행정체계 개편의 필요성과 기준

1. 행정체계 개편의 필요성

- 일반적으로 행정체계를 개편하여야 한다는 관점은 크게 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 우선, 행정환경의 변화에 적응하여 경쟁력을 강화할 수 있다. IMF 경제위기 이후 경제안정을 위한 공공부문의 지속적 개혁의 일환으로 자치행정체제의 개편이 요구되고 있다. 급속한 세계화·지방화 추세와 과잉과 정보통신기술의 발달에 따른 지방자치단체의 경쟁력 확보의 요구가 강해지고 있다.
- 둘째, 저비용 고효율의 자치행정체제의 구축이 필요하다. 복잡한 자치행정계층의 단순화로 낭비나 중복행정을 폐지할 수 있으며, 규모의 경제확보로 양질의 주민 행정서비스를 제공할 수 있다. 자치단체간 갈등해소로 도시행정의 통일성 및 일체성을 확보할 수 있으며, 적정규모의 인구와 재정력 확보로 지역의 균형발전 및 광역권 개발을 촉진할 수 있다.
- 셋째, 민선자치행정의 책임성과 주민서비스 제공능력 제고의 토대가 된다. 즉, 민선자치행정의 자기완결성 강화로 적법성과 책임성이 확보되며, 중앙행정권한의 지방이양 효과를 높이기 위한 수임역량을 강화할 수 있다. 예산절감 기반의 마련으로 지방재정 규모 및 운영기반을 구축할 수 있으며, 자치경찰제 및 교육자치제의 착근을 지원하고 국토의 난개발 방지 및 효율성을 제고할 수 있다는 것이다.
- 당진군의 경우에는 지역환경의 변화로 폭증할 행정수요에 적극적·능동적으로 대응하고 당진군의 발전을 도모하기 위해서는 지금의 행정체제보다는 시(市) 단위의 행정체제로 개편하는 것이 바람직한 대안으로 판단된다. 다만, 여기에는 인구규모나 재정력 등 몇 가지 기준이 존재하고 있는 바, 이러한 기준을 충족하지 못할 경우에는 시(市)로 승격하기 위한 노력이 무위로 돌아갈 수도 있으므로 면밀한 검토가 선행되어야 할 것이다.

2. 행정체계 개편의 기준

- 지방자치단체의 명칭 및 구역을 변경하거나 지방자치단체를 폐치·분합할 경우에는 법률의 제정을 통해서 하도록 되어 있으며, 시·군 및 자치구의 관할구역 경계변경은 대통령령으로 정하도록 되어 있다(지방자치법 제4조 1항). 이 때, 관련 지방자치단체 의회의 의견을 들어야 한다. 다만 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니하다(동법 제4조 2항). 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭 및 구역변경 및 폐치분합은 행자부장관의 승인을 얻어 당해 지방자치단체의 조례로 정하도록 하고 있다. 다만, 구역변경은 시·도지사의 승인을 얻어 지방자치단체의 조례로 정한다(동법 제4조 3항).
- 각 계층의 행정구역 설치 및 조정기준은 자연촌락을 기준으로 하는 리(里)를 제외하고는 인구규모가 가장 중요한 기준이 된다. 그 밖에 산업구조 및 1인당 지방세납부액 등 지방재정력 등이 행정체계 개편 혹은 조정과 관련한 검토기준이 된다(<표 4> 참조).

<표 4> 행정기관 설치의 기준 및 근거

조항항목	조치사항	법정요건	절차	근거법령
특별시·광역시 설치	법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 법정요건 없음 · 다만, 광역시의 승격은 통상 인구 100만 이상을 검토 대상으로 함 	관계 지방의회의 의견 청취 또는 주민투표	지방자치법 3조 2항, 4조 1항, 2항
특별시·광역시·도 폐치분합				
시 설치	법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 5만 이상 · 시가지 거주 인구 및 도시적 산업종사가구 각각 60% 이상 · 1인당지방세납부액 : 인구 10만 이하시의 평균이상 · 인구밀도: 인구10만이하시의 평균이상 · 최근 5년간 시가지거주인구 및 도시적 산업종사가구 증가 	관계 지방의회의 의견 청취 또는 주민투표	지방자치법 7조 1항, 2항, 시행령 7조 1항 및 부령 6조
도농복합형태의 시 설치	법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 시군통합지역 · 인구5만이상 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군 · 인구15만 이상으로서 2개 읍의 인구가 5만 이상인 군 · 도시형태를 갖춘 지역내 도시적 산업종사가구 45% 이상 · 재정자립도가 전국 군의 평균치 이상 	관계 지방의회의 의견 청취 또는 주민투표	지방자치법 7조 2항 및 시행령 7조 2항
군 설치	법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 법정 요건 없음 	관계지방의회 의견 청취 또는 주민투표	지방자치법 4조 1항, 2항
자치구 설치	법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 법정 요건 없음 · 다만, 자치구 설치는 특별시와 광역시의 관할구역에 한하며 통상 인구 50만 이상으로 함 	관계지방의회 의견 청취 또는 주민투표	지방자치법 4조 1항, 2항
시·군·자치구의 폐치분합	법률 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 법정 요건 없음 	관계지방의회 의견 청취 또는 주민투표	지방자치법 4조 1항, 2항
(행정)구 설치	조례 제정	<ul style="list-style-type: none"> · 인구 50만 이상의 시에 둠 (임의규정) · 분구 후 구당 평균인구 20만 이상 (신도시 예외) 	행자부장관 승인	지방자치법 3조 3항 및 부령 7조

자료 : 지방자치법, 지방자치법시행령, 행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙(내무부령)에서 재구성.

IV. 당진군의 새로운 행정체계의 모색

1. 시(市) 승격의 필요성

1) 시(市) 승격의 필요성

- 당진군의 시(市) 승격의 필요성을 살펴보면 다음과 같다(당진군, 2005b: 316-317).

(1) 세계화 · 지방화에 대한 대응

- 환황해 경제권의 형성 등 당진군이 대중국 교류의 중심지역으로 부상하고 있음에도 불구하고 농촌성격 중심의 지방자치단체로 국제간 경쟁력을 제고하는 데 한계를 노출시키고 있다. 따라서 국경없는 세계화 시대에 국내외 도시들과 경쟁할 수 있는 도시와 이들 도시를 지원하는 도시가 공간적으로 연계되는 도시계층구조의 형성이 요구되며, 이를 위해 세계도시와 이들 도시를 지원하는 배후도시의 행정서비스 협력체계가 요구된다.

(2) 도시화의 증대

- 당진지역의 산업구조가 농업중심에서 상공업중심으로 급격히 변화됨에 따라 도시지역에서 요구되는 행정서비스 제공의 필요성이 증대되고 있다. 또한 당진군에서 요구되는 행정서비스도 도시에 관련된 기능으로 규모경제의 이익을 창출할 필요가 증대되고 있다. 특히 송악면 일원 고대 · 부곡산업단지의 기업 입주 증가와 현대제철의 한보철강 인수, 송악 · 한진농공단지 조성 등에 따라 읍 승격의 가시화가 예상된다.

(3) 도시와 농촌의 균형개발 및 연계개발

- 급속한 산업화 과정을 거치면서 중심도시는 발전한 반면 주변

농촌지역은 상대적으로 침체과정을 겪고 있다. 또한 도시개발 압력에 따른 개발 수요는 도시의 난개발을 초래하고 있어 우량 농지 등 가용토지의 잠식이 활발히 진행되고 있다. 따라서 도시의 체계적 관리와 도시와 농촌간의 균형개발 및 연계개발을 위해 시 승격이 필요하다.

(4) 주민만족도 제고 및 효율적인 공간체계의 관리

- 도시행정과 농촌행정의 서비스 공급체계를 전문화하여 늘어나는 행정수요에 능동적으로 대처하고, 주민만족도를 제고할 필요가 있다. 도시와 농촌의 상호보완적 공간기능 분담을 통해 무계획적 농지전용 및 난개발의 방지 등 효율적인 공간체계의 관리가 필요하다.

2) 시(市) · 군(郡)의 비교

- 시(市) · 군(郡)의 역할과 기능을 비교하면 다음과 같다(<표 5> 참조).

<표 5> 군(郡)과 시(市)의 비교

구 분	군(郡)	시(市)
주민감정 (이미지)	서해안고속도로 개통에 따라 수도권과의 접근성이 강화되었으나 개발 소외감 팽배(인접한 자치단체가 대부분 시로 승격: 서산시, 아산시, 평택시 등)	대외적으로 도시의 이미지가 상승 → 시민으로서의 자긍심 고취
도시개발	도시개발에 따른 난개발 우려	도시기본계획에 의한 도시발전 → 도시의 미래 예측
행정서비스	인허가, 문화, 복지, 교통 등 급증하는 행정수요 대처에 미흡	행정수요 변화에 능동적으로 대처가능 → 양질의 행정서비스 향상
인구유입	시골, 농촌 이미지로 거부감 팽배	쾌적한 전원도시로서의 인구증가 기대 → 세수증대 효과
공공투자	재원부족에 따른 시설투자 지연과 생활불편초래	투자재원 확보로 편의시설 조기확충 가능 → 삶의 질 향상
민간투자	수요부족으로 인한 투자미흡	택지개발, 산업활동 등 민간투자 급증 → 도시개발이 가속화
기 타	대중교통부족, 교통비 부담	대중교통 증차 및 교통비 절감 → 대중교통 이용편의 확대

자료: 당진군(2005a). 『당진기 승격 Master Plan(전략)』.

- 시(市) 승격은 자치권의 확대로 독자적으로 처리할 수 있는 업무의 영역이 확대됨으로써 주민편익의 증대와 행정의 능률성을 제고할 수 있다(<부록 표 > 참조). 또한 법적 지위의 승격에 따라 새로운 기구의 신설, 인력의 보강, 세원의 확대 등이 가능하게 되며 지역주민들을 위한 기반시설의 확충과 이에 소요되는 제정수요의 확보가 용이하다.
- 자치단체의 규모가 커짐에 따라 공공서비스의 제공과 행정력에 있어서 규모의 경제를 갖추게 되어 개발투자와 예산집행의 효율성이 향상되고 행정의 능률성을 제고할 수 있다.
- 시(市) 승격으로 군(郡)보다 재원조달 능력이 향상되고, 재화와 서비스 제공기능 발달, 산업생산기능 발달, 교통·통신기능의 집중, 보다 다양한 문화시설의 보유 및 행정, 업무, 교육 등과 같은 중추관리 기능의 향상을 기대할 수 있다.
- 지역내 부존자원의 통합관리를 통해 지역의 생산기반을 강화함과 동시에 지역 자연환경에 대한 계획적인 관리 및 보존활동을 가능하게 한다.
- 반면에 시 승격은 해당 시의 주민들이 부담하는 세금이 더 많아지고, 해당 시도 자체적으로 처리하는 업무의 양이 증가하게 된다. 시(市) 승격에 따른 행정서비스 및 도시관리(개발)의 변화의 주요 내용을 살펴보면 <표 6>과 같다.

<표 6> 시(市) 승격에 따른 행정서비스 및 도시관리(개발)의 변화

구 분	행정서비스 측면	도시관리·지역개발 측면
내 용	<ul style="list-style-type: none"> ○ 시 승격으로 도시의 교육·문화 생활영위 ○ 기구인력 등 기능의 보강으로 양질의 행정서비스 ○ 근거리 동사무소 이용 생활 민원처리 편리 ○ 버스요금제도의 단일 요금제로 개선 ○ 영세민 등 복지행정 확대 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 주민참여에 의한 정책형성 정당성 제고 ○ 중심부와 주변부 상호 연계한 도시균형 발전도모 ○ 사회간접자본 활용한 종합적인 지역개발 가능 ○ 전 군민동참으로 도청 유치 파급효과 거수

자료: 당진군(2006a). 내부자료.

2. 시(市) 승격의 유형

- 군(郡)에서 시(市)로의 승격을 위한 유형(방안)과 몇 가지 기준을 살펴보면 다음과 같다.

1) 일반시의 형태

- 일반시의 경우 읍(邑)이 성장하여 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되었을 때, 해당 읍만 시(市)로 승격시키고 나머지 군부(郡部)는 그대로 존치하여 2개의 대등한 기초자치단체를 만드는 형태이다. 보다 구체적인 시(市) 승격 요건 또는 설치기준은 다음과 같다.
- 첫째, 읍(邑)의 인구가 5만 이상일 것을 요구하고 있다. 여기에서 인구의 문제는 행정사무능력의 고도화와 생활기반 정비에 필요한 최소한의 인구규모를 확보하는 것이다.³⁾
- 둘째, 당해 지역의 대부분이 도시의 형태를 갖추고 있고 시가지를 구성하고 있는 지역내에 거주하고 있는 인구와 상업, 공업 기타 도시적 산업에 종사하고 있는 가구의 비율이 각각 전체의 60%이상일 것으로 지방자치법(제7조 1항)과 동법 시행령(제7조 1항)에 규정되어 있다.
- 셋째, 1인당 지방세납부액이 인구 10만이하인 시의 평균이상일 것과 인구밀도가 인구 10만이하인 시(도농복합형태의 시 제외)의 평균인구밀도보다 높을 것, 인구증가경향은 시가지를 구성하는 지역내의 거주인구 및 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구가 최근 5년간 증가경향에 있을 것 등에 관한 사항이 행정구역조정업무처리에관한규칙(내무부령 제6조)에 규정되어 있다.

3) 임석희(2003)는 군(郡)의 경우 인구규모에 따른 1인당 군 재정지출의 추이를 토대로 분석하여 인구 6만에서 7만 사이를 최소 필요인구로 보고 있다. 즉, 시의 경우와 같이 전체적으로 인구 규모가 작아짐에 따라 1인당 군 재정지출이 증가하나 인구 6만~7만을 경계로 급증하는 추세를 보인다는 것이다.

2) 도·농복합시의 형태

- 도(都)·농(農)복합 형태의 시로 승격하는 경우로 도시지역과 농촌지역을 합쳐 하나의 복합시로 만드는 형태이다. 도·농복합시를 설치하기 위한 몇 가지 기준으로 지방자치법(제7조 2항)과 동법 시행령(제7조 2항)에 규정되어 있는 사항은 다음과 같다.
- 첫째, 시와 군이 통합되는 형태로 이루어져야 한다. 둘째, 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군이 존재해야 한다. 셋째, 인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상 지역의 인구가 5만 이상인 군으로서 군의 전체인구가 15만 이상이고 도시형태를 갖추고 있는 지역 내에 상업, 공업 기타 도시적 산업에 종사하고 있는 가구의 비율이 군 전체 가구의 45%이상일 것 등이다. 또한 군(郡)의 재정자립도가 전국 군(郡)의 재정자립도의 평균치 이상일 것 등이다.⁴⁾
- 읍의 설치기준은 첫째, 인구가 2만 이상이어야 되며 둘째, 당해 지역의 대부분이 도시의 형태를 갖추고 있고 시가지를 구성하고 있는 지역내에 거주하는 인구와 상업, 공업 기타 도시적 산업에 종사하고 있는 가구의 비율이 각각 전체의 40%이상이어야 한다(지방자치법 제7조 3항, 동법 시행령 제7조 3항). 다만 군사무소소재지의 면과 읍이 없는 도농복합형태의 시에 있어서 관할구역 내에 1개 면의 경우에는 인구가 2만미만인 경우에도 읍으로 할 수 있도록 되어 있다(지방자치법 제7조 3항).

3) 특별법에 의한 시(市) 승격

- 특별법에 따라 시로 승격되어 그 권한과 지위를 획득하게 되는 경우는 계룡시의 예를 들 수 있다. 계룡시는 1990년 충청남도 직할의 계룡출장소가 설치된 뒤, 2003년 9월 19일 ‘충청남도 계룡시 도농복합형태의 시 설치 등에 관한 법률’에 따라 시로 승

4) 한편, 광역시로의 승격의 경우 통상 인구 100만 이상인 시를 검토대상으로 하고 있으며 다른 특별한 법정 요건은 없다. 자치구의 경우 특별시와 광역시의 관할구역 안에 두도록 되어 있다(지방자치법 제3조 2항).

격되었다.⁵⁾ 계룡시의 관할구역은 두마면과 남선면의 2개 면과 금암동의 1개 동으로 이루어져 있다.

- 계룡시 특별법에 의하면, 이와 같은 특별법 체제하의 시 승격의 경우는 지방자치법 제7조제2항제4호의 규정을 근거 내지 기준으로 적용하도록 하고 있다. 즉 동법 제7조는 시·읍의 설치 기준 등에 관해 규정하고 있는데, 제1항은 시가 되기 위해서는 해당 지역 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 함을 지적하고 있으며, 제2항에서는 도농복합형태의 시에 관한 요건을 제시하고 있다. 특히 제4호는 “국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제106조의 규정⁶⁾에 의하여 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부인 지역”의 경우에 도농복합형태의 시를 만들 수 있도록 하고 있다.

5) 동 법률은 본문 2개조와 부칙 4개조로 구성되어 있다.

6) 지방자치법 제106조(출장소): 지방자치단체는 원거지 주민의 편의와 특정지역의 개발촉진을 위하여 필요한 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 당해 지방자치단체의 조례로 출장소를 설치할 수 있다.

V. 당진군의 시(市) 승격 방안

1. 도·농복합도시형태의 시(市) 승격 추진

- 당진군의 경우 도시지역과 농촌지역의 역할과 기능을 상호보완적으로 연계하여 지역발전을 도모하고, 도시와 농촌이 병존하면서 상호보완적 역할을 통해 도시와 농촌간의 발전격차를 해소하고 균형적인 발전을 도모하기 위하여 도·농복합도시 형태의 시(市) 승격을 추진하는 것이 바람직하다.

1) 여건 및 추진목표

(1) 인구

- 당진군의 인구는 1998년까지는 증가추세였으나 이후 매년 감소한 후 지난 2004년부터 지속적으로 증가하여 2006년말 현재 당진군의 인구는 127,167명(당진읍, 37,273명; 합덕읍, 11,970명; 송악면 15,089명 등)으로 나타나고 있다. 인구와 관련된 시 승격의 법적 요건은 15만명에 미달하고 있다(2만 이상 읍 2개의 기준도 미달). 그러나 송악면, 신평면의 기업인구의 증가로 읍 승격의 가시화되고 있으며, 송악면의 경우 현대제철, HYSCO 정상화, 부곡·고대단지 분양 등이 활발하게 늘어나고 있다.

(2) 재정자립도

- 시 승격을 위한 재정자립도는 전국 군의 평균을 상회하여야 한다. 2005년도 전국 군의 재정자립도는 평균 18.8%이고, 당진군의 재정자립도는 34.7%로 시 승격 기준을 충족시키고 있는 것으로 나타나고 있다.

(3) 도시적 산업 종사 가구 비율

- 도시적 산업종사의 분포와 관련된 법적 요건은 상업, 공업 등 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 45%이나 당진군의 경우 도시적 산업종사자가 60.7%로 나타나고 있어 법적 여건을 충족시키는 것으로 나타나고 있다(<표 7> 참조).

<표 7> 업종별 업체 및 종사자 수 현황(2005년말 기준)

업종	업체 수	종사자 수	업종	업체 수	종사자 수
농·임업	19	191	통신업	28	347
광업	10	119	금융 및 보험업	91	984
제조업	619	9,390	부동산업및임대업	291	581
전기가스 수도업	8	795	사업 서비스업	123	869
건설업	304	4,016	공공행정 등	60	1,373
도·소매업	2,147	4,785	교육서비스업	261	2,600
숙박·음식업	1,760	4,368	보건및사회복지사업	177	1,103
운수업	546	1,215	기타공공, 개인서비스	907	1,708
오락 및 문화관련	242	538	합 계	7,593	34,955

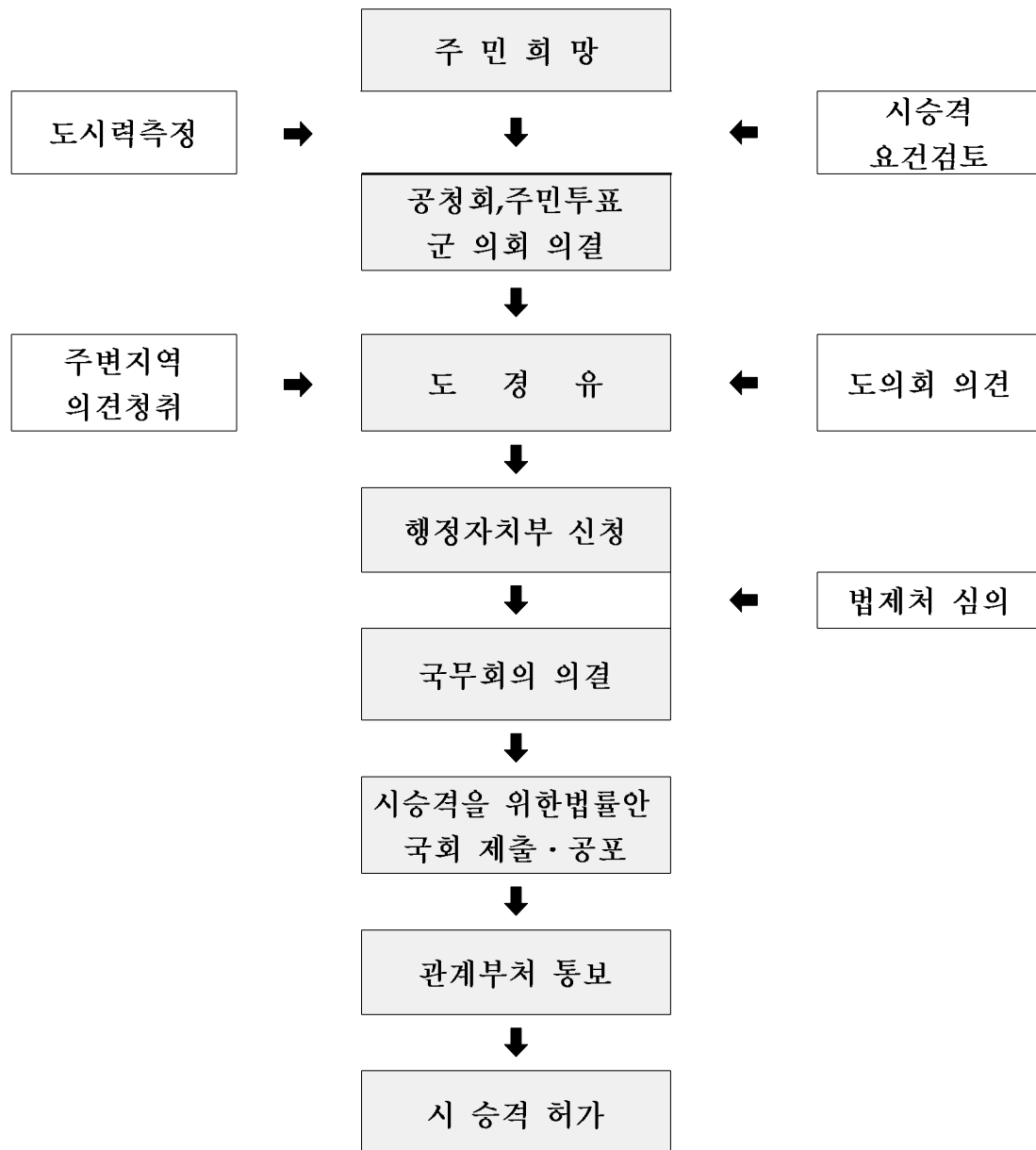
자료 : 당진군(2006), 「통계연보」.

(4) 기타 사항

- 도시의 주거문화인 공동주택, 기업, 도시계획 등 제반여건은 모두 기준을 충족시키고 있는 것으로 나타나고 있다.

2) 추진절차

○ 도·농복합시의 추진절차는 아래와 같다(〔그림 3〕 참조).⁷⁾



〔그림 3〕 도·농복합시 추진절차

7) 당진군(2006a) 참조.

2. 시(市) 승격의 추진목표 및 전략

1) 추진목표

- 당진군은 2008년도를 시(市) 승격의 원년으로 하기 위해 구체적인 추진목표와 추진전략을 수립하고 시행하고 있다(민중기 군수의 정책공약). 당진시 승격을 위한 당진군의 추진목표를 살펴보면 다음과 같다(당진군, 2006a).

(1) 생태·근교 농업의 육성

- 청정농업과 그린 투어리즘(Green Tourism)을 중심으로 한 고부가 및 수출산업형 생태·근교 농업지대를 형성하여 고부가가치의 생태·근교농업중심지로 육성한다.

(2) 임해형 신(新)산업단지 육성

- 현대제철, 현대 하이스코, 동부제강, 동국제강 등 철강산업 등 임해형 신(新)산업지대의 구축으로 지역산업의 고도화와 지역내 고급 일자리 창출기회를 확대하여 일자리가 풍부한 임해형 신(新)산업단지를 형성한다.

(3) 물류·유통의 중심지로 육성

- 경부고속도로, 중부고속도로, 서해안 고속도로, 당진~대전간 고속도로 등 고속도로 교차, 당진항의 항만건설 등 대외무역 및 물류기반이 확충됨으로서 충남북부권의 유통 및 물류거점지로 발전시켜 충남 북부권의 물류·유통의 중심지로 발전시킨다.

(4) 체험형 휴양 및 여가 중심지

- 관광 자원이 풍부한 산악, 평야, 해양, 호수, 도서, 항 포구 등 자연생태계와 산업단지 등 인공자원을 친환경적으로 이용한 체험형 휴양 및 여가 지대로 발전 지속가능한 체험형 휴양 및 여가 중심지로 발전시켜 나간다.

2) 시(市) 승격의 추진전략

- 당진군의 환경변화는 환황해권 경제권 대두와 대중국 교류 및 교역증대, 접근성 향상 및 물류기능 강화에 따른 기업입지 여건의 확대, 행정수도 건설에 따른 물류거점지, 충남도청이전에 따른 지역발전의 기회 등으로 요약될 수 있다. 따라서 당진군은 이러한 충청권의 환경변화에 능동적이고 적극적으로 대응하면서 다차원적인 발전계획을 모색하여 명실상부한 자족기능도시로 발전해야 한다. 특히 당진군은 인근 지방자치단체와 연계한 공생적 발전전략의 수립, 주변지역의 발전추세를 고려한 특화전략사업 도출, 감소한 군세회복을 위한 적극적인 대책의 마련이 필요하다.
- 당진군은 최근 지역경제의 회복을 계기로 삼아 주변지역과의 적극적인 협력체제의 구축과 함께 독자적이고 차별화된 발전방안을 수립·집행할 필요가 있다. 또한 당진군은 경쟁력이 우수한 농업 및 자연경관 분야를 최대한 활용하고, 주변 지역보다 우수한 경쟁력을 지닌 제조업 등을 질적으로 고도화하는 전략이 바람직할 것으로 판단된다.
- 당진군의 발전전략에는 다음과 같이 두 가지 관점이 반영되어야 한다. 첫째, 신도청 소재의 광역도시계획과 인근 지방자치단체의 지역발전계획 등을 고려한 발전계획의 수립이 필요하다. 둘째, 주변지역과 연계할 수 있는 네트워크형 도시관리체제가 필요하며, 충남서북부 지역의 도시발전축 형성 및 행정체계의 개편(‘시’ 승격) 등이 고려되어야 한다.
- 이러한 관점에서 당진군의 도시계획망 확장 여부와 효율적인 도시관리 방안 등이 모색되어야 하며, 궁극적으로 당진군이 시(市)로서 승격하기 위한 여건조사 및 실행이 요구된다. 또한 지역경제 및 산업에 대해서는 다음과 같은 몇 가지 사항이 검토되어야 한다.

- ① 첫째, 기존 산업구조의 개선 및 경쟁력 강화 방안이 도출되어야 하며, 고대·부곡단지와 석문단지 등을 중심으로 주변지역 산업구조의 개선에 따른 국가차원의 정책적 지원을 효과적으로 활용하여야 한다. 특히 송악, 신평, 송산, 석문 등에 기업형 도시의 건설을 적극 추진할 필요가 있다.
- ② 둘째, 전형적인 농업중심의 군(郡)의 기능에서 대도시 근교형 농업육성을 위한 전략적인 핵심사업을 도출하여야 하며, 농촌생활환경 인프라 구축을 위한 개별사업의 도출이 필요하다.
- ③ 셋째, 사회간접자본과 관련하여 대전-당진간 도로연계망 구축, 당진-천안간 고속화 도로 착공, 동서산업철도의 건설 등 광역교통망 및 간선도로망 형성이 필요하다.
- ④ 넷째, 매력 있는 교육 및 문화관광지 조성과 관련하여 기존 교육문화육성 방안 및 특성산업 교육유치 방안 등을 모색하여야 한다. 대학 및 특수학교의 유치, 국공립 병원의 유치 등이 필요하다.
- ⑤ 다섯째, 기존의 지역 내 관광자원(왜목마을, 삼교호 함상공원, 솔피성지, 행담도 등)을 이용한 전략사업을 도출하고, 새로운 볼거리, 즐길 거리, 먹 거리, 살거리 등을 창출하는 방안을 모색하여야 한다.
- ⑥ 여섯째, 생태 및 환경의 지속가능한 관리부분에 대해서는 개발과 보존이 조화를 이루는 토지이용방안 혹은 관리체계의 수립이 모색되어야 하며, 농지활용의 효율적인 이용방안 강구, 쾌적한 가로환경 조성, 웰빙 환경지구 구축, 상하수도 및 쓰레기 처리 등 기초생활 환경망의 형성이 필요하다.
- ⑦ 일곱째, 주변지역과의 협력 및 제휴를 통하여 주변지역과 상생적 발전전략을 수립하고, 첨단기업 유치 등 신규일자리 창출을 위해 국가적 지원 등을 확보하여야 한다. SOC간접자본시설, 각종 정부보조사업의 지원책 등이 우선적으로 시행되도록 전략적으로 대응하여야 한다.

- 당진군의 시(市) 승격을 위한 주요 추진전략을 살펴보면 다음과 같다(<표 8> 참조).

<표 8> 시(市) 승격 추진전략

추진전략	주요 내용
1. 시(市) 승격 추진위원회 출범	지역민, 관내 기업인, 출향인사 등으로 범추진위원회 구성
2. 선진 도시 기반 구축	각종 도시개발 사업추진, 사회간접자본 확충 등
3. 인구 유입의 증대	인구유입 조례제정, 주민등록 이전운동, 인구유입 인센티브제 실시, 출향인사 유치사업, 귀농권장사업 실시 등
4. 교육시설 확충 및 교육의 질 제고	중·고·대학의 교육시설 확충, 지역학교 육성운동 전개
5. 기업체 및 물류단지 계획입지 개발	석문단지 개발, 철강산업 육성, 당진물류유통단지 유치 등
6. 시(市) 청사 이전	시 승격 대비 신청사의 건립추진
7. 체험·휴양관광지 개발	기존 관광지의 시설개선, 관광루트 개발, 새로운 관광지의 조성

자료: 당진군(2005a, 2005b, 2006a).

< 참 고 문 헌 >

- 당진군. (2005a). 「내부자료」
- 당진군. (2005b). 「다이나믹 당진비전21」.
- 당진군. (2006a). 「내부자료」.
- 당진군. (2006b). 2006년도 당진군 통계연보 EBook.
- 박우서. (2001). 「지방자치와 광역행정」. 서울 : 대영문화사.
- 임석희. (2003). 행정구역의 공간적 조직성격: 문제와 대안. 서울대학교
박사학위논문.최종철·이왕건. (1998). 도농통합시의 도시계획제도 연구,
연구보고서 98-11. 국토개발연구원.
- 충청투데이. 2006년 9월 12일자.
- 홍준현. (2000). 지방행정구역의 폐치분합 기준. 미발간 자료.
- <http://www.dangjin.go.kr>

<부록> 시(市) 승격으로 달라지는 대상사무

대상사무	군	도농복합시	근거법령	비고
세무행정	면허세 1종 : 18,000원 2종 : 12,000원 3종 : 8,000원 4종 : 6,000원 5종 : 3,000원	면허세 1종 : 30,000원 2종 : 22,500원 3종 : 15,000원 4종 : 10,000원 5종 : 5,000원 ※읍면지역변동없음	지방세법 제164조	각종면허소지자 및 인허가자
	재산세 -세율 3/1000 종합토지세 -도시계획구역안의 농지 (전, 답 과수 원) → 분리과세	재산세 -주거지역내 공장건축물에 한해서만 6/1000 ※ 주거지역내 공장설립 억제 - 邑·面지역 : 변동없음 종합토지세 시지역(읍·면지역제외)의 도시계획구역안의 농지중 개발제한구역과 녹지지역을 제외한 농지→종합과세	지방세법제188조 지방세법시행령제194 조의15제2항가호	
건강보험	건강보험 농어촌경 감 22% 적용 (대상:지역세대원)	건강보험료 동 지역 농·어촌 경감 22% 제외 - 邑·面지역 : 변동없음	국민건강보험법 제62조(보험료) 동법시행령제 32조 2항 (보험료경감대상자)	2003.11월분 보험료부터 적용 (납부일자 : 2003.12.10)
보통교부세 산정기준변경	郡의 산정기준	洞지역 : 市의 산정기준 적 용 (군산정기준보다 증가)	지방교부세법 시행령제4조	지역개발사업비 투자확대
양여금 기준변경	군도, 농어촌도로 정 비사업	동지역 : 국도, 지방도, 시도 정비사업 증가	지방양여금법 시행령 제2조	
도시기본계획 수립	읍면단위별 도시계획 수립	시구역을 총괄하는 도시계획수립 -시도시계획위원회 설치		계획도시건설 등 균 형적인 발전도모
농어촌고교생대 학교특계입학	군 지역: 가능	동지역 : 불가 (당해년도 입 학생까지 혜택) 읍면지역:가능		입학정원의 3%범위내 에서 선발하는 제도
고교의 급지자정	군 : 2급가지역171,810 원	동지역 : 1급 나지역192,810 원 읍면지역:변동없음		분기 21,000증가(재학 생은 졸업시까지 유예)

대상사무	군	도농복합시	근거법령	비고
호적사항	군 : 읍·면장	동 : 시장 읍면: 읍면장	호적법제2조	
행정기구		시청소재지 동설치(2읍→2동) -2년경과후 1국 2과 추가설치	지방자치단체의행정 기구와정원등에관한 규정제10조	양질의 행정 서비스제공
도농복합시형태의 시에대한특별지원		시의개발을위한별도계획수립가능 시승격관련 특별보조금의 지급 시승격관련 지방교부제배분 재정투융자 등 재정상의 특별지원	도농복합형태의시설 치에대한행정특례등 에관한법률제3조1항	
의용소방대설치	군수가도지사 의 명을 받아 구역별로 설치	소방서장이 도지사의 명을 받아 구역 별로 설치	충청남도의용소방대 설치조례	
환경개선부담금부과	부과계수 -시설물:대기 0.40 수질 0.57 -자동차:0.79	부과계수(동지역) -시설물 :대기 0.79 수질 0.67 -자동차 : 0.79	환경개선부담금법제 10조 자동차 -경유차량 시설물 연면적 160㎡이상의 건축물	
농어촌버스운송사업 면허최저기준대수	10대	30대 (신규등록 적용)	여객자동차운송사업 법제6조1항동법시행 규칙제12조	
일반택시운송사업등 록의 최저기준대수	10대	30대 (신규등록 적용)	여객자동차운송사업 법제6조제 1항동법시 시행규칙제12조	
전세버스운송사업 등 록의 최저기준대수	10대	30대 (신규등록 적용)	여객자동차운송사업 법제6조제 1항동법시 시행규칙제12조	
옥외광고물의표시허 가신고수수료변경	옥외광고물 허가신고수 료	옥외광고물허가신고수수료 -건물전문간판(가로형) :1,000원-2000원등 16개 종류별 인상 읍면지역 :변동없음	옥외광고물관리법 제17조의1	계획도시건설 등 균형적인 발전도모
중학교의무교육	군 : 실시	동지역 : 미 실시 읍면지역 : 실시		
주소및각종공부의 변경(58종) (읍면행정체제)		읍면도의 행정체제 읍면지역은 당진군이 당진시로 변경되며, 동지역은 시청소재지 법정리 또는 인구과밀지역이 동으로 변경 각종공부변경(16개분야 58종), 호적, 주민등록, 지방세, 지적, 외국인, 수형인, 취학아동, 생활 보호, 민방위, 건설, 문화재 등		

자료: 당진군(2005b: 321-322). 「다이나믹 당전비전21」.