

市昇格基準의 強化方案

Standards on the Raising of Si Status and Their Enforcements

金 炳 國

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

李 政 燁

(韓國地方行政研究院研究員)

目 次

- I. 序
- II. 地方行政區域의 適正基準論議
- III. 市昇格基準 및 強化의 必要性
- IV. 市昇格基準의 強化方案
- V. 結論

I. 序

地方行政에서 가장 기본이 되는 것으로 간주하는 要素로는 區域, 住民, 組織, 法人格, 獨立性, 行政權, 財政權을 들 수 있다. 이 중에서 區域은 地方行政의 第1次的인 基本要素로서 地方行政에 미치는 영향이 지대하다고 아니할 수 없다. 그렇기 때문에 行政區域의 適正化는 地方行政에 있어서 가장 중요한 課題中的 하나이다.

만일 地方自治團體의 區域이 不適正하게 劃定되어 있다면 能率의인 行政이나 健全財政을 기대하기가 곤란하고 住民의 行政機關이용이 불편해지며, 住民參與 機會도 희박해

진다. 따라서 地方自治團體가 원할한 行政機能을 수행하기 위해서는 우선 地方自治團體의 行政區域이 적정하게 劃定되어야 한다.

우리나라는 그동안 適正한 行政區域을 劃定하기 위하여 여러차례에 걸쳐 行政區域을 改編하였다. 특히 1960年代이후 都市化로 인하여 都市區域이 날로 팽창함에 따라 都市行政區域의 改編이 여러차례 이루어져 왔다. 1963년에 釜山市가 直轄市로 改編된 이후 都市地域의 改編이 계속이어져 오늘에 이르고 있고, 뿐만아니라 1980年代에 들어와서도 小規模 都市區域의 改編, 다시말해서 邑의 市昇格이 4차례나 행해져왔다.

그런데 위와같이 適正區域의 劃定을 위한 改編 努力이 있어 왔으나 이것은 1894년에 골격이 짜여진 오늘날의 行政區域에 대해 대폭적인 수술을 한것이 아니고 機關의 設置나 境界調整을 주로 행한 소폭적인 改編이었다고 할 수 있다. 더우기 중요한 점은 그때그때의 사정과 필요에 따라 그 基準이 劃定되었지 一貫된 理論的 또는 法的인 基準에 의한 改編이라고 보기가 어렵다는 점이다.

本論文은 이러한 點을 감안하여 우리나라의 區域改編, 그중에서도 80年代 이후 가장 많이 행해졌고 장차의 都市化의 추세로 볼 때 계속 改編이 요구되는 邑의 市昇格에 한 정하여 그의 昇格基準을 中心으로 論하고자 한다. 특히 現行 市昇格基準들을 客觀的으로 強化하는데 초점을 두고 여러 方案들을 摸索해 보고자 한다.

II. 地方行政區域의 適正基準論議

行政區域의 適正性 問題는 여러가지 복합적인 要因들에 의해 결정되며 매우 예민한 부분이기도 하고, 또한 그 時代的, 地理的 차이에 따라 適正性 자체가 변동하기 때문에 適正規模란 存在할 수 없다고 주장하는 사람도 있다. 그러나 어느정도 諸般與件이 前提된다면 일정범위내에서 論議될 수 있는 것이다.

일반적으로 다양하게 논의되어진 地方行政區域의 適正基準에 관해서 國內外의 學者들을 중심으로 살펴보면 아래와 같이 종합된다.¹⁾

1) V. D. Lipman, *Local Government Areas*(Oxford Basil Blackwell, 1949), PP. 305~331; A. C. Millsbaugh, *Local Democracy and Crime Control* (Washington D. C.: Brookings Inc., 1936), PP. 71~78; A. F. Leemans, *Changing Pattern of Local Government*, 李聖德(譯), 「地方政府改革論」(서울: 法文社), PP. 42~55; 鄭埏煜, 「地方行政學」(서울: 法文社, 1985), P. 549; 韓垣澤, 「都市 및 地方行政論」(서울: 法文社, 1985), P. 109; 金甫炫, 金庸來, 「地方行政의 理論과 實際」(서울: 法文社, 1981), PP. 319~330; 崔昌浩, 「地方行政區域論」(서울: 法文社, 1981), PP. 81~85; 金安濟, 「環境과 國土」(서울: 博英社, 1979), PP. 559~869; 崔相哲, 「自治區域設定과 地域開發의 方向」, 「行政問題論集」第6輯(서울: 漢陽大學校, 1985), PP. 266~287.

● V. D. Lipman: ① 전국적인 人口와 面積 고려 ② 地理性, 産業性, 經濟生活性, 傳統性, 歷史性 중 둘이상의 要因을 相互調和 ③ 主要都市의 經濟·社會的 영향력 고려

● A. C. Millsbaugh: ① 共同生活圈 ② 能率의 인 行政單位 ③ 自主的 財源調達能力 ④ 適合한 行政便宜

● A. F. Leemans: ① 社會共同體 ② 住民參與 ③ 機能的管轄區域 ④ 地方政府的 財政的·人事的 能力

● 英國地方自治委員會: ① 共通의 이해관계를 가진 共同社會 ② 장래의 發展性 ③ 産業·經濟的 特性 ④ 財政需要와의 關係하에서 測定된 財源 ⑤ 物理的 特性, 특히 적절한 境界, 交通, 通信手段, 行政中心地, 商業 및 社會生活 中心地에의 接近性 ⑥ 人口의 規模, 分散 및 特性 ⑦ 地方行政機關의 行政實績 ⑧ 區域의 規模와 形態 ⑨ 住民의 소망

● UN研究報告書: ① 基礎自治團體의 區域: 共同體意識이 存在하고 住民의 行政參與가 가능한 가장 넓은 地域

② 上級自治團體의 區域: 자신이 處理하는 行政業務를 가장 能率的으로 處理할 수 있는 最大圈域으로 하되 地方議會議員이 자주회합할 수 있는 정도의 규모

- 日本地方行政調査委員會의 標準 町·村 規模: ① 人口 7000~8000名 정도 ② 人口와 面積間의 관계고려 ③ 學校, 土木, 業務改良, 社會福祉, 公衆衛生, 國民健康保險, 階防과 같은 重要업무에 대해 能률적인 處理를 可能케 하는 규모를 검토하여 채택하고 초과하는 업무에 대해 組合이나 共同處理를 고려 ④ 能률적·경제적인 定員配置를 可能케하는 규모 ⑤ 농촌의 도시편입에의 신중 ⑥ 주민의 공동의 식 배양 여부 고려 ⑦ 산간벽지나 낙도에 있는 町·村과 같이 규모의 합리화에 여지가 없는 것에 대해 그 정촌의 能력을 초월하는 업무는 府·縣이 대신 처리하는 방도 고려

- 崔 昌 浩: ① 共同社會 ② 行政量 ③ 便宜性 ④ 財政的自主性 ⑤ 住民參

與·統制

- 金 安 濟: ① 據點의 原則 ② 計劃性的 原則 ③ 等質性的 原則

- 金甫炫·金庸來: ① 주민의 共同生活圈과 일치 ② 共同體 의식이 존재 또는 배양가능지역 ③ 自治團體가 처리해야할 機能과의 상 관관계하에서 설정 ④ 자주적 財源을 조달할 수 있는 규모의 區域 ⑤ 산업사회의 地域的 발전과 국가의 산업적·경제적 政策에 알맞도록 설정 ⑥ 同種同格의 自治團體는 面積·人口·財源등이 상호균등하도록 구역을 설정 ⑦ 交通·通信·地理的 환경등을 고려하여 주민편의와 행정능률을 도모할 수 있는 규모의 구역 ⑧ 도시지대와 농촌지대를 무리하게 통합하여 이질적인 행정기능을 同一機關에서 처리하는 일이 없도록 고려

- 崔 相 哲: ① 공간적 統合性 ② 住民의 參與性 ③ 行政的 能률성 ④ 財政的 자율성 ⑤ 歷史的 慣性

이상으로 국내외에서 다양하게 논의되어진 行政區域의 適正基準을 고찰해 보았는 바, 이를 중심으로 適正한 行政區域의 改編基準을 재정비해 보면 ① 住民統制의 容易 ② 충분한 自主財源확보 ③ 住民 生活圈과의 일치 ④ 交通·通信利用의 便利 ⑤ 自治團體의 開發能力 보유 ⑥ 地形地勢에 따른 劃定 ⑦ 전국 의 人口, 面積, 財源과의 關係 고려 등으로 제시될 수 있다.

이렇게 제시된 기준들을 行政區域의 적정 규모와 관련시켜 論議해보면 다음과 같은 관점에서 각기 달리 적용되는 것을 볼 수 있다. 첫째, 地方行政의 목표와 관련된 관점에서 보면, 소규모구역은 住民參與와 社會共同體기준이 강조되고 대규모구역은 行政의 효율성이나 사회경제적 개발의 기준이 강조된다. 둘째, 地方自治團體의 계층과 관련된 관점에서 보면, 기초자치단체는 生活圈, 住民參與, 住民統制의 기준에 가중이 되고 상급자치단체는 開發權, 行政能率 등의 기준에 가중이 된다.

결국 이상의 7가지 기준은 적정한 行政區域의 기준으로서 절대적인 것이 아니고 실제로 추상적인 영역을 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 일반적인 지칭에 불과하다고 할 수 있다.

Ⅲ. 市昇格基準 및 強化의 必要性

위에서 제시한것처럼 行政區域의 適正化는 어렵고, 설령 그 기준을 정했다해도 그것은 指針(guide line)에 불과한 것이다. 그럼에도 行政區域의 적정화 노력은 계속되어야 하고 그 기준의 발굴에도 관심을 가져야 한다. 그러한 노력의 일환으로 行政區域으로서의 都市인 邑이 市로 昇格되는 기준을 이하에서 논하고자 한다.

1. 市昇格基準 및 適用事例

가. 市昇格의 基準

우리나라 市昇格에 관한 規定은 地方自治法 第7條와 同法 施行令 第7條2項에 明文化

되어 있다. 地方自治法에는 첫째, 人口 5萬이 상으로 都市形態를 갖추어야 하고 둘째, 市設置에 관한 細部基準은 大統領令으로 定하도록 되어 있다. 또한 同法 施行令에는 人口 5萬이상인 것과 市街地構成居住人口와 都市的 產業從事家口比率이 各各 50% 이상이어야 한다고 되어있다.

여기서 알 수 있는 것은 ① 인구 ② 도시형태가 市昇格의 主要基準이라는 것이다. 그리고 都市形態의 基準은 이를 명확하게 하기 위하여 大統領令으로 정하도록 규정하고 있는 것을 볼 수 있다.

한편 日本의 市設置要件은 우리나라보다 매우 구체적으로 제시되어 있는데 특히 都市形態를 규정하고 있는 것이 그러하다. 地方自治法 第8條 第1項에 규정되어 있는 내용을 보면, ① 人口 5萬以上일 것 ② 中心市街地形成 戶數가 6割以上일 것 ③ 都市的業體 從事者數 및 이러한 者와 同一世帶에 속하는 者가 全人口의 6割以上일 것 ④ 當該 都道府縣의 條例로 定하는 都市的 施設 기타 都市로서의 要件을 具備할 것 등이 명시되어 있다.

또한 都道府縣의 條例에 있는 都市的 施設 및 기타 都市로서의 要件에 관한 구체적 내용을 보면, ① 稅務署·公共職業安定所 또는 縣의 官公署가 3以上 設置되어 있을 것 ② 高等學校·中學校를 합하여 3以上 設置되어 있을 것 ③ 公·私立圖書館·博物館·公園 등 文化施設 2以上일 것 ④ 上下水道事業을 當該 보통自治團體가 1以上 經營하고 있을 것 ⑤ 住民 1人當 國稅 또는 地方稅額이 他市와 同額 또는 그 以上일 것 ⑥ 1人當豫算額이 他市와 同額 또는 그 以上일 것 ⑦ 銀行·會社類가 他

市에 比해 손색이 없을것 ⑧ 都市的業體 從事者가 最近 5年間 增加趨勢에 있을것 ⑨ 病院·診療所·劇場等 施設이 相當數 있을것 등이 명시되어 있다.

나. 市昇格 事例

우리나라에서 있었던 邑의 市昇格 事例를 예시해 보면 <表1>과 같다.

<表1> 邑의 市昇格現況

區 分 年 度	對 象 市	基 準	備 考
1946. 6. 1	춘천		
1949. 8. 13	청주·전주·군산· 이리·수원·목포· 여수·순천·김천· 마산·진주		
1955. 8. 13	강릉·원주·경주· 진해·충무·제주		
1956. 7. 8	청주·삼천포		
1963. 1. 1	의정부·천안·안동 ·속초	· 人口 5萬이상 · 향후 都市的 發展可能性	
1973. 7. 1	성남·안양·부천	· 人口 5萬이상 · 市街地人口 10% 이상 · 장래 발전 가능성	· 취업인구의 30% 이 상이 2·3차 산업 종사 · 人口5萬이상이라도 都市化가 안되었거 나 인구감소지역제의 例)동두천:62,000名 →55,000名 장성읍:103,000名, 도시화 30%
1980. 4. 1	동해·창원·제천· 영주	· 人口7萬이상 · 人口증가율 1.5% 이상 · 自體收入 年1억5천 이상 · 市街地人口80% 이상	
1981. 7. 1	광명·송탄·동두천 · 정주·남원·나주	· 人口 5萬이상 · 배후농촌지역의 개발거점 가능지역	

區分 年度	對象市	基準	備考
	영천·김해·서귀포 ·대백	<ul style="list-style-type: none"> • 地域間均衡發展에 기여할 수 있는 地域 • 大都市 人口集中 억제효과 지역 • 昇格後 잔여군세가 전국군의 평균세를 유지할 수 있는 지역 	
1986. 1. 1	안산·과천·구리· 평택·삼척·공주· 대천·온양·여천· 상주·점촌·경산	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 5만 이상 • 시가지 구성 거주 인구 50% 이상 • 도시적 산업 종사가구 비율 50% 이상 • 잔여군세 고려 • 특별지방행정관서와의 관계 	
1989. 1. 1	미금·오산·시흥· 군포·의왕·하남· 서산·김제·동광양 ·밀양·장승포	<ul style="list-style-type: none"> • 상동 	

資料: 朴商敦, “우리나라 地方行政區域의 改編基準에 관한 研究”, 碩士學位論文(서울: 서울大行政大學院 1987), PP. 66~82 參照 및 內務部 資料 提供.

이상의 연혁에서 보면, 우리나라 地方行政區域의 法的改編基準은 과거 매우 개괄적(人口 5萬, 都市形態구비)이었기 때문에 실제의 改編은 그때그때의 方針에 따라 약간씩 다르게 적용하여 왔음을 볼 수 있다. 왜냐하면 그 기준은 점차로 細分되어 왔고 또한 아직도 그 기준이 確固한 것이 되지 못하고 있는 것을 볼 수 있기 때문이다.

2. 市昇格基準의 強化 必要性

가. 昇格要件充足을 위한 過大編入
市昇格을 위해서 해당 邑의 주변 농촌지역을 編入시킨 사례가 많았다. 市昇格의 요건으로 法에 규정되어 있는 人口 5萬을 확보하기 위하여 과대한 농촌지역의 편입을 추진한 결과 市行政을 도시행정과 농촌행정으로 二元化시켰을 뿐만 아니라 도시시설의 分散과 시민의식 구조면에서의 不調和를 발생시켰던 것이다.²⁾

2) 崔昌浩, 前揭書 P. 139.

인구 5萬정도의 도시를 기준으로 한국과 미국을 대비해보면, 미국은 평균 都市行政區域이 27.3km²인데 비하여 한국은 50.78km²로서 미국보다 약 2배의 규모에 해당한다.³⁾ 자동차 보급율이 높고 교통수단이 발달한 미국보다 우리의 평균 都市行政區域이 더 넓은 것은 市區域擴張을 위한 주변 농촌지역의 過大編入에 따른 市行政區域의 과대성을 입증해주고 있는 것이라고 할 수 있다.

나. 市昇格基準適用의 一貫性결여

지난 20여年동안 우리나라 市昇格의 적용 사례를 보면 <<표1> 參照) 1963年度の 의정부를 비롯한 3個市の 승격시 人口 5萬과 尙後都市發展可能性을 昇格基準으로 적용하였고, 1973년에 있었던 市昇格에는 여기에다가 市街地 人口 50%以上을 추가하였으며 1980년에 있었던 市昇格에는 人口 7萬以上과 人口增加率 1.5%以上, 自體收入 1억5천以上, 市街地 人口 80%以上이라는 기준을 보장 적용하였다. 그리고 1년뒤인 1981年 광명시를 비롯한 9個市昇格에는 다시 인구 5만이상으로 바뀌었으며 새로운 조건으로서 잔여군세를 적용하였다.

이처럼 우리나라 市昇格의 경우 그 基準의 적용에는 一貫性이 결여되어 있음을 알 수 있다. 이것은 人口기준보다는 都市形態기준에서 뚜렷이 나타나고 있는바, 향후 市昇格時 적용될 수 있는 合理的인 都市形態基準의 설정이 요구되는 주요인이라고 할 수 있다.

다. 都市形態에 관한 基準의 未細分化

地方自治法에서 都市形態의 기준을 보다 명확히 하기 위하여 이를 大統領令에 위임하였으나 大統領令에서 그것을 市街地構成 居住人口 50% 이상과 都市의 産業從事家口比率 50% 이상으로만 규정함으로써 보다 세부적인 기준, 즉 都市의 施設과 관련된 기준들이 누락된 것을 볼 수 있다. 결국 都市施設을 구체적으로 명시하는 도시형태의 기준이 現行 市昇格基準을 強化하는 차원에서 보강되어야 할 것이다.

일본의 경우 都道府縣 條例에서 都市의 施設 및 그 要件을 퍼센트의 개념보다는 個數의 개념으로 하여 구체화시켜 9個 항목에 걸쳐 나열하고 있다. 한편 도시형태는 ① 일정 지역의 政治·經濟·文化의 중추를 이루고 있는 취락 ② 1차산업보다 2·3차 산업에 종사하는 人口의 比率이 높은 지역 ③ 도시시설과 주택 및 고층건물의 數가 많은 지역 등으로 다양하게 定義됨에 따라서 이에 관련한 都市形態基準의 設定이 있을 수 있다는 사실에 근거하기도 한다.⁴⁾

라. 人口基準에 의한 都市區域 劃定上の 問題

都市의 定義는 다양하나 일반적으로 人口를 기준으로 하여 많은 수의 사람들이 모여서 定住하는 곳 또는 人口密度가 높은 곳으로 정의되기도 한다. 人口만을 기준으로 했을 때의 都市는 국가마다 다르나 약 2만명 이상으로 하고 있다. 英國의 경우 보통시는 최대 20만에서 최소 천명 내외이고, 美國의 경우

3) 金東勳, “直轄市 및 市の 適正規模에 관한 研究”, 大都市管轄區域의 適正規模세미나(서울: 韓國地方行政研究院, 1989), P. 359.

4) 地方行政研究所, 逐條 地方自治法解說(서울: 冠岳出版社, 1990), P. 34.

는 각 州마다 다르며 대체로 2천명 이상이다. 그외에 말레이시아는 3만이상, 그리스·스페인·스위스·캐나다·네팔은 1만이상, 인도·파키스탄·버마·벨기에·오스트리아는 5천이상, 프랑스·포르투갈·체코·아르헨티나 등에서는 2천이상,⁵⁾ 日本은 우리나라와 같은 5만명이다.

그러나 문제는 人口가 많아도 都市的인 要件을 갖추지 못하고 있는가 하면 人口가 수천명밖에 되지 않아도 都市的인 性格을 지니고 있기 때문에 결국 人口基準만을 가지고 都市區域을 획정하는 것은 무리가 있다고 하는 사실이다. 따라서 人口規模를 보완하는 방법으로 人口密度를 기준으로 사용하는 것이 바람직하다. 즉 人口와 面積을 함께 고려하는 것이다.

재퍼슨은 都市의 기준으로 ha당 人口密度 39名이상을 주장하고 있다.⁶⁾ 都市를 市街地와 都市化地域으로 구분하여 이의 기준을 人口密度로 표시한 외국의 사례는 많고 이를 종합해 보면 市街地의 경우 미국과 일본을 중심으로 하면 2500~4000/km²으로 나타나고 있고 都市化地域의 경우 200~500/km²인 것을 볼 수 있다.⁷⁾

마. 新設市의 都市環境施設의 不充分

1989年 1월에 市로 昇格된 人口규모 50,000이상의 11個市의 都市環境施設을 量的인 絶代値를 가지고 分析해본 결과 人口 규모 35,000명 이상인 過大邑보다 훨씬 뒤떨어지고 있는 것을 볼 수 있다. 新設市와 過大邑을 비교한 指標는 하수도 보급율, 상수도 보급

〈表2〉 過大邑과 新設市의 生活環境施設比率

區 分 指 標	市 (직할시포함)	邑	新 設 市	過 大 邑
1. 하수도 보급율	58.3	31.2	45.4	52.19
2. 상수도 보급율	92.1	55.7	57.1	63.0
3. 쓰레기 수거율	98.7	92.7	92.0	95.27
4. 도로율	9.77	1.71	4.54	8.48
5. 도로 포장율	80.48	68.21	79.7	84.9
6. 주택보급율	54.3	77.8	58.8	72.4
7. 인구1인당 도로연장(m)	0.69	1.53	0.63	0.65
8. 인구100인당 전화대수	27.3	23.2	22.2	25.1

5) 崔昌浩, 「韓國地方行政의 再認識」(서울: 三英社, 1985), P. 334.

6) Ralph Thomlinson, Urban Structure(Random House, 1969), P. 37.

7) 國土開發研究院, 都市地域劃定基準에 관한 研究(서울: 同院, 1981), PP. 67~71.

을, 쓰레기 수거율, 도로율, 포장율, 주택 보급율, 인구1인당 도로연장, 인구100인당 전화 대수와 같이 8개 이다(〈表2〉參照).

결국 新設市の 生活環境施設은 過大邑의 그것에 비해 8個 指標 모두에서 뒤떨어지고 있어 1989. 1의 市昇格은 都市形態의 기준을 충분히 고려함이 없이 이루어진 것으로 판단할 수 있다. 이러한 결과에서 알 수 있는 것은 都市形態의 基準의 보강이 필연적으로 이루어져야 한다는 점이다.

IV. 市昇格基準의 強化方案

1. 既存 市昇格基準들의 評價

기준에 발표된 市昇格基準⁸⁾과 現行 法規에 규정된 基準을 중심으로 그 문제점을 도출한 것이 다음의 내용이다. 그러나 기존 또는 現행의 市昇格基準이나 앞으로 제시될 그것들은 모두 일정한 한계가 있다는 점을 고려하여 검토되어야 한다는 사실이다. 왜냐하면 行政區域의 問題는 각 나라의 時代的背景이나 그 社會의 特性에 따라 그 양상을 달리하기 때문이고, 더우기 그 問題는 理論的인 결과라기 보다는 政治的인 그리고 經驗的인 產物인 경우가 지배적이기 때문이다.

2. 市昇格基準 強化를 위한 方案

方案 I : 現行 地方自治法과 同法施行令에

8) 大韓地方行政協會, 行政區域調查報告書(서울: 同協會, 1967), PP. 168~171; 朴商敦, "우리나라 地方行政區域의 改編基準에 관한 研究"(서울: 서울大 行政大學院, 1987), PP. 85~99.

규정된 人口基準과 都市形態基準의 數值를 上向調整하는 案이다.

方案 II : 方案 I 의 強化內容에다가 地方財政의 基準인 住民1人當 地方稅 擔稅額을 추가하는 案이다.

方案 III : 人口基準을 삭제하고 人口密度의 概念을 도입하되 平均人口密度를 市昇格基準으로 하고 동시에 都市的 形態와 관련한 基準으로 現在의 2가지 기준외에 都市施設充足率을 추가하는 案이다.

方案 IV : 市昇格基準을 人口密度로만 하되 이를 市街地人口密度와 周邊地域人口密度로 구분하여 主基準으로 한다. 단지 主基準이 충족되지 못하였을시에 활용되는 補助基準으로 都市的 形態와 관련한 都市人口增加率, 都市施設充足率을 추가하고 地方財政의 基準인 住民1人當 地方稅 擔稅額도 추가하되 현재의 2가지 기준 중 市街地構成 居住人口의 基準은 삭제하고 都市的 產業從事家口의 比率의 基準만을 존재하게 하는 案이다.

3. 方案 I : 小幅的 強化案

人口基準의 경우 5萬에서 6萬으로 조정하고 동시에 都市的 形態基準의 경우 市街地構成 居住人口와 都市的 產業從事 家口比率을 각각 50%에서 60%로 조정시키는 內容이 된다. 또는 人口基準을 現행과 같이 5萬으로 하되 都市形態基準의 경우 모두를 60%로 조정하는 內容도 고려할 수 있다.

구분	諸 基 準			評 價
大 韓 地 方 行 政 協 會 (1967)	① 市街地形成度 • 시가지인구(25,000명) • 시가지면적비 ② 都市의 産業人口(50%) ③ 地域中心性 • 行政(군사시설, 특별행정관서) • 交通(국도, 철로, 항구) • 金融·市場(은행, 상설시장) • 教育·文化(중학교, 고등학교, 극장) ④ 現在人口 ⑤ 將來의 發展性	CP BA CE A T B E DO DE	市昇格 指數 = $\frac{20CP}{25,000} + \frac{20CE}{50} + \left(\frac{10A}{4} + \frac{10T}{5} + \frac{5B}{5} + \frac{5E}{13} \right) + \frac{10BA}{15} + \frac{10Po}{50,000} + \frac{10DE}{10}$ * 市昇格指數가 100을 초과時 市昇格	• 시가지의 개념의 미설정으로서 시승격지수 산정이 어려움 • 지역중심성의 4가지 요소로는 시지역의 기반이 되는 시설의 기초시설에 대한 반영이 미흡함 • 장래의 발전성 기준을 판단할 객관적자료의 구득이 용이하지 않으므로써 주관적 판단에 치중해야 하는 문제가 있음
朴 商 敦 (1987)	① 地理的 環境: 인구밀도, 가구밀도 ② 서비스의 適正區域: 공무원1인당 주민수: 공무원수/ km^2 에 의한 구역면적→82.94 km^2 ③ 財政的 與件: 자체 수입규모(지방채+경상세외수입)→50억원 ④ 發展可能性: 5~10년후 인구 15만 수준			• 기준②의 측정이 객관적으로 어려움 • 인구와 관련된 기준이 직접적·간접적으로 고려되어 주축이 되고 있음. • 발전가능성 기준인 인구증가에 관한 추세는 많은 변수가 고려되어야 함.
現 行 法 規	(지방자치법) ① 人口5萬以上으로 都市形態를 갖추어야 함 ② 市設置에 관한 細部基準은 大統領令으로 定함 (지방자치법시행령) ③ 人口가 5萬以上일것 ④ 市街地 構成 居住人口와 都市의 産業從事 家口比率이 各各50%以上 일것			• 도시형태를 세부적으로 규정하는 기준④의 범위가 너무적음 • 만일 1인당 담세액과 같은 재정적 요소를 추가해야 할 경우 ②의 “세부기준”에 해당되지 않기때문에 지방자치법의 개정이 불가피함. 시설치와 같은 문제로 인한 동법의 개정은 정치적 이유가 될 가능성이 있어 매우 어려움이 클 것으로 판단됨

전자는 人口와 都市形態의 基準을 동시에 上向調整하여 장차의 都市化 趨勢에 부응하고자 하는 것이고, 후자는 수십년간 市の 昇格基準으로서 50,000명의 人口를 유지해왔으므로 이는 그대로 두고, 현재 문제가 되는 都市形態의 基準만을 대상으로 하되 都市形態를 세분화시키지 말고 기존의 比率만을 上向調整하여 市昇格基準의 改編에 따른 마찰을 줄이고자 하는 것이다.

결국 方案Ⅰ은 다른 方案들에 비해 強化의 幅이 좁은 案으로서 改編을 함에 있어서 地方自治法 및 同法施行令의 소폭적 개정만이 요구되는 案이라고 할 수 있다.

4. 方案Ⅱ：小幅의 追加案

方案Ⅰ 중 後者の 內容에다가 住民1人當 地方稅 擔稅額의 基準을 都市形態基準과는 별도로 추가하는 內容이 된다.

이때 市昇格對象邑의 1人當 擔稅額 規模는 人口10萬以下の 市보다 높고 人口6萬以上の 市보다 낮을 것을 요건으로 하는 것이 바람직하다. 우리나라 市の 1人當 擔稅額 規模는 人口가 많을수록 낮고 적을수록 높는데, 1990년 현재 최근 新設된 22市の 1人當 地方稅 擔稅額은 약 76,000원이고 10만 미만의 그것은 약 62,000원, 10만~20만의 그것은 55,000원인 것으로 나타나고 있다.

그런데 方案Ⅱ는 市昇格을 규정한 현행의 法令體系에 의하면 그 改正에 어려움이 있다. 현재 地方自治法에는 人口와 都市形態의 基準만을 제시하고 있는바(제2항에 시설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정하라고 되어 있으나 여기서 “세부기준”은 都市形態에

관한 것으로 제한하여 해석하는 것이 타당함), “1人當 地方稅 擔稅額”의 基準을 추가하려면 地方自治法에 새로운 조항을 삽입해야 하는 改正이 요구되는 것이다. 오늘날에 있어서 地方自治法의 새로운 조항을 삽입하는 改正은 많은 시간이 요구되며 政治的 쟁점이 될 가능성이 많기 때문에 어려움이 있다고 할 수 있다.

5. 方案Ⅲ：中幅의 改編案

우선 人口基準의 代身에 人口密度 基準을 도입함에 있어서 對象 邑의 全體平均人口密度가 900명/ km^2 이 되어야 한다는 內容이다. 이런 數値는 우리나라 都市들의 人口密度를 조사하여 본 결과 장차 이러한 水準에 이르러야 市昇格이 가능하다고 생각한 基準이다. 우리나라 市(直轄市 제외)의 平均 人口密度는 1990. 3末現在 1976명/ km^2 이고, 邑의 그것은 300명/ km^2 , 新設市(1989. 1. 1기준)의 그것은 1200명/ km^2 , 過大邑(인구 35,000명 이상)의 그것은 765명/ km^2 이다.

다음으로 새롭게 추가되는 都市施設充足率의 基準은 다음과 같은 內容이 되어야 한다. 都市的施設의 充足을 나타내 주는 方法은 다양하며 또한 論者마다 그 基準도 다르다. 그러나 本研究에서는 10個의 施設을 제시하고자 한다.

- ① 交通施設(인구 1,000인당 대중교통시설수)
- ② 道路施設(도로 포장율)
- ③ 通信施設(인구 1,000인당 우체국수)
- ④ 近隣施設(인구 1,000인당 금융기관수)
- ⑤ 教育施設(인구 1,000인당 학교수)

- ⑥ 衛生施設(하수도 보급율)
- ⑦ 保健施設 (인구 1,000인당 병상수)
- ⑧ 社會福祉施設(인구 1,000인당 아동시설+성인시설)
- ⑨ 文化施設(인구 1,000인당 문화시설)
- ⑩ 體育施設(인구 1,000인당 공공체육시설면적)

이상의 10個施設들을 都市形態를 규정하는 추가적 市昇格基準으로 하기 위하여는 각 施設들의 量의 充足을 근거로 할 것인지, 아니면 比率로 할 것인지가 결정되어야 한다. 日本의 경우는 앞에서 제시된 바 있는 것처럼 量的概念이라고 할 수 있는 都市的施設의 個數를 가지고 그 充足을 기준삼았다. 그러나 本 研究은 우리나라 邑 單位 水準에서 10가지의 主要한 都市施設들을 완벽하게 충족하기는 어렵다고 생각되기 때문에 比率에 근거하는 것이 바람직하다고 본다. 따라서 都市施設充足率을 10個 都市施設別로 全國市(區制市 제외) 平均의 80%以上 水準을 유지하는 施設이 5個 施設以上 보유할 경우 充足된 것으로 보고자 한다.

결국 都市形態를 규정하는 基準은 上記된 10個 基準과 현재 적용되는 市街地構成 居住人口 및 都市의 産業從事家口比率를 포함 12개가 된다.

方案Ⅲ은 地方自治法의 人口 5萬基準을 人口密度基準으로 改正하고 同法施行令에서 都市形態에 관한 나머지 基準의 改正으로 이루어질 수 있는바, 현재로서는 市昇格基準 強化를 위해 가장 바람직한 方案으로 평가된다.

6. 方案Ⅳ: 大幅의 改編案

첫째, 主基準인 人口密度만으로 市昇格이 행해지는 경우, 市街地人口密度와 周邊地域人口密度의 基準은 각각 3,500명/ km^2 , 750/ km^2 으로 하거나 각각 4,000명/ km^2 , 400/ km^2 로 할 수 있다.

여기서 市街地 및 周邊地域의 人口密度를 기준으로 人口規模를 추정해 보면, 市街地人口規模는 대략 35,000명에서 40,000명이 되어야 하고, 周邊地域의 그것은 대략 20,000명에서 23,000명이 되는 것으로 추정된다. 따라서 市昇格 對象 邑의 대략적인 全體人口는 55,000명에서 63,000명이 되어야 하는 것으로 추정할 수 있다.⁹⁾

둘째로, 補助基準으로 추가되는 기준은 都市人口增加率과 都市施設充足率, 住民 1人當 地方稅 擔稅額이다. 이 중에서 都市人口增加率의 基準은 昇格당시 當該 邑의 前年度 人口증가율이 그 前 5年間의 平均人口增加率보다 높은 것으로 하고자 한다. 이러한 도시 인구 증가율의 基準은 當該 都市의 個別的 特性 中 發展可能性 側面을 반영하는 것으로서 중요하다고 할 수 있다.

그리고 住民1人當 地方稅 擔稅額과 都市施設充足率의 基準은 方案Ⅱ와 方案Ⅲ에서 제시한 것을 준용할 수 있다.

9) 邑平均 面積이 68.1 km^2 이므로 이중 市街地面積을 15%로 하면 10.2 km^2 의 시가지 면적이 나온다. 따라서 시가지면적 10.2 km^2 에 市街地 人口密度 3,500명 또는 4,000명을 곱하면 35,000명 또는 40,000명이 된다. 그리고 읍평균면적 68.1 km^2 에서 시가지 면적 10.2 km^2 를 뺀 57.9 km^2 가 周邊地域面積이 되는데, 이것에 周邊地域 人口密度 350명 또는 400명을 곱하면 20,000명 또는 23,000명이 된다. 여기서 市街地面積比率는 崔昌浩教授의 地方行政區域論 P.137을 參照하여 기준한 것이다.

여기서 고려해야 할 것은 補助基準의 活用 方案이다. 이 基準은 2가지의 主基準중 한가지만 충족하였을 때 活用되어야만 한다. 이 경우 보조기준인 ① 도시적 산업종사가구비율 ② 도시인구증가율 ③ 도시시설 충족율 ④ 주민 1인당 지방세 담세액 중 4개가 모두 충족되는 것이 가장 바람직하지만 현실적으로 어려운 바, 4개의 보조기준 중 3개의 補助基準이 충족될 때 市昇格이 가능하여야 할 것이다.

결국 大幅의 改編案인 方案Ⅳ도 方案Ⅱ와 마찬가지로 기존의 법규 내용을 整備해야 함으로 地方自治法 및 同法 施行令을 大幅의 으로 개정하여야 함에 따른 많은 어려움이 있다고 할 수 있다.

V. 結論

이상에서는 地方行政需要의 증대와 地方自治의 實施에 대비하기 위한 地方行政區域의 再檢討 次元에서 무리한 市昇格이나 市區域擴張을 방지하고자 邑의 市昇格基準을 強化하는 여러가지 方案들을 비교·검토하였다.

그결과 현재 적용되고 있는 市昇格基準의 문제점을 토대로 하여 4가지의 方案을 제시하였는 바, 주요 초점은 人口基準과 都市의 形態基準을 어떻게 補強할 것인가에 있다. 人口基準은 그대로 維持하거나 人口密度基準으로 대체하는 方案이 검토되었고, 都市의 形態基準은 都市施設充足率과 都市人口增加率을 追加하는 方案이 검토되었으며, 특히 地方財政的 基準인 住民 1人當 地方稅擔稅額의 補強與否를 검토하였다. 즉 小幅의 強化案, 小幅의 追加案, 中幅의 改編案, 大幅의 改編案

으로 압축하였다.

상기 方案들의 比較·檢討結果 中幅의 改編案이 本 論者의 견해로 가장 바람직한 것으로 보았다.

이 방안은 현시점에서 都市的 形態 基準을 기존 2가지 기준외에 都市施設充足率을 추가하여 법제도적으로 무리없이 보강할 수 있고 동시에 人口 50,000명 기준을 人口密度基準으로 바꾸어 주변 農村地域의 過大編入을 방지할 수 있도록 하는데 결정적인 역할을 한다고 보았다. 그러나 이 方案은 人口密度 기준의 도입을 위해 地方自治法의 改正을 추진해야 한다는 점에서 다소 어려움이 없지 않다.

(參考文獻)

- 金甫炫·金庸來, 地方行政의 理論과 實際, 서울: 法文社, 1982.
- 金安濟, 環境과 國土, 서울: 博英社, 1979.
- 李聖德(譯), 地方政府改革論, 서울: 法文社, 1978.
- 鄭世煜, 地方行政學, 서울: 法文社, 1985.
- 地方行政研究所, 逐條地方自治法解說, 서울: 冠岳出版社, 1982.
- 崔昌浩, 地方行政區域論, 서울: 法文社, 1981.
- _____, 韓國地方行政의 再認識, 서울: 三英社, 1983.
- 國土開發研究院, 都市地域劃定基準에 관한 研究, 서울: 同院, 1981.
- 金東勳, “直轄市 및 市의 適正規模에 관한 研究”, 大都市管轄區域의 適正規模세미나, 서울: 韓國地方行政研究院, 1989.
- 大韓地方行政協會, 行政區域調查報告書, 서

을: 同協會, 1967.

- 朴商敦, “우리나라 地方行政區域의 改編基準에 관한 研究”, 碩士學位論文, 서울大行政大學院, 1987.
- Lipman V. D., Local Government Areas , Oxford: Basil Blackwell, 1949.

○Millsbaugh A. C., Local Democracy and Crime Control, Washington D. C.: Brookings INC., 1936.

○Thomlinson R., Urban Structure, Random House, 1969.