

과소군의 행정관리 효율화 방안

Approaches to Improve Administrative Efficiency
of Small Municipalities

2015. 12.

연구진

주재복 (연구위원)

박해욱 (연구위원)

과소군의 행정관리 효율화 방안

발행일 : 2015년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6

전 화 : Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 우노디자인 Tel. 02)2275-9718

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-409-8

서 문



우리나라 인구 과소군은 인구의 감소와 더불어 노인인구의 급격한 증가와 영유아 인구의 지속적인 감소로 어려움을 겪고 있다. 또한 자체수입의 감소로 인하여 재정적인 압박도 받고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 과소군이 지역의 여건과 특성을 반영하여 조직 및 인력을 효율적으로 운영하여야 하며, 또한 지역의 행정 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 행정서비스 공급체계를 갖추어야 한다. 이러한 문제인식 하에 본 연구는 과소군 행정관리의 효율화 방안을 모색하고자 하였다. 분석결과 먼저 5만 미만 과소군은 인구가 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 최근 10년 동안 인구의 급속한 감소 현상과 함께 노령인구의 급격한 증가와 15세 이하 인구의 급격한 감소 현상이 나타났다. 또한 인구의 감소와 재정력의 약화에도 불구하고 현재의 조직과 인력은 거의 줄어들지 않아, 대부분의 과소군이 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 등 재정 상황이 점점 악화되고 있었다. 그리고 지역 여건이나 재정 상황 등이 상이함에도 불구하고 대부분의 과소군이 동일한 행정서비스 공급 방식을 채택하고 있었다. 본 연구는 이러한 논의를 바탕으로 과소군 행정관리의 효율화 방안으로 인접 지역과의 통합, 행정구조의 탄력적 재편성, 행정사무 위탁 및 행정협의회를 통한 서비스 제공, 민간조직과의 연계성 강화 등을 제시하고 있다. 인구 과소군의 행정 비효율성이 심각해지고 있는 현 시점에서 과소군 행정관리의 효율적 운영방안을 구체적으로 제시하였다는 점에서 본 연구는 의미가 매우 크다. 본 연구가 인구 과소군의 행정 비효율성을 제거하는 초석이 되기를 기대한다. 마지막으로 창의적인 연구를 성실하게 수행한 연구자들의 노고에 감사를 드린다.

2015년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하혜수**

요 약



우리나라 기초자치단체 중 대부분의 군은 인구가 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 또한 65세 이상 노인 인구는 급격하게 증가하고 있고, 영유아와 청소년 인구는 지속적으로 감소하고 있다. 특히, 인구가 상대적으로 적은 군일수록 이러한 현상은 더욱 심각하게 나타나고 있다. 2014년 말 기준으로 인구 5만 미만의 군은 48개이다. 10년 전인 2005년의 42개와 비교하여 6개 증가하였으며, 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상된다.

이러한 과소군의 경우 인구의 지속적인 감소와 열악한 재정상황에도 불구하고, 획일적인 행정기구의 설치 및 인력 운영으로 인하여 조직운영의 비효율성 문제가 제기되고 있다. 상대적으로 인구 규모가 큰 기초자치단체와 동일한 행정 서비스를 제공하고 있어서 인력 운영에서도 어려움을 나타내고 있다. 이러한 과소군의 재정 여건은 계속해서 악화되고 있으며, 특히 노령인구의 지속적인 증가로 대부분이 초고령 사회에 진입한 상태이기 때문에 향후 행정수요와 행정서비스 비용은 더욱 증가할 것으로 예상된다. 또한 이러한 과소군의 경우 대부분이 행정 여건에 비하여 행정기구 및 공무원 수가 과다하며, 인구 감소에 따른 조직 및 인력 운영의 민감도가 낮다. 행정서비스 전달체계의 경우에도 노인인구의 증가 등 지역 여건이나 행정 수요를 적절하게 고려하지 못하는 측면이 있으며, 하부 행정기관의 경우에도 모든 군이 동일한 읍·면 체제로 운영되고 있어서 행정서비스 전달에 있어서 비효율성이 나타나고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제 인식 하에 우리나라 과소군의 행정관리를 효율화하는 방안을 제시해 보았다. 먼저 과소군에 대한 정의 및 과소군을 판단할 수 있는 기준에 대하여 검토해 보았다. 둘째, 과소군의 인구구성 변화, 인력운영 변화, 재정 운영 변화, 행정기능 변화 등 과소지역의 특성 및 문제점을 분석해 보

았다. 셋째, 과소군 행정관리의 효율성을 분석하고 진단해 보았다. 넷째, 과소군의 지역 여건에 적합한 행정 조직 및 인력 운영 방안, 과소군의 행정 수요를 효율적으로 관리할 수 있는 운영 방안을 도출해 보았다.

첫째, 인구구성, 인력운영, 재정운영에 등 과소군의 행정운영 실태를 분석해 보았다. 인구구성 변화의 경우 인구 5만 미만의 군에서는 지난 10년 사이 15세 이하 영유아 및 청소년 인구가 급속히 감소하여 30% 이상 줄어들었다. 반면에 65세 이상의 인구가 평균적으로 22.5% 증가하였으나 인구 5만 이상의 군에서는 같은 기간 증가율이 29%에 달해 고령화가 보다 빠르게 진행되고 있음을 확인할 수 있다. 둘째, 인력운영을 비교해 보면, 2013년 기준 공무원 1인당 평균 주민 수는 5만 이하의 군에서는 64.11명이었으나 5만 이상의 군에서는 116.5명으로 나타났다. 반면 지난 10년 사이 재정자립도의 변화는 인구증가에 비례하는 것으로 나타나고 있다. 셋째, 지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 재정자립도, 재정자주도, 그리고 지방세 및 자체수입의 인건비 충당율을 인구 규모별로 비교해 보았다. 재정자립도의 경우 5만 미만의 군이 평균 8.43%인데 반해 5만 이상의 군은 평균 14.3%로 나타나 인구에 따른 재정 자립도의 차이가 매우 큼을 알 수 있었다. 반면 재정자주도는 대부분이 50% 중반 수준으로 인구 규모에 따른 차이는 크지 않음을 알 수 있었는데, 이는 재정자립도가 낮은 군의 재정 부족분을 지방교부세로 메워주기 때문으로 판단된다. 한편, 인구 규모가 작을수록 지방세 및 자체수입의 인건비 충당율이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 넷째, 인구 규모 대비 기능별 인력 현황은 인구 규모에 관계없이 기획·지원기능이 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 환경위생기능이 높은 것으로 나타났다.

둘째, 이러한 실태분석 결과를 토대로 과소군 행정체제의 문제점을 도출하였다. 먼저 5만 미만 과소군은 인구가 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 최근 10년 동안 인구가 10% 이상 감소한 군이 14개로 나타났다. 다음으로 노령인구의 급격한 증가와 15세 이하 인구의 감소이다. 대부분의 5만 미만 군에서 영유

아 및 청소년 등 15세 이하의 인구는 최근 10년 동안 평균 30% 이상 감소하였다. 반면에, 65세 이상 노령인구는 최근 10년 동안 평균 20% 이상 증가하였다. 또한 인구의 감소와 재정력의 약화에도 불구하고 현재의 조직과 인력을 줄이기 가 쉽지 않다는 것이다. 지속적인 인구감소는 기반시설의 유지·관리 비용을 증대시켜 자치단체의 재정부담을 가중시키고 자체수입의 감소를 가져오게 된다. 그리고 대부분의 군이 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 등 재정 상황이 점점 악화되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 노인인구가 급격히 증가하면서 더욱 악화될 전망이다. 마지막으로 획일적인 행정서비스 공급의 문제이다. 5만 미만 과소군의 경우 지역 여건이나 재정 상황 등이 다르기 때문에 행정서비스의 공급 방식을 다양화 하는 등 효율적인 운영방안을 도모할 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다.

셋째, 자료포락분석(DEA)을 통하여 과소군 행정관리의 효율성을 분석하였다. 분석결과 효율성이 감소하는 구간은 2008년의 경우 1만 5천~3만 명까지는 효율성이 감소하다가 인구 4만명 이상에서 지속적인 증가 추세를 보였다. 그리고 2011년의 경우에는 인구 2만명 부터 감소추세를 보이다가 인구 3만 5천명부터 효율성이 증가하였다. 마지막으로 2013년은 전반적으로 효율성이 증가하는 경향을 보이지만 인구 3만 5천명 이상부터 급격히 증가하는 경향을 보였다. 이러한 효율성 분석결과를 종합하면, 인구규모가 4만 미만인 지역은 다른 군지역에 비해 지방자치단체의 행정효율성이 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다. 따라서 인구규모 4만 미만의 지역을 과소군으로 설정하여 이에 대한 정책적 역량을 집중하고 과소군의 비효율성을 개선할 것을 제안하였다.

마지막으로 지금까지의 분석결과를 토대로 과소군 행정관리의 효율화를 위한 대안을 제시하였다. 먼저 과소군 행정관리의 구조적 효율화 방안으로는 과소군을 인접 지역과 통합하는 방안, 지역적 수요에 따라 행정 기능 또는 서비스가 거의 없는 군의 행정구조를 탄력적으로 재편성하는 방안을 제안하였다. 다음으

로 행정관리의 기능적 효율화 방안으로는 행정수요가 거의 없는 사무의 경우에는 인근 자치단체나 광역자치단체에 위탁하여 기능을 수행하는 방안, 인근 자치단체간 행정협의회를 구성하여 규모의 경제가 필요한 과소군의 일부 행정기능과 서비스를 제공하는 방안, 행정 서비스 공급 과정에서 행정기관과 민간조직간의 연계성을 높여 주민참여와 자치를 활성화 시키는 방안을 제시하였다.

목 차



제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성 및 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	4
제2장 이론적 배경 및 분석틀	7
제1절 지방행정구역의 적정 규모	9
제2절 과소군의 의미 및 기준	10
1. 과소군의 의미	10
2. 과소군의 기준	11
제3절 외국의 소규모 지방자치단체 관리방안	13
1. 외국의 지방자치단체 규모 개관	13
2. 외국의 소규모 지방자치단체 관리방안	15
3. 주요 국가의 사례	16
제4절 인구규모와 효율성의 관계	25
1. 인구규모와 효율성	25
2. 인구규모와 효율성에 관한 선행연구	27
제5절 연구의 분석틀	30
제3장 과소군 행정관리 실태 및 문제점 분석	31
제1절 과소군의 인구구성 실태 분석	33
제2절 과소군의 인력운영 실태 분석	40
제3절 과소군의 재정운영 실태 분석	46
제4절 과소군의 행정기능 실태 분석	52
제5절 과소군 행정관리의 문제점 분석	59

제4장 과소군 행정관리의 효율성 분석	61
제1절 연구설계	63
1. 분석모형 및 분석방법	63
2. 변수정의 및 자료수집	66
제2절 군지역의 공공서비스 효율성 분석	68
제3절 인구규모와 공공서비스 효율성의 관계 분석	75
제5장 과소군 행정관리의 효율화 방안	81
제1절 기본 방향	83
제2절 행정관리의 구조적 효율화 방안	84
제3절 행정관리의 기능적 효율화 방안	86
제6장 결론	89
【참고문헌】	95

표 목차



〈표 2-1〉 과소 지역에 대한 기존 연구 및 주요 지표	12
〈표 2-2〉 인구 과소지역의 요건	13
〈표 2-3〉 시정촌의 수 변화	17
〈표 2-4〉 시기별 계마인대의 수 변화	24
〈표 3-1〉 인구 3만 미만 군의 인구구성 변화	34
〈표 3-2〉 인구 3만 이상 4만 미만 군의 인구구성 변화	35
〈표 3-3〉 인구 4만 이상 5만 미만 군의 인구구성 변화	36
〈표 3-4〉 인구 5만 이상 군의 인구구성 변화	37
〈표 3-5〉 우리나라 군의 인구구성 변화 비교	39
〈표 3-6〉 인구 3만 미만 과소군의 인력운영 변화	40
〈표 3-7〉 인구 3만 이상 4만 미만 과소군 인력운영 변화	41
〈표 3-8〉 인구 4만 이상 5만 미만 과소군의 인력운영 변화	43
〈표 3-9〉 인구 5만 이상 군의 인력운영 변화	44
〈표 3-10〉 우리나라 군의 인력운영 변화 비교	45
〈표 3-11〉 3만 미만 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준	47
〈표 3-12〉 3만 이상 4만 미만 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준	48
〈표 3-13〉 인구 4만 이상 5만 미만 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준	49
〈표 3-14〉 인구 5만 이상 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준	50
〈표 3-15〉 우리나라 군의 재정운영 분석 종합	52
〈표 3-16〉 3만 미만 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율	53
〈표 3-17〉 3만 이상 4만 미만 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율	54
〈표 3-18〉 4만 이상 5만 미만 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율	56
〈표 3-19〉 5만 이상 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율	57
〈표 3-20〉 우리나라 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율 비교	58
〈표 4-1〉 투입변수 및 산출변수 정의	67
〈표 4-2〉 기술통계	68
〈표 4-3〉 2008년 DEA분석 결과	69

〈표 4-4〉 2011년 DEA분석 결과	71
〈표 4-5〉 2013년 DEA분석 결과	73
〈표 4-6〉 인구규모별 평균 효율성(VRS)	77

그림 목차



〈그림 2-1〉 OECD 국가의 지방자치단체 수 비교	14
〈그림 2-2〉 OECD 국가의 기초자치단체별 평균 인구 비교	15
〈그림 2-3〉 통일 이후 구동독지역의 게마인데 변화 추이	22
〈그림 2-4〉 스위스 게마인데 수의 변화 추이	23
〈그림 2-5〉 본 연구의 분석틀	30
〈그림 3-1〉 자치단체 유형별 재정자립도	60
〈그림 4-1〉 연도별 인구규모와 효율성(VRS)간의 산점도	76
〈그림 4-2〉 인구규모와 효율성(VRS)간의 상자수염도	78
〈그림 4-3〉 인구규모별 효율성(VRS) 누적평균 변화	80

제1장 서론

제1절 연구의 필요성 및 목적
제2절 연구의 범위 및 방법



제1장 서론



제절 연구의 필요성 및 목적



우리나라 기초자치단체 중 대부분의 군은 인구가 지속적으로 감소하고 있는 추세를 보이고 있다. 또한 65세 이상 노인 인구는 급격하게 증가하고 있고, 영유아와 청소년 인구는 지속적으로 감소하고 있다. 특히, 인구가 상대적으로 적은 군일수록 이러한 현상은 더욱 심각하게 나타나고 있다. 2014년 말 기준으로 인구 5만 미만의 군은 48개이다. 10년 전인 2005년의 42개와 비교하여 6개 증가하였으며, 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상된다. 또한 4만 미만 군의 수는 18개이며, 특히, 3만 미만의 군도 14개이다. 이러한 5만 미만 군의 경우 대부분이 자체수입으로 인건비도 해결하지 못하는 것이 현실이다.

한편, 이러한 과소군의 경우 인구의 지속적인 감소와 열악한 재정상황에도 불구하고, 획일적인 행정기구의 설치 및 인력 운영으로 인하여 조직운영의 비효율성 문제가 제기되고 있다. 또한 상대적으로 인구 규모가 큰 기초자치단체와 동일한 행정 서비스를 제공하고 있어서 인력 운영에서도 어려움을 나타내고 있다. 이러한 과소군의 재정 여건은 계속해서 악화되고 있으며, 특히 노령인구의 지속적인 증가로 대부분이 초고령 사회에 진입한 상태이기 때문에 향후 행정수요와 행정서비스 비용은 더욱 증가할 것으로 예상된다.

또한 이러한 과소군의 경우 대부분이 행정 여건에 비하여 행정기구 및 공무원 수가 과다하며, 인구 감소에 따른 조직 및 인력 운영의 민감도가 낮다. 우리나라 군 전체의 인구 천 명당 공무원 수는 11명이나, 인구 3만 이하의 군들은 대부분 천 명당 20명 수준이라는 연구도 있다(최영철, 2011). 또한 행정서비스 전달체계의 경우에도

노인인구의 증가 등 지역 여건이나 행정 수요를 적절하게 고려하지 못하는 측면이 있으며, 하부 행정기관의 경우에도 모든 군이 동일한 읍·면 체제로 운영되고 있어서 행정서비스 전달에 있어서 비효율성이 나타나고 있다.

본 연구에서는 이러한 문제 인식 하에 우리나라 과소군의 행정관리를 효율화 하는 방안을 제시해 보고자 한다. 이를 위하여 먼저 과소군에 대한 정의 및 과소군을 판단할 수 있는 기준에 대하여 검토해 보고자 한다. 둘째, 과소군의 인구구성 변화, 인력운영 변화, 재정 운영 변화, 행정기능 변화 등 과소지역의 특성에 대하여 살펴 보고, 이를 토대로 과소군의 문제점을 제시하고자 한다. 셋째, 과소군 행정관리의 효율성을 분석하고 진단해 보고자 한다. 넷째, 과소군의 지역 여건에 적합한 행정 조직 및 인력 운영 방안, 과소군의 행정 수요를 효율적으로 관리할 수 있는 운영 방안을 도출해 보고자 한다. 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 과소군 행정관리의 효율적인 운영과 관련된 정책적 제언을 제안하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구의 대상적 범위는 기초자치단체 중에서 군이다. 특히 인구를 기준으로 5만 이하의 군이다. 즉, 2014년도 인구를 기준으로 5만 미만의 군을 과소군으로 설정하고, 이들 과소군과 5만 이상 군과의 비교를 통하여 문제점을 도출하고, 이러한 논의를 토대로 과소군 행정관리의 효율화 방안을 제시하고자 한다. 따라서 본 연구의 내용적 범위는 다음과 같다. 첫째, 과소군의 의미 및 과소군의 기준에 대하여 고찰한다. 둘째, 과소군의 인구구성 변화, 인력운영 변화, 재정 운영 변화, 행정기능 변화 등 과소지역의 특성에 대하여 살펴보고, 이를 토대로 과소군의 문제점을 제시한다. 셋째, 과소군 행정관리의 효율성을 분석하고 진단해 보고자 한다. 넷째, 과소군의

지역 여건에 적합한 행정 조직 및 인력 운영 방안을 도출한다. 다섯째, 과소군의 행정 수요를 효과적으로 공급할 수 있는 행정서비스 체계 등 과소군의 지역 특성과 행정 수요를 반영한 과소군 행정관리의 효율화 방안을 도출 한다. 마지막으로 이러한 논의를 종합하여 행정체제의 효율적인 운영과 관련된 정책적 제언을 제안하고자 한다.

본 연구의 주요 연구방법은 문헌연구이다. 과소군에 대한 국내외 문헌 연구 및 관련 자료수집·분석을 실시한다. 그리고 과소군 행정관리 효율성을 진단하기 위하여 자료포락분석(DEA)을 실시한다. 다음으로 주요 외국의 과소군 사례를 분석하여 시사점을 도출한다. 마지막으로 관련 전문가 및 공무원과의 워크숍, 심층면접 등을 통하여 과소군의 문제점 및 개선방안 도출한다.

제2장 이론적 배경 및 분석틀

제1절 지방행정구역의 적정 규모

제2절 과소군의 의미 및 기준

제3절 외국의 소규모 지방자치단체 관리방안

제4절 인구규모와 효율성의 관계

제5절 연구의 분석틀



제2장 이론적 배경 및 분석틀



제1절 지방행정구역의 적정 규모



지방행정구역은 지역주민, 자치권과 함께 지방자치의 주요 구성 요소 중 하나이다. 지방자치에서 행정구역은 일반적으로 자치권이 미치는 지역적 공간적 범위를 의미한다. 행정구역은 자치권이 미치는 지리적 범위이며(김병준, 2009), 또한 행정구역이 적절하게 구축되어 있어야 지방행정을 효율적·민주적으로 수행할 수 있다(김대욱, 2013). 따라서 지방행정을 효과적으로 수행하기 위해서는 행정구역의 적절한 설정이 무엇보다도 중요하다. 행정구역의 조정에 있어서 고려할 기준으로는 자연·지리적 조건 및 교통·통신의 발달 수준, 행정의 효율성, 필요한 재원의 자율적 조달 능력, 주민참여와 주민통제 등 다양한 요인이 제시되고 있다(Newton, 1982; Bikker, 2015; 문병돈 외, 2009).

우리나라의 경우 행정구역이 사회경제적 변화를 제대로 반영하지 못하고 있으며, 지방자치단체 간의 재정력 격차 등 지방자치단체 간의 불균형이 심각하고 지방자치단체의 역할이 세계화 시대가 요구하는 위상과 괴리가 있다는 점 등이 지적되고 있다(지병문, 2004). 또한 규모의 경제이론에서는 행정구역의 규모 확대를 통하여 행정서비스의 단위 비용을 줄일 수 있다고 주장하고 있다. 반면에 지방세와 공공서비스에 대한 지역주민의 선호도를 충분히 반영할 수 있을 정도로 행정구역의 규모가 작아야 한다는 주장도 있다(Tiebout, 1956). 또한 정치적인 관점에서 지역주민의 참여와 통제가 가능한 규모로 행정구역을 설정하여야 한다는 주장도 있다. 특히, 지방행정구역을 연구하는 많은 학자들은 행정구역이 효율성과 민주성을 동시에 만족시키는 것이 가장 적절하다고 주장하고 있다(안성민, 1997; 금창호, 2008; 김석태,

2014). 실증 연구에 따르면(김대욱, 2012), 행정구역의 규모가 커지면 민주성은 훼손되고 효율성은 증진되는 것으로 나타나고 있다.

따라서 지방자치단체를 효율적으로 운영할 수 있는 적정 규모를 찾는 것은 의미 있는 일이라고 할 수 있다. 일반적으로 지방자치단체 행정구역의 적정규모는 경제 사회적 활동이 영위되고 개인이 거주하는 장소로서 지방자치단체가 비효율적이거나 거주지로서의 매력을 상실하게 되는 한계 규모를 지칭하는데, 지방자치단체의 규모가 너무 작으면 1인당 공공행정서비스 비용이 증가하게 되고, 반대로 규모가 너무 크면 1인당 공공행정서비스 비용이 증가하게 되기 때문이다(최영출, 2005). 그러나 어떤 학자도 어느 정도의 규모가 이론적 또는 실증적으로 최적의 행정구역인지를 제시하고 있지는 못하다.

본 연구 역시 어느 수준의 행정구역 규모가 지방행정을 가장 효과적으로 수행할 수 있는 적정 규모인지를 밝히는 것이 아니다. 다만 본 연구는 지방자치단체의 인구 규모가 너무 작으면 1인당 행정서비스의 비용이 증가한다는 점을 고려하여, 인구가 너무 적은 과소군의 경우 행정체제를 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 모색할 필요성이 있다는 문제인식을 가지고 있다. 따라서 본 연구에서는 이러한 문제 인식 하에 먼저 과소군의 의미와 기준을 살펴보고, 과소군의 행정 현황을 분석하여 과소군의 지역 여건에 적합한 행정시스템의 재설계 방안을 제시해 보고자 한다.

제2절 과소군의 의미 및 기준

1. 과소군의 의미

과소의 사전적 의미는 한 지역의 인구가 적다는 의미이며, 따라서 과소의 개념은 상대적인 개념이다. 과소(過疎, depopulation)는 주로 농어촌에서 인구의 급격한 이농

(離農)·이촌(離村) 현상이 일어난 결과, 지역 주민의 생산과 생활의 여러 기능이 마비되어 생활의 질서가 파괴된 상태를 말한다(두산백과). 그러나 과소지역을 판단하는 기준은 연구자마다 다양하게 조작적으로 정의하고 있으며, 통상적으로는 정량적인 지표를 사용한다(이창우·정용환, 2013). 예를 들어, 일본은 과소지역을 인구가 장기간에 걸쳐 지속적으로 감소한 지역을 가리키며, 총무성이 과소지역 자립촉진 특별조치법을 통해 시정촌 단위로 지정하여 관리하고 있다.

과소지역에서는 청장년층 인구의 유출로 지역인구가 고령화하여 노인문제가 심각해지고, 의료·교육·방재·위생·소비활동 등 지역생활의 기초적 조건을 유지하는 시설의 축소나 활동수준의 저하를 가져와 지역의 생산기능도 저하되기 때문에 과소화의 진전에 대응한 종합적인 과소대책이 강구되어야 한다(두산백과).

과소지역 행정체제의 개편 방안에 대해서는 구조적 관점의 조정 방안과 기능적 측면의 조정 방안으로 구분하여 제시하고 있다. 구조적 관점의 조정 방안으로는 과소지역의 통합, 행정계층의 조정 및 광역화, 읍·면체제 등 군단위 행정체제의 개편 등이 제시되고 있고 있으며, 기능적 측면의 조정 방안으로는 서비스 기능의 다양화 및 조정, 의회의 기능 및 광역적 협력체계, 과소군 행정서비스의 효율성 확보 등이 제시되고 있다(전주상 외, 2009).

2. 과소군의 기준

과소 지역을 판단하는 기준은 연구자마다 다양하게 나타나고 있으며, 주로 정량적인 지표를 사용하고 있다. 먼저 과소군 행정체제를 설계할 때의 기본 원칙으로는 다음과 같은 요인들을 고려해야 한다는 연구가 있다(전주상 외, 2009). 이들은 첫째, 과소군 행정체제 및 서비스 제공을 위한 제도적 설계 시 자치기능의 수행 단위, 둘째, 지리적 특성의 반영, 재정 여건의 반영, 셋째, 주민 서비스 수요의 반영, 넷째, 광역 서비스 수요의 반영, 다섯째, 행정비용 절감 등 서비스 효율성 반영 등 다양한 변수를 고려해야 한다고 주장하고 있다.

과소지역에 대한 대부분의 연구는 주로 농어촌 지역의 읍·면 단위를 대상으로 하고 있다. 과소 지역과 관련된 주요 연구 및 지표를 정리하면 <표 2-1>과 같다. 이들의 연구를 종합해 보면 대부분이 인구 변수를 사용하고 있으며, 산업경제, 사회문화, 행재정 변수를 활용하는 연구도 있다.

<표 2-1> 과소 지역에 대한 기존 연구 및 주요 지표

구분	기준 지표	전체 비중
윤근섭·송정기 (1994)	- 인구 변수 - 산업경제적 변수 - 사회문화적 변수 - 행·재정적 변수	18개 시군 중 12개 (전북 대상)
김두철 (1997)	- 인구감소율 - 노년인구비율 - 인구밀도	전체 면적의 61%
정기환 외 (1999)	- 단일지표(인구감소율) - 복합지표(인구감소율, 인구밀도, 65세 이상 비율) - 종합지표(복합지표+가구원수, 15세 미만 비율)	단일지표: 57.4% 복합지표: 56.4% 종합지표: 60.4% (충북 101개 읍·면 대상)
성주인 외 (2012)	- 가구수	-
일본	- 인구감소율 - 고령자비율 - 재정력지수	면적의 57.3% 인구의 8.8% 시중총의 44.9%

자료 : 이창우·정용한(2013)에서 보완

최근의 과소지역 연구를 종합해 보면, 인구 과소지역에서 심각한 인구감소가 나타나고, 그에 따라 재정력이 취약하거나, 65세 이상 인구 비율이 높고 상승하거나, 청년층(20-30대) 인구 비율이 낮고 저하되는 지역으로 정의하고 있다. <표 2-2>에서 보는 바와 같이 변필성 외(2014)의 연구는 이러한 정의를 바탕으로 과소지역의 요건의 구체적으로 제시하고 있다. <표 2-2>의 기준에 따르면, 총 63개의 시·군이 과소 지역으로 선정되었는데, 이 가운데 시가 9개, 인구 5만 이상 군이 17개, 그리고 인구

5만 미만 군이 37개로 나타났다.

〈표 2-2〉 인구 과소지역의 요건

□ 인구 과소지역: 요건 A와 요건 B를 동시에 충족하는 시·군		
요건 A	연평균 인구변화율(2000-2010년) -1% 미만	
요건 B	세부 요건 중에서 2개 이상의 요건을 충족하는 시·군	
	세부 요건 1	재정력지수(2011-2013년 평균) 0.2 미만 또는 재정자립도(2011-2013년 평균) 15% 미만
	세부 요건 2	65세 이상 인구비율(2010년) 20% 초과 그리고 65세 이상 인구비율 변화량(2000-2010) 7.5%p 초과
	세부 요건 3	20-29세 이상 인구비율(2010년) 20% 미과 그리고 20-39세 인구비율 변화량(2000-2010) -7%p 미만

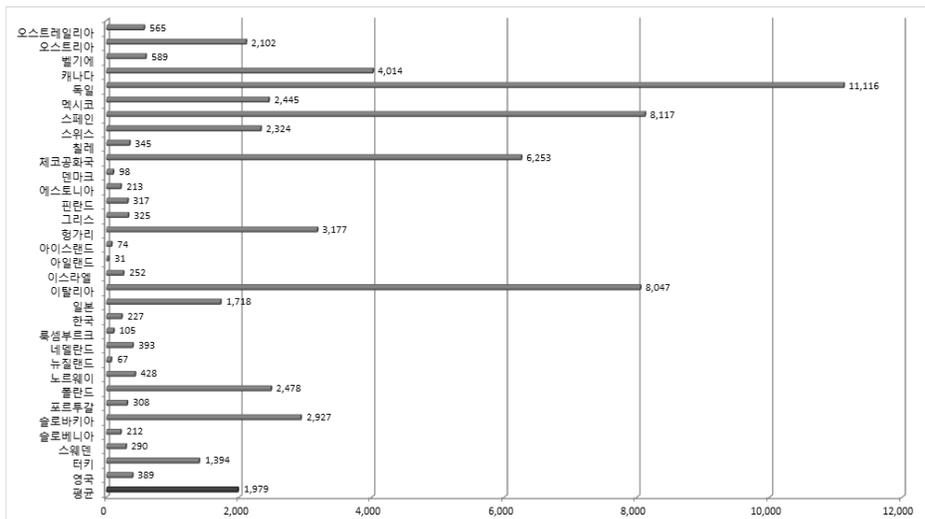
자료 : 변필성 외(2014).

제3절 외국의 소규모 지방자치단체 관리방안

1. 외국의 지방자치단체 규모 개관

OECD 국가들 간에도 지방자치단체의 수는 많은 차이를 보이고 있다. 예를 들어, 지방자치단체의 수가 가장 많은 프랑스는 36,681개의 기초자치단체가 있는 반면, 가장 적은 아일랜드는 31개인 것으로 나타났다. 기초자치단체 수의 최소와 최대의 차이는 1,183배나 되어 국가별 지방행정체제에 따라 상당히 많은 차이를 보이고 있다. 특히, 프랑스의 경우 다른 유럽 국가들과는 달리 소규모 기초자치단체 간의 통합을 추진하지 않고, 종래의 규모를 그대로 유지해 오고 있다.

〈그림 2-1〉 OECD 국가의 지방자치단체 수 비교

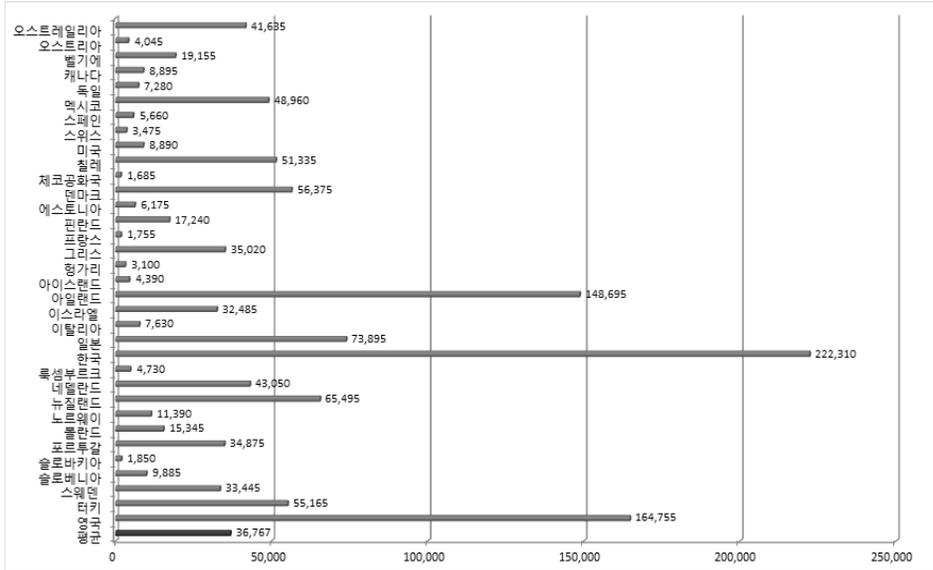


자료 : OECD(2015)

OECD 전체를 대상으로 한 평균 기초자치단체의 수는 3,938개인 반면, 프랑스와 미국(35,879개)을 제외한 32개 국가의 평균 자치단체 수는 1,979개인 것으로 나타났다. 그동안 많은 국가들이 소규모 자치단체의 통합을 통하여 자치단체의 수를 줄이려고 노력하고 있어서 향후에는 자치단체의 수가 더욱 감소할 것으로 예상된다.

기초자치단체의 인구규모는 자치단체의 수와 밀접하게 관련되어 있어서 기초자치단체의 수가 많을수록 자치단체별 평균 인구수는 감소하는 경향을 보이고 있다. 자치단체별 인구규모에 대해서 살펴보면, 평균 인구수가 가장 적은 국가인 체코공화국의 경우 기초자치단체의 평균 인구가 1,685명에 불과한 반면, 가장 많은 한국은 222,310명으로 약 132배의 차이가 있는 것으로 나타났다.

〈그림 2-2〉 OECD 국가의 기초자치단체별 평균 인구 비교



자료 : OECD(2015)

우리나라의 경우 다른 OECD 국가들에 비해서 평균 인구수가 가장 많은 것으로 나타나 외관상으로는 지방자치단체의 규모를 더 이상 확대할 필요가 없는 것으로 보인다. 그러나 우리나라의 경우도 기초자치단체 간의 인구 편차가 매우 심하여 인구가 100만이 넘는 자치단체가 있는 반면, 일부 도서지역 시군은 인구 1만-2만 명에 불과하다. 이처럼 일부 지방자치단체의 경우 OECD 국가의 평균 인구수에도 미치지 못한다는 점에서 효율적인 관리방안을 모색할 필요가 있다.

2. 외국의 소규모 지방자치단체 관리방안

지방자치단체의 최적규모에 대한 논의는 국가별로 매우 다양하게 이루어지고 있으며, 각 국가별로 지역 특성에 적합한 합리적인 방안을 모색하고 있다. OECD 국가

들에서 행해지고 있는 규모의 적정화에 대한 논의는 크게 두 가지 방안으로 구분할 수 있다. 첫째는 Up-Scaling 전략으로써 자치단체의 규모 확대에 중점을 두고 있다. 둘째는 Trans-Scaling 전략으로써 규모의 확대보다도 자치단체 간의 협력 강화에 중점을 두고 있다.

Up-Scaling 전략은 지방자치단체 간의 통합이나 합병을 통하여 지방자치단체의 관할구역을 확대함으로써 규모의 경제를 실현할 수 있을 뿐만 아니라 서비스 공급의 다양화에 보다 적극적으로 대처할 수 있는 것으로 판단하고 있다. Trans-Scaling 전략은 기존 자치단체의 구조를 크게 변화시키지 않으면서 인접 자치단체와의 협력을 통하여 지방행정의 효율성을 유지하고, 광역적 행정 또는 서비스 수요에 대응해 나가는 것에 중점을 두고 있다.

소규모 자치단체에 대한 관리방안은 행정구역 개편과 밀접하게 관련되어 있다. 유럽에서의 구역개편은 두 가지 유형, 즉 북유럽형(North European type)과 남유럽형(South European type)으로 구분되며, 북유럽형에 속하는 국가들, 예를 들어 덴마크, 영국, 벨기에, 독일, 오스트리아 등은 행정구역 개편을 광범위하게 추진한 것으로 나타났다(Wollmann, 2004). 이들 국가들에서는 자치단체의 규모 확대에 중점을 둔 Up-Scaling을 추진하는 것으로 나타났다.

반면에 남유럽형에 속하는 프랑스, 이탈리아, 동유럽 국가 중 일부 국가들의 경우 기존의 소규모 지방자치단체를 유지하면서 자치단체조합 등의 설치를 통하여 소규모 자치단체가 지닌 문제들을 해결하는 데에 중점을 두고 있다.

3. 주요 국가의 사례

1) 일본 사례

일본은 시정촌의 합병을 통하여 과소 시정촌을 해소하는 데에 중점을 두고 있다. 시정촌의 합병은 명치(明治) 이후 지금까지 3회에 걸쳐 대대적인 합병을 추진하였

다. 첫 번째는 교육·경제·토목·구제·호적의 사무처리 등 행정상 목적에 부응한 규모와 지자체로서 정(町)·촌(村) 단위와 차이를 없애는 것을 목표로, 1888년부터 1889년에 걸쳐 행해졌던 ‘명치(明治) 대합병’을 들 수 있다. 두 번째는 전후(戰後), 새로운 제도의 중학교 설치관리, 시정촌의 소방 창설의 사무, 사회복지, 보건위생 편제의 새로운 사무 등이 시정촌의 사무로 되어, 행정사무를 능률적으로 처리하기 위하여 규모의 합리화를 도모할 필요로서 1953년부터 1956년에 걸쳐 행해졌던 ‘소화(昭和) 대합병’을 들 수 있다. 세 번째는 평성 대합병을 들 수 있으며, 이 시기는 1999년 7월 합병특례법의 개정으로부터 시작되어 2005년 4월의 합병신법의 제정으로 대폭적인 합병이 이루어졌으며, 2010년 3월에 종료되었다(이순태, 2011: 91).

〈표 2-3〉 시정촌의 수 변화

연도	시정촌의 수				비고
	총계	시	정	촌	
1888년	71,314	71,314			명치(明治) 대합병
1889년	15,859	39	15,859		시제(市制)·정촌제(町村制) 시행
1953년	9,868	286	1,966	7,616	정촌(町村)합병촉진법 시행
1956년	4,668	495	1,870	2,303	소화(昭和) 대합병
1999년	3,229	671	1,990	568	지방분권 일괄법에 의한 시정촌(市町村)의 합병특례에 관한 법률 개정 직전
2004년	3,100	695	1,872	533	-
2005년	2,395	739	1,317	339	-
2006년	1,821	777	846	198	-
2008년	1,782	783	806	193	-
2010년	1,727	786	757	184	-

자료 : Okamoto(2012), 일부 수정

일본에서 시정촌(市町村) 합병을 추진한 이유를 구체적으로 살펴보면 아래와 같다(오재일, 2007: 353; 조성규, 2010: 67). 첫째, 지방분권의 추진이다. 1999년 지방분권일괄법 제정으로 지방공공단체는 자기결정, 자기책임의 규칙을 기본으로 한 행정시스템의 확립이 요구되고 있다. 둘째, 저출산 고령화의 확산이다. 일본은 본격적인 저출산, 고령화 사회에 접어들었다. 이와 같은 상황에서 각각의 시정촌이 제공하는 서비스의 질적 수준을 확보하기 위해서는 어느 정도의 인구집결이 필요하다. 셋째, 생활권의 광역화이다. 각각의 일상생활권이 확대됨에 따라, 시정촌 구역을 넘어서는 행정수요가 증대하고 있어 새로운 시정촌 경영의 단위가 필요하게 되었다. 넷째, 구조개혁 추진에 대한 대처방안으로 통합이 필요하였기 때문이다. 국가나 지방은 매우 어려운 재정상황에 처해 있기 때문에 이를 극복하기 위하여 더욱 간소하고 효율적인 행정운영이 요구되고 있다는 것이다.

1955년부터 시작된 ‘소화 대합병’에서는 최소 정·촌의 규모를 인구 8,000명 이상으로 한다는 기준을 설정하였다. 이 규모는 1개 정·촌이 공립 중학교 1개교를 설립하여 유지할 수 있는 것을 기준으로 정한 것이었다. 그러나 ‘평성(平成) 대합병’에서는 시정촌이 처한 상황이 매우 상이하고, 다양한 분야의 사업을 종합적으로 실시하고 있는데, 모든 지역에 통용될 수 있는 획일적인 적정규모를 정하는 것은 불가능하다고 판단하여 주민 수에 관한 최소 기준을 두지 않았다(재방행정체제 개편추진위원회, 2011).

시정촌 합병에 대한 기준을 명확하게 제시하지 않았음에도 불구하고 여러 가지 개편방안에 대한 논의가 이루어졌다. 2001년 6년에 발표된 소위 ‘호네부토의 방침’이라 불리는 ‘향후의 경제 재정 운영 및 경제 사회의 구조개혁에 관한 기본방침’과 2002년 11월 지방제도조사회에서 발표된 ‘합병특례법 이후의 시정촌 개정안’에서 시정촌 개편의 기준을 제시하고 있다.

호네부토 방침에서는 인구를 기준으로 시정촌 개편을 추진하는 내용을 담고 있다. 2001년 당시 3,223개의 시정촌을 인구 30만 명을 목표로 1,000개로 줄이는 것을 목표로 하며, 더 나아가 중장기적으로는 300개로 재편해가는 것을 목표로 하였다.

이후 추진된 ‘합병특례법 이후의 시정촌 개편안’에서는 합병특례법 기한이 만료되는 2005년 3월 이후의 개편을 추진하기 위한 방안으로 제시되었다. 개편안에서는 소규모 자치단체 해소를 목적으로 인구 3~5만 보다 작은 숫자로 법률에 명시하여 강력한 통합을 추진하고, 그럼에도 불구하고 통합되지 않는 지역에 대해서는 일정 인구규모 미만의 경우 자치단체의 사무를 간소화하고, 그 외의 사무는 도도부현이나 다른 자치단체에 편입시키는 것을 주요 내용으로 하고 있다(조아라, 2010). 이후 2003년 제27차 지방제도조사회의 답신에서 인구 1만명 미만인 소규모 지자체의 통합 등을 법률에 명시할 것을 요구하여 인구를 중심으로 통합이 추진되는 기조가 유지되고 있다.

일본의 시정촌의 수는 1999년에는 3,229개였으나 2010년에는 1,727개로 1,502개나 감소하였다. 합병특례법이 개정된 직후부터 2003년까지 5년간 시정촌의 수는 큰 변화 없이 지속되었으나 2003년부터 2005년까지 시정촌의 수가 급격하게 감소하여 이 기간 동안 전체의 92.5%에 해당하는 1,390개가 감소한 것으로 나타났다(이순태, 2011: 92).

일본의 경우 과소지역에 대한 활성화 방안을 구체적으로 모색하고 있으며, 이에 대한 주요사항은 ‘과소지역 자립촉진 특별조치법(2000년, 법률 제15호)’에 상세히 규정되어 있다. 동법의 목적은 인구가 현저히 감소하고 지역사회의 활력이 저하되고, 생산 기능 및 생활환경의 정비 등이 다른 지역과 비교해서 낮은 수준에 있는 지역에 대해서, 종합적이고 계획적인 대책을 실시하고 필요한 특별조치를 강구하여, 이들 지역의 자립 촉진을 도모하고, 이에 대해 주민복지의 향상, 고용의 증대, 지역 격차의 시정 및 아름답고 품격 있는 국토의 형성에 기여하는데 있다(제1조). 동법에 따라 도도부현이 정하는 과소지역 자립 촉진 법령에 근거하여 도도부현 및 시정촌이 각각 과소지역 자립 촉진 계획을 책정하고, 교통 통신 체계의 정비, 생활환경시설의 정비 등을 실시한다.

2) 독일 사례

독일의 기초자치단체인 게마인데 규모는 주에 따라서 상당히 많은 차이가 있다. 전반적으로 유럽의 다른 국가들에 비교하여 게마인데 수가 상당히 많으며, 게마인데별 평균 인구 규모도 소규모인 것이 독일의 특징이라고 할 수 있다. 따라서 일부 주의 경우 군이나 게마인데의 통합을 통하여 규모를 확대하려고 노력하고 있으며, 그리고 또 다른 일부 주는 소규모 자치단체 간의 협력을 강조하는 Trans-Scaling 방안을 강조하고 있다.

1960년대와 1970년대에 실시된 행정구역 개편은 독일 행정에서 가장 광범위하고 외부에 의해서 강요되지 않은 개혁의 대표적인 사례라고 볼 수 있다. 각 주들이 서로 다른 전통과 정치적 성향을 지니고 있음에도 불구하고 거의 동일한 목표를 설정하였고, 이를 달성하였다. 이 당시 행정구역 개편은 농촌지역에 있는 게마인데(Gemeinde)의 역량을 강화하는 것이며, 도시와 교외지역간의 문제, 군 경계 등을 포함한 행정구역의 전체적인 개혁에 중점을 두고 있었다.

통일 이후 새로 편입된 5개주에서 이루어진 Up-Scaling을 추진한 목적은 전체 지방행정조직이 구 서독의 주에 적응하도록 하여 연방법과 주법이 독일의 전 영토에서 통일적으로 집행될 수 있도록 하는 것이다(Laux, 1998: 178).

1988년 구동독지역에는 총 7,565개의 게마인데가 있었으며, 이 중 도시군(Stadtkreis)은 38개이고, 군(Kreis)은 191개인 것으로 나타났다. 그러나 게마인데의 87%는 주민수가 2,000명 미만이었다. 군의 15%는 75,000명에서 100,000명 사이의 주민을 가지고 있었으며, 단지 10%만 100,000명에서 150,000명의 주민수를 가지고 있었다. 따라서 정치적, 행정적 측면에서 경쟁력 있는 지방행정을 보장하기 어려운 실정이었다.

이러한 문제를 해결하기 위해서 새로 편입된 5개주에 대해 1990년부터 1994년까지 제1차 군 구역개편을 실시하였다. 군의 구역개편은 성공적이라고 할 수 있으며, 주로 행정합리화의 차원에서 통폐합이 이루어졌다(심익섭, 2001: 414). 그 이후로도

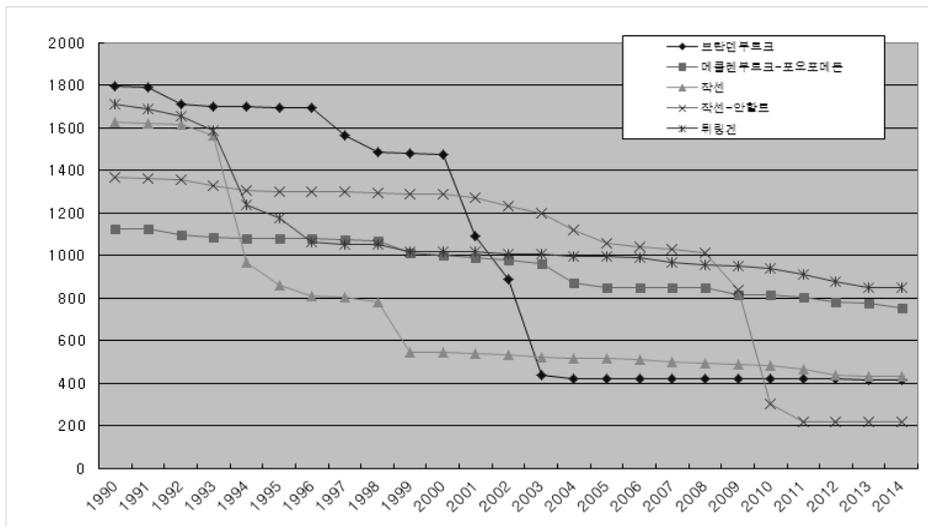
지속적인 축소 노력을 통하여 브란덴부르크주는 1990년 39개의 군을 14개로 줄였으며, 메클렌부르크-포어폼메른 주는 31개에서 6개로, 작센 주는 48개에서 10개로, 작센-안할트 주는 37개에서 11개로, 튀링겐은 35개에서 17개로 줄였으며, 전체적으로 5개 주에서 군의 수가 69.5% 줄어들었다(2014년 말 현재). 군의 수를 축소하는 것은 군별로 주민의 수와 군의 구역이 확대되었다는 것을 의미한다.

군의 구역분할을 위해서 주요한 기준 중의 하나는 군의 규모였으며, 이때 군의 규모는 4가지 기준, 즉 인구 수, 군 관할 게마인테의 수, 군의 면적, 인구밀도 등을 통하여 파악하였다. 구 서독 지역에서의 군 구역개편 기준 관련 주장에 따르면, 평균 인구밀도는 1km²당 200명이며, 인구수는 평균 150,000명이 적당한 것으로 분석되었다.

그러나 새로 편입된 주의 경우 이러한 기준은 조정되어야 한다. 평균적인 인구밀도는 메클렌부르크-포어폼메른 82명, 브란덴부르크 91명, 작센-안할트 145명, 작센 145명, 튀링겐 165명 등이었다(Gem, 2003). 입법가의 의무 측면에서 시민위주 행정을 보장하고, 군청 소재지에서 너무 멀어지는 것을 방지하기 위해서 군의 구역 분할에 대한 기준치는 새로운 주에 맞도록 조정하였다. 군 개편을 살펴보면, 메클렌부르크-포어폼메른주(80.6%)와 작센주(79.2%)는 군 규모를 지리적으로 확대하여 군의 수를 약 80% 감소시켰으며, 다른 3개 주도 군의 50% 이상이 감소하였다.

게마인테 수준에서의 구역개편에 따른 게마인테의 통폐합도 통일 이후로 지속되고 있으며, 2014년 12월말 기준으로 2,670개의 게마인테(1990년 대비 35.03%)가 통폐합되었으나, 세부사항은 주에 따라서 많은 차이를 보이고 있다(<그림 2-3> 참조). 1990년과 비교하여 가장 많은 통합이 이루어진 주는 작센-안할트주로서 84%나 줄어들었으며, 그 다음으로는 브란덴부르크(76.7%), 작센(73.6%), 튀링겐(50.3%) 등의 순으로 크게 줄어든 반면, 메클렌부르크-포어폼메른주는 32.8%만 감소한 것으로 나타났다.

〈그림 2-3〉 통일 이후 구동독지역의 게마인데 변화 추이



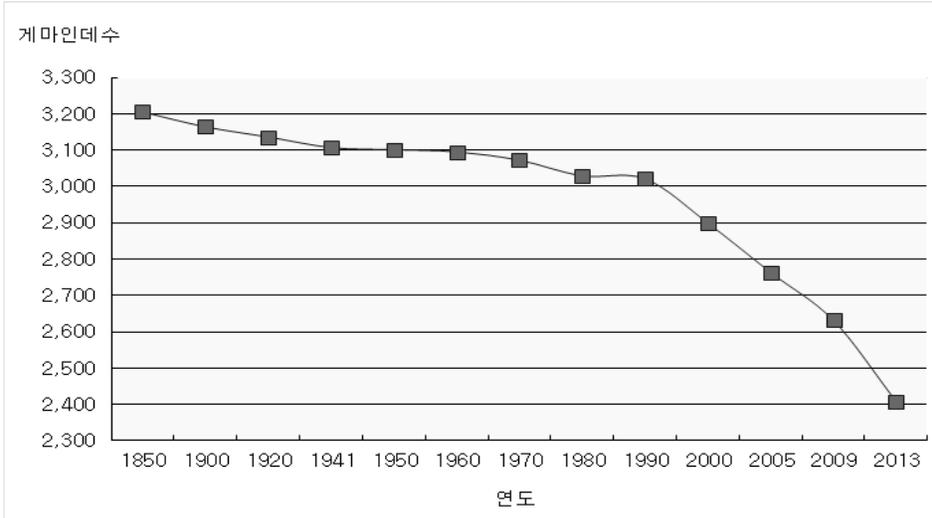
자료 : Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland (1991-2015)

3) 스위스 사례

스위스가 게마인데 통합을 선호하지 않았던 이유 중의 하나는 게마인데가 지니고 있는 정치적 중요성을 들 수 있다. 그리고 스위스의 게마인데는 비교적 독립적이며, 사무의 상당부분을 담당하고 있다. 일반적으로 게마인데의 통합에 있어 해당 게마인데의 동의를 필요로 한다는 점은 통합을 어렵게 하는 하나의 요소였다.

그러나 1990년 이후로 게마인데 통합이 크게 증가하여 게마인데의 수가 급격하게 줄어들고 있으며, 이러한 추세는 상당 기간 지속될 것으로 보인다. 1941년부터 1980년까지는 게마인데의 수가 78개 줄어든 반면, 1980년부터 2013년까지는 621개가 줄어든 것으로 나타나 지난 30년간 감소한 수가 압도적으로 많은 것을 알 수 있다. 특히, 1990년 이후로 현재까지 게마인데의 수가 지속적으로 감소하는 경향을 보이고 있다(<그림 2-4> 참조).

〈그림 2-4〉 스위스 게마인데 수의 변화 추이



많은 게마인데에서 통합을 추진하였음에도 불구하고 7개 칸톤은 통합을 추진하지 않았다. 1941년부터 2013년까지 게마인데의 수가 칸톤별로 어떻게 변해왔는지를 살펴보면 <표 2-4>와 같다. 2013년 기준으로 단지 1개의 칸톤만 1941년보다 게마인데의 수가 증가하였으며, 3개 칸톤에서는 게마인데의 수가 20%미만으로 감소하였다. 20% 이상 줄어든 경우는 베른, 프라이부르크, 글라루스, 그라우비덴, 루체른, 노이엔부르크, 샤프하우젠 등 7개 칸톤이다.

베른 칸톤에서 1980년에 게마인데 수가 줄어든 것은 통합의 결과로 나타난 것이 아니라 1979년 유라 칸톤의 신설로 인하여 베른 칸톤의 일부 게마인데가 분리되었기 때문이다. 1950년 이후의 게마인데 통합은 주로 인구 3,000명 미만의 소규모 게마인데에서 실시되었으며, 주로 시가 주변의 게마인데를 통합하는 경우가 많았다. 그러나 1990년 이후로는 비교적 규모가 큰 게마인데도 통합을 추진하고 있다.¹⁾

1) 대표적인 예로 인구 58,000명인 루체른(Luzern)과 16,000명인 리타우(Littau)의 통합을 들 수 있다.

게마인데 통합을 실시하지 않은 대부분의 칸톤에서는 게마인데 간의 협력을 통하여 광역행정의 수요를 해결하고 있다(안성호, 2001). 협력의 대표적인 예로는 공법상의 목적조합(Zweckverband)을 들 수 있으며, 최근에 들어와서는 사법에 근거하여 협력하는 사례가 증가하고 있다. 스위스는 유럽의 다른 국가들과 비교할 때 게마인데 간의 협력을 중시하는 경향이 다소 강한 것으로 볼 수 있다. 다른 유럽국가와의 비교에서 나타난 결과를 보더라도 스위스는 프랑스와 마찬가지로 게마인데 상호간 협력을 중시하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2-4〉 시기별 게마인데의 수 변화

	1941	1960	1980	2001	2013	증감(수)	증감률(%)
아르가우(AG)	233	233	231	232	216	-17	-7.30%
아펜젤 내곽(AI)	6	6	6	6	6	0	0%
아펜젤 외곽(AR)	20	20	20	20	20	0	0%
베른(BE)	496	492	410	400	379	-117	-23.59%
바젤 농촌(BL)	74	74	73	86	86	12	16.22%
바젤-도시(BS)	3	3	3	3	3	0	0%
프라이부르크(FR)	284	284	266	226	164	-120	-42.25%
제네바(GE)	45	45	45	45	45	0	0%
글라루스(GL)	29	29	29	29	3	-26	-89.66%
그라우뷘덴(GR)	221	221	215	212	158	-63	-28.51%
유리(JU)*	0	0	82	83	57	57	-
루체른(LU)	107	107	107	107	83	-24	-22.43%
노이엔부르크(NE)	62	62	62	62	37	-25	-40.32%
니트발덴(NW)	11	11	11	11	11	0	0%
옵발덴(OW)	7	7	7	7	7	0	0%
장크트 갈렌(SG)	91	91	90	90	77	-14	-15.38%
샤프하우젠(SH)	36	35	34	34	26	-10	-27.78%
졸로투른(SO)	132	132	130	126	118	-14	-10.61%
슈비츠(SZ)	30	30	30	30	30	0	0%
투르가우(TG)	203	201	181	80	80	-123	-60.59%

	1941	1960	1980	2001	2013	증감(수)	증감률(%)
테신(TI)	257	253	247	245	147	-110	-42.80%
우리(UR)	20	20	20	20	20	0	0%
바트(VD)	388	388	385	384	318	-70	-18.04%
발리스(VS)	170	169	163	160	135	-35	-20.59%
츠크(ZG)	11	11	11	11	11	0	0%
취리히(ZH)	171	171	171	171	171	0	0%
총계	3,107	3,095	3,029	2,880	2,408	-699	-16.68%

* 유라 칸톤은 1979년에 신설되었음

자료 : Bundesamt für Statistik, 각 연도

제4절 인구규모와 효율성의 관계



1. 인구규모와 효율성

지방자치단체의 과소군에 대한 개념이 요구되는 이유는 결과적으로 지방자치단체 운영의 효율성에 있어 부정적인 영향을 미치기 때문이다. 지방자치단체의 효율성이란 일반적으로 생산성과 혼용되는데 이에는 목표의 달성도와 과정의 경제성을 의미하는 능률성이 결합된 개념으로 이해할 수 있다(심이섭 외, 2010). 즉 지방자치단체의 효율성은 지방자치단체가 추구하는 목적을 달성하는 과정에서 얼마나 적은 투입으로 최대의 목표를 달성하는가를 의미한다고 할 수 있다. 이를 달성하기 위해서는 결국 주민이 원하는 바가 무엇인지를 정확히 이해해야 하며, 한정된 재원을 바탕으로 이러한 수요를 최대한 충족시키는 것이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 지방자치단체의 인구규모는 지방자치단체에 대한 지역주민의 접근성, 그리고 지방자치단체가 제공하는 서비스에 필요한 비용의 측면에서 중요성을 지닌다.

지방자치단체의 인구규모가 많으면 지방자치단체가 대응해야 하는 주민의 행정

수요는 증가하게 된다. 인구규모의 증가에 따라 대응하여야 할 행정수요의 종류도 다양해 질 수 있으나, 이는 한편으로는 중복되는 행정수요도 많음을 의미한다. 따라서 인구규모가 증가하면 우선적으로 충족시켜야 할 행정수요가 보다 명확해지고 이에 대한 지방자치단체의 대응은 보다 많은 행정수요를 충족시키는 전략적 의사결정이 되기 때문에 지방자치단체의 효율성을 높일 수 있다. 한편 행정서비스 공급의 비용과 관련하여 인구규모가 많다는 것은 기본적으로 인구밀도의 증가를 야기한다. 즉, 지방자치단체의 행정구역당 인구가 많으면 서비스 공급에 있어 밀도의 경제가 달성되기 때문에 보다 적은 서비스 공급 인프라를 통해 더 많은 주민들이 서비스를 공급받을 수 있게 된다. 예를 들어 상·하수도나 도로와 같은 인프라를 요하는 행정서비스, 그리고 보건소, 사회복지시설, 문화시설 등은 인구밀도가 높을 경우 서비스에 대한 주민의 접근성이 개선되어 더 적은 인프라를 통해서도 더 많은 서비스를 제공할 수 있다는 점과 맥락을 같이한다. 또한 서비스 생산에 있어서도 인구규모가 클 경우 규모의 경제가 달성되기 때문에 서비스 공급의 생산단가를 낮출 수 있다는 장점을 지닌다. 이러한 측면에서 인구규모는 지방자치단체의 행정효율성에 큰 영향을 미치는 중요한 변수로 활용되고 있다. 따라서 과소군의 경우 지방자치단체의 효율성을 저해하는 요인이 된다.

과소군은 인구규모가 적은 지역으로써 행정서비스 공급에 있어 규모의 경제와 밀도의 경제를 달성하는데 매우 불리한 조건이다. 특히 낙후지역의 경우 인구가 분산되어 있어 인구밀도가 낮기 때문에 인구규모가 큰 지역에 비해 서비스 인프라 구축에 드는 비용이 높다. 하지만 한 단위의 인프라 구축당 이를 이용하는 주민이 적어 보다 비효율적인 서비스 공급이 이루어진다. 이에 따라 과소군의 행정서비스 공급은 행정의 효율성을 저해한다는 비판이 지속적으로 제기되었고 지방체제개편이 추진되는 과정에서 과소군의 인접 지방자치단체와의 통·폐합은 지방자치단체의 효율성에 필수조건이 되었다. 하지만 과소군의 정의가 명확하지 않고, 실제로 다양한 연구에서 제시되었던 과소군의 기준들과 효율성간의 관계가 실증분석으로 제시되지 않은 현 상황에서 인구가 적은 군지역을 모두 통·폐합할 수는 없다. 이는 적정한 행

정규모의 요건이 단순히 행정서비스의 효율성을 확보하는 수준만이 아니라 주민의 원활한 행정참여를 보장할 수 있는 수준이어야 하기 때문이다(심이섭 외, 2010). 즉, 과소군이 인접 지방자치단체와 통합될 경우, 지방자치단체의 행정서비스에 대한 지역주민의 접근성은 결여되고, 결과적으로 지방자치단체에 대한 지역주민의 참여가 보장되기 어려워 지방자치단체의 운영상에 민주성이 결여될 우려가 있다. 물론 정보시스템의 발달로 인해 지역주민의 행정에 대한 접근성이 많이 개선되었지만 노령 인구가 많은 과소군의 특성상, 정보시스템을 통한 행정에 대한 접근성 확보에는 한계가 있다. 따라서 일정 수준이상의 효율성을 확보하고 있는 과소군에 대해서는 별도의 대책을 마련하여 접근하고 효율성이 현저히 결여되는 지역을 중심으로 인접 지방자치단체와의 통합을 효율성 확보의 방안으로 고려할 수 있다.

따라서 과소군의 행정효율성을 확보하기 위해서는 과소군에 대한 적정 인구규모를 산정할 필요성이 있으며 이에 대한 접근은 규범적인 접근뿐만 아니라 실증적인 측면에서의 접근이 필요하다고 볼 수 있다.

2. 인구규모와 효율성에 관한 선행연구

과소군의 효율성 및 적정규모 추정과 관련된 연구들은 사실상 지방자치 분야에서 매우 드물게 이루어지고 있다. 특히 적정규모와 관련된 연구들은 대부분 지방행정체제개편의 기준으로써 적합한 적정규모의 산출에 초점이 맞추어져 있어 과소군에 대한 연구는 전무하다. 또한 과소군을 연구대상으로 한 연구도 과소군의 행정서비스 개선을 위한 방안 마련에 대해서 제한적으로 이루어지고 있어 연구대상으로써 과소군은 많은 관심을 받지 못하고 있다. 과소군에 대한 대표적인 연구로는 교통체계에 대한 개선방안을 제시한 김정연(2011)의 연구가 있다. 김정연(2001)은 과소지역의 경우 서비스 공급에 있어 인구의 저밀도와 지역지리적 불리성이 있다고 제시하면서 이러한 환경에서의 서비스 공급은 경영수익이 확보되지 않기 때문에 이에 대한 문제를 해결해야 한다고 주장한다. 과소지역 교통체계의 경우 수요가 적지만

공공재로써 특성을 지니기 때문에 공익성을 고려한 지속적인 공급이 요구된다고 제시하며, 행정구역 중심의 서비스 공급이 아닌 생활권 중심의 서비스 공급과 인구규모가 낮은 지역에 대한 주민을 중심으로 직접적인 정부의 지원제도의 개선, 인구밀도가 낮은 지역에 대한 생활서비스 및 재화의 원스톱 공급을 통해 교통체계를 변화시키지 않고 지역주민의 접근성을 높이는 방안 등을 개선방안으로 제시하였다.

한편 지방자치단체의 적정규모와 관련된 선행연구들에서는 적정규모 도출을 위해 해외 사례를 분석한 연구(김광수, 2011)와 실증분석을 통한 적정규모의 산출을 시도한 연구(정경숙, 2009; 김의준 외, 2010; 최병호 외, 2010; 강임호 외, 2014 등)가 주를 이루고 있다. 김광수(2011)는 일본의 지방행정체제 개편 사례를 분석하였는데 일본의 경우 행정구역의 기준으로써, 인구, 면적, 재정력을 중요시한다고 제시하고 있다. 그리고 일본의 행정구역 기준의 시사점으로는 합리적이고 명확한 기준을 달성하는 것은 현실적으로 불가능하다고 주장하면서, 지방자치단체의 행정구역의 설정 및 적정규모의 설정에 있어서는 결국 지방자치단체 간 상대적인 개념으로 접근하는 것이 바람직하다고 제시하였다. 한편 우리나라의 적정규모에 관한 연구들도 적정규모 산출에 접근하는 관점을 크게 민주성과 효율성에 두고 있다(최병호 외, 2009; 심익섭 외, 2010; 김순은, 2013 등) 하지만 실증분석에 있어서는 대부분 경제성을 중심으로 연구를 진행하고 있다. 실증분석의 대부분은 지방자치단체의 인구규모와 경제적 효율성을 대표하는 변수간의 관계에 대한 접근을 주로 하고 있으며, 이를 검증하는 방법으로 회귀분석을 사용하고 있다. 한편 김의준 외(2010)은 도시계급모형을 통해 적정규모에 접근하고 있으며, 강임호 외(2014)는 한계비용과 한계편익을 계산하는 이차함수모형을 통해 적정규모를 산출하였다. 한편 선행연구들에서의 적정규모 산출에 대한 결과는 상이하게 나타났다. 강임호 외(2014)는 지방자치단체의 적정규모를 지방공공재 공급의 한계비용과 한계편익이 일치하는 인구규모로 정의하였다. 이에 따라 2003년부터 2012년까지 지방자치단체의 자료를 통해 분석한 결과 시의 적정 규모는 24.4만명, 군은 9.0만명이 적정 인구규모로 산정되었다. 그리고 도시계급모형을 이용한 김의준 외(2010)은 광역생활권의 적정규모를 산출하였는

데 그 결과에 따르면 서울과 수도권은 인구과밀지역이고, 그 외의 충청권, 동남권, 대경권 또한 인구과밀이 예상되는 지역으로 선정되었다. 정경숙(2009)는 1996년부터 2006년을 대상으로 지방자치단체의 규모경제효과와 최소효율규모를 추정하였다. 규모경제효과는 1인당 세출을 종속변수로, 인구, 인구제공항, 면적 등을 설명변수로 한 회귀분석을 통해 추정하였으며, 그 결과를 바탕으로 최소효율인구규모를 추정하였다. 그 결과에 따르면 최소효율을 확보하기 위한 적정규모는 약 55만명으로 도출되었다. 그리고 최병호 외(2010)는 자치구의 적정규모를 산정하기 위하여 2006년~2007년 전국 자치구를 대상으로 공공재의 공급 효율성, 정치적 참여와 인구간의 관계를 회귀분석을 통해 분석하고, 그 결과를 바탕으로 적정규모를 산정하였다. 분석 결과에 따르면 자치구의 효율성을 확보하기 위한 적정규모는 45만명으로 도출되었다.

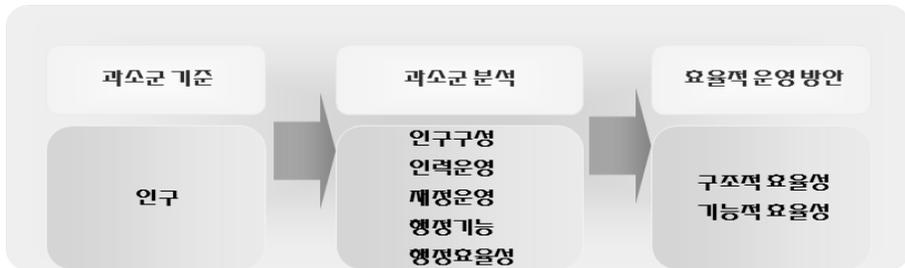
선행연구들의 결과를 살펴보면, 우선적으로 과소군에 대한 연구가 거의 이루어지지 않고 있으며, 특히 적정규모에 대한 연구에서도 과소군에 대한 접근이 이루어지지 못하고 있다. 또한 선행연구들에서 도출된 적정규모는 제한된 변수를 통해 도출되었으며, 도출된 결과 또한 현재 지방자치단체의 규모와 괴리가 커서 실제 정책적 함의를 제시하지 못하는 측면이 있다. 또한 효율성에 대한 접근에 있어 효율성을 측정하기보다는 대리지표를 활용하여 분석결과의 타당성이 미흡한 측면이 있다. 따라서 본 연구에는 선행연구에서 다루지 않은 과소군에 대한 효율성을 측정하여 이를 바탕으로 적정규모를 산출하는 상대적 개념의 적정규모 산출을 시도하기로 한다. 또한 과소군에 대한 연구가 미진한 현 상황에서 과소군의 효율성에 대해 접근하는 것은 특수한 지역적 특성을 갖는 과소군에 대한 보다 정확한 처방과 정책적 함의를 제시할 수 있다는 점에서 분석의 함의를 갖는다.

제5절 연구의 분석틀

본 연구의 목적은 과소군 행정관리의 효율화 방안을 모색하는 것이다. 인구 과소군의 경우 인구의 지속적인 감소는 물론, 노인인구의 급격한 증가와 영유아 인구의 지속적인 감소로 어려움을 겪고 있다. 또한 자체수입의 감소로 인하여 재정적인 압박도 받고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 과소군이 지역의 여건과 특성을 반영하여 조직 및 인력을 효율적으로 운영하여야 하며, 또한 지역의 행정 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 행정서비스 공급체계를 갖추어야 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 먼저 과소군의 기준에 대해 살펴보았다. 과소지역에 대한 대부분의 연구는 인구감소율, 고령자 비율 등 인구 변수를 기준으로 사용하고 있었으며, 연구의 특성과 관련하여 산업경제 변수, 사회문화 변수, 행·재정 변수 등 다양한 기준을 사용하고 있었다. 본 연구에서는 인구 기준을 사용하여 인구 5만 미만을 과소군으로 선정하고 5만 이상과 비교하였다. 다음으로 과소군의 특성을 분석해 보고자 한다. 구체적으로 과소군의 인구구성, 인력운영, 재정운영, 행정기능 등을 분석해 보고, 또한 과소군의 행정 효율성을 분석해 보고자 한다. 그리고 이러한 논의를 바탕으로 과소군 행정관리의 효율화 방안을 구조적인 측면과 기능적인 측면에서 제시하고자 한다. 본 연구의 분석틀은 <그림 2-5>와 같다.

<그림 2-5> 본 연구의 분석틀



제3장

과소군 행정관리 실태 및 문제점 분석

- 제1절 과소군의 인구구성 실태 분석
- 제2절 과소군의 인력운영 실태 분석
- 제3절 과소군의 재정운영 실태 분석
- 제4절 과소군의 행정기능 실태 분석
- 제5절 과소군 행정관리의 문제점 분석



제3장 과소군 행정관리 실태 및 문제점 분석



제절 과소군의 인구구성 실태 분석

우리나라의 기초자치단체 중에서 군은 82개이다.²⁾ 2014말 기준으로 인구 3만 명 미만인 군이 14개이고, 3만 명 이상 4만 명 미만인 군은 18개, 4만 명 이상 5만 명 미만인 군은 16개, 그리고 5만 명 이상인 군이 34개이다. 본 연구에서는 단순히 인구를 기준으로 5만 명 미만의 군을 과소군으로 선정하고, 이들 과소군의 일반 현황을 분석해 보고자 한다. 특히 5만 미만 군을 4만 이상 5만 미만 군, 3만 이상 4만 미만 군, 그리고 3만 미만 군의 세 가지로 분류하여 살펴보고자 한다.

먼저 지난 10년간 주민등록인구의 변화를 인구 구성에 따라 분석해 보았다. 인구 3만 미만인 군의 경우(14개), 2005년에서 2014년 사이 전체 주민등록인구는 평균 25,249.5명에서 24,041.6명으로 소폭 감소하였다. 특이한 점은 15세 이하의 인구는 30.52% 감소하였으나, 65세 이상 인구는 23.6% 증가하였다는 것이다. 특히, 군 위군과 청송군의 경우 각각 2005년 대비 15세 이하 인구가 51.03%, 44.18% 감소해 가장 큰 폭의 변화를 보였다. 반면에 상대적으로 웅진군과 양구군의 15세 미만 인구는 같은 기간 대비 12.72%, 19.96% 감소해 변화 폭이 적었다. 65세 이상 인구 변화에 있어서는 웅진군과 양양군이 각각 42.55%, 41.56%의 증가율을 보여 노인인구가 크게 늘어난 반면, 의령군과 임실군에서는 10.69%, 14.13%로 소폭 증가한 것으로 나타났다.

2) 기존에는 83개였으나, 2014년 충북 청원군이 청주시에 통합됨

〈표 3-1〉 인구 3만 미만 군의 인구구성 변화

	주민등록인구			15세 이하			65세 이상		
	2005	2014	증감	2005	2014	증감	2005	2014	증감
울릉	9,364	10,161	8,51	1,317	857	-34,91	1,571	1,987	26,47
영양	20,115	18,055	-10,24	2,213	1,578	-28,69	4,922	5,726	16,33
옹진	15,214	20,526	34,91	2,244	1,959	-12,72	2,945	4,198	42,55
장수	25,771	23,181	-10,05	3,786	2,537	-32,99	5,758	6,646	15,43
양구	21,586	23,596	9,31	4,075	3,262	-19,96	3,020	4,003	32,53
군위	28,267	23,991	-15,13	2,981	1,460	-51,03	7,262	8,245	13,54
무주	26,029	25,284	-2,86	3,665	2,813	-23,24	5,904	7,183	21,66
화천	23,999	25,937	8,07	4,509	3,526	-21,81	3,499	4,687	33,95
청송	29,698	26,265	-11,56	3,640	2,032	-44,18	6,675	8,186	22,64
진안	29,889	26,400	-11,67	4,140	2,798	-32,40	6,695	7,885	17,77
구례	29,904	26,953	-9,87	4,237	2,847	-32,79	6,542	7,921	21,09
양양	29,159	27,424	-5,95	4,244	2,809	-33,82	4,694	6,645	41,56
의령	31,735	29,140	-8,18	3,794	2,586	-31,84	8,422	9,322	10,69
임실	32,759	29,668	-9,44	3,927	2,874	-26,81	8,097	9,241	14,13
평균	25,249	24,041	-2,44	3,484	2,424	-30,52	5,429	6,562	23,60

주) 진한 글씨체는 변필성 외(2014)의 연구에서 과소지역으로 선정된 군임

인구 3만 이상 4만 미만인 18개의 군에 대해 살펴보면, 2005년에서 2014년 사이 전체 주민등록인구에 대한 조사 결과 2005년 평균 37,144명에서 2014년 34,541명으로 6.66% 줄어든 것으로 나타났다. 이 가운데 15세 이하의 인구는 31% 감소하였고, 65세 이상의 인구는 22.1% 증가하였다. 15세 이하 영유아 및 청소년 인구에 있어서 인구 3만 이상 4만 미만의 군 가운데 강원 고성군과 단양군이 각각 41.24%, 39.2%로 크게 감소하였고, 증평군과 고령군의 경우 10.82%, 23.64%로 감소폭이 적은 것으로 나타났다. 또한 고성군과 증평군은 2005년 대비 65세 이상 노령 인구의 증가율이 각각 32.27%, 41.5%로 큰 증가율을 보이고 있으며, 함평군과 강진군은 각각 14.42%, 24.89%로 상대적으로 노령인구의 증가가 적은 편에 속하였다.

〈표 3-2〉 인구 3만 이상 4만 미만 군의 인구구성 변화

	주민등록인구			15세 이하			65세 이상		
	2005	2014	증감	2005	2014	증감	2005	2014	증감
강원고성	32,162	30,121	-6.35	4,732	2,781	-41.24	5,136	6,793	32.27
순창	31,913	30,148	-5.53	4,451	3,279	-26.32	7,640	9,051	18.47
곡성	34,276	30,662	-10.54	4,663	2,914	-37.50	8,518	9,670	13.53
단양	34,432	30,708	-10.82	5,025	3,055	-39.20	6,075	7,523	23.84
청양	35,273	31,990	-9.31	4,757	2,988	-37.18	8,403	9,791	16.51
인제	32,627	32,296	-1.01	6,221	4,558	-26.72	4,218	5,460	29.43
진도	36,929	32,579	-11.78	5,096	3,608	-29.21	8,304	9,858	18.71
봉화	37,062	33,595	-9.35	4,188	3,152	-24.75	8,679	10,215	17.69
보은	37,588	33,941	-9.70	5,196	3,231	-37.82	8,543	9,847	15.26
증평	30,753	34,474	12.10	6,218	5,543	-10.85	3,432	4,857	41.50
고령	34,396	34,901	1.47	4,712	3,598	-23.64	6,863	8,409	22.53
함평	40,197	34,971	-13.00	5,257	3,328	-36.69	9,694	11,093	14.43
산청	36,571	35,572	-2.73	4,232	3,196	-24.49	9,131	11,102	21.58
과산	39,090	37,836	-3.21	4,613	3,097	-32.86	9,135	10,912	19.45
정선	44,811	38,837	-13.33	6,090	4,155	-31.77	6,333	8,307	31.18
영덕	45,414	39,504	-13.01	5,514	3,427	-37.85	10,336	12,460	20.55
영월	41,972	39,593	-5.67	6,119	3,980	-34.95	7,413	9,339	25.98
강진	43,123	39,658	-8.03	6,127	4,593	-25.03	9,972	11,456	14.89
평균	37,144	34,521	-6.66	5,178	3,582	-31.00	7,657	9,230	22.10

주) 진한 글씨체는 변필성 외(2014)의 연구에서 과소지역으로 선정된 군임

인구 4만 이상 5만 미만인 16개 군에 대해 살펴보면, 2005년에서 2014년 사이 평균적으로 3,835명이 감소하여 주민등록인구의 7.53%가 줄어든 것으로 나타났다. 이 가운데 15세 이하 영유아 및 청소년 인구는 31.0% 감소한 반면, 65세 이상 노령 인구는 22.1% 증가하였다. 남해군과 함천군의 경우 2005년 대비 2014년 15세 이하 인구의 감소율이 각각 39.99%, 43.46%로 크게 줄었으며, 함양군과 철원군의 경우 같은 기간 대비 감소율이 24.27%, 26.46%에 그쳐 상대적으로 감소폭이 적은 것으로

나타났다. 65세 이상의 노인인구 비율을 살펴보면, 황성군과 철원군이 2005년 대비 각각 34.61%, 42.23% 증가해 빠른 속도로 노령화가 진행되고 있었으며, 상대적으로 장흥군과 보성군의 경우 13.5%, 11.35%로 소폭 증가하여 노령화 속도가 낮은 것으로 나타났다.

〈표 3-3〉 인구 4만 이상 5만 미만 군의 인구구성 변화

	주민등록인구			15세 이하			65세 이상		
	2005	2014	증감	2005	2014	증감	2005	2014	증감
함양	41,728	40,312	-3.39	5,765	4,366	-24.27	9,890	11,823	19.54
장흥	46,055	42,796	-7.08	6,762	4,605	-31.90	10,887	12,356	13.50
평창	45,172	43,272	-4.21	6,788	4,810	-29.14	7,010	9,329	33.08
신안	47,021	43,457	-7.58	5,198	3,368	-35.20	11,211	13,464	20.10
청도	47,213	43,593	-7.67	4,998	3,234	-35.28	11,284	13,330	18.13
성주	47,345	44,652	-5.69	6,183	3,805	-38.46	9,615	11,461	19.20
황성	43,987	44,839	1.94	6,484	4,535	-30.05	7,913	10,652	34.61
연천	47,905	44,944	-6.18	7,760	5,498	-29.14	7,286	9,597	31.72
예천	51,541	44,977	-12.74	5,755	4,153	-27.84	12,702	14,429	13.60
보성	53,716	45,663	-14.99	6,955	4,613	-33.67	13,322	14,834	11.35
장성	49,682	45,864	-7.68	7,391	5,434	-26.48	9,885	12,051	21.91
남해	52,477	46,651	-11.10	6,450	3,870	-39.99	13,866	15,414	11.16
담양	50,488	46,897	-7.11	6,560	4,435	-32.39	10,073	12,704	26.12
철원	49,291	47,098	-4.45	9,103	6,695	-26.46	6,123	8,709	42.23
하동	54,006	49,397	-8.53	7,670	4,670	-39.11	11,828	14,040	18.70
합천	58,035	49,887	-14.04	7,460	4,218	-43.46	14,308	16,534	15.56
평균	49,104	45,268	-7.53	6,705	4,519	-32.68	10,450	12,545	21.91

주) 진한 글씨체는 변필성 외(2014)의 연구에서 과소지역으로 선정된 군임

인구 5만 미만의 군을 세 가지로 분류하여 인구 증감을 분석한 결과, 2005년에서 2014년 사이에 전체적으로 주민등록인구가 줄어든 것으로 나타났다. 특히, 15세 이하 영유아 및 청소년 인구가 대폭 감소하였고, 65세 이상의 노령 인구가 대폭 증가

하는 모습을 보였다. 세 가지 유형 중에서 인구 3만 미만의 군 집단에서 2014년 주민등록인구가 2005년 대비 2.44% 감소해 가장 적은 변화를 보인 반면, 인구 3만 이상 4만 미만의 군은 6.66%, 인구 5만 미만의 군은 7.53%로 상대적으로 높은 감소율을 보였다. 인구 구성에 따른 변화추이에서는 15세 이하의 영유아 및 청소년 인구에 있어서는 인구 3만 미만 군, 인구 3만 이상 4만 미만 군, 인구 5만 미만의 군에서 각각 30.52%, 31.0%, 32.68%의 감소율을 보였다. 그리고 65세 이상 노령 인구의 변화는 각각 23.6%, 22.1%, 21.91% 증가해 급격한 노령화 모습을 보이고 있었다.

〈표 3-4〉 인구 5만 이상 군의 인구구성 변화

	주민등록인구			15세 이하			65세 이상		
	2005	2014	증감	2005	2014	증감	2005	2014	증감
영동	52,199	50,288	-3.66	7,635	5,217	-31.67	10,463	13,094	25.15
울진	57,649	51,718	-10.29	9,288	6,121	-34.10	11,001	12,461	13.27
옥천	56,122	52,153	-7.07	8,631	5,815	-32.63	10,061	12,299	22.24
완도	59,396	53,054	-10.68	8,444	6,005	-28.88	12,167	15,060	23.78
금산	59,213	54,835	-7.39	8,420	6,229	-26.02	11,338	13,737	21.16
의성	65,291	55,029	-15.72	6,495	3,700	-43.03	16,843	19,219	14.11
고성	56,795	55,720	-1.89	7,619	6,078	-20.23	11,655	13,863	18.94
영광	62,230	56,682	-8.92	9,952	6,735	-32.33	11,445	14,236	24.39
서천	64,986	57,546	-11.45	9,089	5,525	-39.21	14,091	16,924	20.11
부안	65,892	57,867	-12.18	9,261	6,049	-34.68	13,377	15,727	17.57
영암	62,170	58,417	-6.04	11,453	8,200	-28.40	11,080	13,076	18.01
고창	64,440	59,856	-7.11	9,015	6,252	-30.65	14,158	17,081	20.65
가평	54,853	60,384	10.08	9,015	7,039	-21.92	8,625	12,529	45.26
태안	63,779	62,061	-2.69	9,594	6,573	-31.49	10,826	15,432	42.55
가창	65,175	62,795	-3.65	10,562	7,750	-26.62	12,469	14,984	20.17
창녕	65,373	62,977	-3.67	8,977	6,165	-31.32	13,343	16,278	22.00
진천	60,251	64,374	6.84	11,997	9,474	-21.03	8,068	10,387	28.74
강화	65,252	66,488	1.89	8,968	6,263	-30.16	12,723	18,278	43.66
화순	74,348	66,823	-10.12	14,178	8,937	-36.97	11,995	14,979	24.88

	주민등록인구			15세 이하			65세 이상		
	2005	2014	증감	2005	2014	증감	2005	2014	증감
함안	61,729	67,695	9.66	9,943	9,148	-8.00	10,506	13,099	24.68
고흥	85,289	69,683	-18.30	10,425	5,955	-42.88	21,827	24,581	12.62
홍천	71,359	70,010	-1.89	12,137	8,325	-31.41	11,050	14,163	28.17
부여	82,345	71,441	-13.24	12,061	7,189	-40.39	16,907	19,630	16.11
해남	86,987	76,694	-11.83	13,118	9,132	-30.39	17,613	20,895	18.63
무안	62,194	80,062	28.73	8,899	12,628	41.90	11,665	15,340	31.50
예산	91,286	84,451	-7.49	13,458	8,959	-33.43	16,732	20,631	23.30
완주	83,067	88,089	6.05	13,597	13,393	-1.50	13,073	17,009	30.11
홍성	91,077	90,080	-1.09	14,814	11,767	-20.57	15,722	19,474	23.86
음성	85,804	93,515	8.99	16,462	12,992	-21.08	11,810	15,618	32.24
양평	85,103	103,647	21.79	13,491	12,698	-5.88	13,696	20,881	52.46
칠곡	107,113	120,698	12.68	23,001	19,746	-14.15	10,847	14,415	32.89
기장	79,946	137,886	72.47	14,500	24,706	70.39	9,018	17,502	94.08
달성	157,129	183,701	16.91	34,528	29,848	-13.55	13,593	20,179	48.45
울주	174,352	210,475	20.72	39,414	34,511	-12.44	15,349	22,970	49.65
평균	75,888	78,153	1.2	12,601	10,151	-21.9	12,798	16,354	29.0

주) 진한 글씨체는 변발성 외(2014)의 연구에서 과소지역으로 선정된 군임

인구 5만 이상 군의 인구구성 변화를 살펴보면, 2005년에서 2014년 사이 평균적으로 2,264.7명이 증가하여 주민등록인구의 1.2%가 늘어난 것으로 나타났다. 이 가운데 15세 이하 영유아 및 청소년 인구는 21.9% 감소한 반면, 65세 이상 노령인구는 29% 증가해 전체적인 인구는 증가했으나 노령화의 영향은 피하지 못한 것으로 나타나고 있다. 의성군과 고흥군의 경우 2005년 대비 2014년 15세 이하 인구의 감소율이 각각 43.03%, 42.88%로 나타나 크게 줄었으며, 이에 반해 무안군과 기장군의 경우 같은 기간 청소년 및 유아 인구가 41.9%, 70.39%나 증가했다. 65세 이상의 노인인구 비율을 살펴보면, 양평군과 기장군이 2005년 대비 각각 52.46%, 94.08% 증가해 빠른 속도로 노령화가 진행되고 있으며, 상대적으로 고흥군과 울진군의 경우 12.62%, 13.27%로 소폭 증가하였다.

〈표 3-5〉 우리나라 군의 인구구성 변화 비교

	주민등록인구			15세 이하			65세 이상		
	2005	2014	증감	2005	2014	증감	2005	2014	증감
3만 미만	25,249	24,041	-2,44	3,484	2,424	-30,52	5,429	6,562	23,6
3만 이상 4만 미만	37,144	34,521	-6,66	5,178	3,582	-31	7,657	9,230	22,1
4만 이상 5만 미만	49,104	45,268	-7,53	6,705	4,519	-32,68	10,450	12,545	21,91
5만 미만 평균	37,165,67	34,610,00	-5,54	5,122,33	3,508,33	-31,40	7,845,33	9,445,67	22,54
5만 이상	75,888	78,153	1,2	12,601	10,151	-21,9	12,798	16,354	29
전체 평균	46,846,25	45,495,75	-3,86	6,992,00	5,169,00	-29,03	9,083,50	11,172,75	24,15

우리나라 군 전체의 인구구성 변화를 비교해보면 다음과 같다. 인구 5만 미만의 군에서는 2005년에서 2014년 사이 평균적으로 주민등록인구가 약 2,555.67명 감소한 것으로 나타나 5.54%가 감소하였으나 5만 이상의 군에서는 주민등록인구가 오히려 1.2%가 늘어난 것으로 나타나 인구변화에서 차이가 나타나는 것으로 분석되었다. 특히 저출산으로 인한 인구구성의 변화는 인구 5만 미만인 군에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 이들 군에서는 평균적으로 지난 10년 사이 15세 이하 영유아 및 청소년 인구가 급속히 감소하여 30% 이상 줄어들었으나 인구 5만 이상의 군에서는 감소율이 21.9%로 인구 5만 이하의 군에 비해 다소 완만한 추세를 보이고 있다. 반면 고령화의 경우 인구 5만 이상의 군에서 보다 빠르게 변화가 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 인구 5만 이하의 군에서는 지난 10년 사이 65세 이상의 인구가 평균적으로 22.5% 증가하였으나 인구 5만 이상의 군에서는 같은 기간 증가율이 29%에 달해 고령화가 보다 빠르게 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

제2절 과소군의 인력운영 실태 분석

다음으로 과소군의 조직 및 인력을 분석해 보았다. 먼저 3만 미만 군의 경우(14개), 2013년 기준으로 공무원 1인당 주민 수는 49.25명으로 나타났다. 2005년과 2014년 사이에 주민 수는 평균 2.44% 감소하였다. 특히, 영양군, 양구군, 군위군, 청송군, 진안군은 10% 이상 감소하였다. 반면, 2005년과 2013년 사이 공무원 수는 평균 0.36% 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히, 의령군의 경우 주민 수는 8.18% 감소한 반면, 공무원 수는 0.35% 증가하였다. 한편, 재정자립도의 경우 2005년 평균 14.9%에서 2014년 6.89%로 대폭 감소한 것으로 나타났다. 구체적으로 양양군이 10.7%, 울릉군이 10.1%로 나타났고, 나머지 3만 미만의 군 재정자립도는 10% 미만으로 나타났다. 결국 자체수입이 약 8% 감소하는 동안 공무원 수는 0.36% 감소하는데 그쳤다.

〈표 3-6〉 인구 3만 미만 과소군의 인력운영 변화

	주민등록인구 변화			공무원 정원 변화			공무원 대비 주민수	재정자립도 변화		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2013	2005	2014
울릉	9,364	10,161	8.51	359	361	0.56	29.15	18	10.1	-7.9
영양	20,115	18,055	-10.24	470	457	-2.77	40.04	10.2	3.9	-6.3
웅진	15,214	20,526	34.91	536	557	3.92	37.16	21.1	8.7	-12.4
장수	25,771	23,181	-10.05	466	466	0.00	49.88	9.1	5.1	-4
양구	21,586	23,596	9.31	417	419	0.48	56.31	19.6	8.1	-11.5
군위	28,267	23,991	-15.13	491	475	-3.26	50.89	14.6	5.7	-8.9
무주	26,029	25,284	-2.86	482	468	-2.90	54.27	15.4	7.7	-7.7
화천	23,999	25,937	8.07	462	492	6.49	54.28	12.7	7.1	-5.6
청송	29,698	26,265	-11.56	497	493	-0.80	53.69	16.7	4.9	-11.8
진안	29,889	26,400	-11.67	563	560	-0.53	47.68	13.4	5.6	-7.8
구례	29,904	26,953	-9.87	509	487	-4.32	55.68	10.7	6	-4.7

	주민등록인구 변화			공무원 정원 변화			공무원 대비 주민수 2013	재정자립도 변화		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2005	2014	증감
양양	29,159	27,424	-5.95	475	473	-0.42	58.48	22.5	10.7	-11.8
의령	31,735	29,140	-8.18	565	567	0.35	51.88	12.9	7.4	-5.5
임실	32,759	29,668	-9.44	605	594	-1.82	50.07	12.2	5.5	-6.7
평균	25,249	24,041	-2.44	492	490	-0.36	49.25	14.9	6.89	-8.04

다음으로 3만 이상 4만 미만 군의 경우(18개), 2013년 기준으로 공무원 1인당 주민 수는 66.17명으로 나타났다. 2005년과 2014년 사이에 주민 수는 평균 6.66% 감소하였다. 특히, 곡성군, 단양군, 진도군, 정선군, 영덕군은 10% 이상 감소하였다. 2005년과 2013년 사이 공무원 수는 평균 2.90% 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히, 영월군의 경우 주민 수는 5.67% 감소한 반면, 공무원 수는 0.36% 증가하였다. 한편, 재정자립도의 경우 2005년 평균 13.3%에서 2014년 8.66%로 대폭 감소한 것으로 나타났다. 2014년 기준으로 단양군, 정선군, 영월군이 10% 이상이고, 나머지 군의 재정자립도는 10% 미만으로 나타났다. 결국 인구 3만 이상 4만 미만 군의 경우 자체 수입이 약 4.7% 감소하는 동안 공무원 수는 2.90% 감소하는데 그치고 있다.

〈표 3-7〉 인구 3만 이상 4만 미만 과소군 인력운영 변화

	주민등록인구			공무원 정원			공무원 대비 주민 수 2013	재정자립도		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2005	2014	증감
강원 고성	32,162	30,121	-6.35	658	465	-29.33	65.37	16.4	9.6	-6.8
순창	31,913	30,148	-5.53	580	579	-0.17	52.28	9	6.6	-2.4
곡성	34,276	30,662	-10.54	553	547	-1.08	56.69	9.7	6.9	-2.8
단양	34,432	30,708	-10.82	557	550	-1.26	56.67	17.3	10.5	-6.8
청양	35,273	31,990	-9.31	543	538	-0.92	59.77	11.6	9	-2.6
인제	32,627	32,296	-1.01	512	509	-0.59	63.88	19.1	7.4	-11.7

	주민등록인구			공무원 정원			공무원 대비 주민 수 2013	재정자립도		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2005	2014	증감
진도	36,929	32,579	-11.78	525	511	-2.67	64.58	11	5.2	-5.8
봉화	37,062	33,595	-9.35	596	574	-3.69	59.05	9	5.2	-3.8
보은	37,588	33,941	-9.7	598	597	-0.17	57.48	9.8	7.2	-2.6
증평	30,753	34,474	12.1	319	349	9.40	98.99	12.2	9.5	-2.7
고령	34,396	34,901	1.47	504	502	-0.40	70.12	15.9	8.2	-7.7
함평	40,197	34,971	-13	530	527	-0.57	67.57	11.3	6	-5.3
산청	36,571	35,572	-2.73	576	565	-1.91	63.6	13.8	9.2	-4.6
과산	39,090	37,836	-3.21	625	604	-3.36	63.01	13	7.5	-5.5
정선	44,811	38,837	-13.33	624	572	-8.33	69.9	27.8	18.9	-8.9
영덕	45,414	39,504	-13.01	592	560	-5.41	71.68	11.6	7.8	-3.8
영월	41,972	39,593	-5.67	548	550	0.36	73	12.9	14.7	1.8
강진	43,123	39,658	-8.03	567	555	-2.12	77.48	8.3	6.5	-1.8
평균	37,144	34,521	-6.66	555	536	-2.90	66.17	13.3	8.66	-4.66

다음으로 4만 이상 5만 미만 군의 경우(16개), 2013년 기준으로 공무원 1인당 주민 수는 76.91명으로 나타났다. 2005년과 2014년 사이에 주민 수는 평균 7.53% 감소하였다. 특히, 예성군, 보성군, 함천군은 10% 이상 감소하였다. 2005년과 2013년 사이 공무원 수는 평균 1.28% 감소한 것으로 나타나고 있다. 특히, 장흥군은 주민 수가 7.08% 감소할 때 공무원 수는 오히려 1.28% 증가하였다. 또한 담양군의 경우에도 주민 수는 7.11% 감소한 반면 공무원 수는 1.05% 증가하였고, 철원군 역시 주민 수가 4.45% 감소한 동시에 공무원 수는 4.13% 증가한 것으로 나타났다. 한편, 재정자립도의 경우 2005년 평균 13.5%에서 2014년 8.18%로 대폭 감소한 것으로 나타났다. 2014년 기준으로 연천군이 19.2%로 가장 높았다. 평창군과 횡성군의 재정자립도가 꾸준히 10% 이상의 수준을 유지하였으며, 나머지 군의 재정자립도는 10% 미만으로 나타났다. 결국 자체수입이 약 5.3% 감소하는 동안 공무원 수는 1.28% 감소하는데 그치고 있다.

〈표 3-8〉 인구 4만 이상 5만 미만 과소군의 인력운영 변화

	주민등록인구			공무원 정원			공무원 대비 주민 수 2013	재정자립도		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2005	2014	증감
함양	41728	40312	-3.39	575	575	0.00	70.77	9.4	6.3	-3.1
장흥	46055	42796	-7.08	548	555	1.28	77.48	8.2	5.7	-2.5
평창	45172	43272	-4.21	595	591	-0.67	73.88	18.7	11.6	-7.1
신안	47021	43457	-7.58	751	705	-6.13	62.64	9.6	5.1	-4.5
청도	47213	43593	-7.67	576	565	-1.91	77.5	11.5	6.5	-5
성주	47345	44652	-5.69	573	561	-2.09	80.33	15.1	8.8	-6.3
황성	43987	44839	1.94	582	565	-2.92	79.53	14.8	10.6	-4.2
연천	47905	44944	-6.18	609	599	-1.64	76.14	22.4	19.2	-3.2
예천	51541	44977	-12.74	641	619	-3.43	73.62	13.2	5.9	-7.3
보성	53716	45663	-14.99	601	590	-1.83	78.62	10.2	5.8	-4.4
장성	49682	45864	-7.68	589	574	-2.55	80.65	11	7.6	-3.4
남해	52477	46651	-11.1	552	556	0.72	84.97	16.6	6.9	-9.7
담양	50488	46897	-7.11	574	580	1.05	81.66	12.2	9.7	-2.5
철원	49291	47098	-4.45	557	580	4.13	81.85	13	7.3	-5.7
하동	54006	49397	-8.53	625	610	-2.40	82.28	17.1	7.6	-9.5
합천	58035	49887	-14.04	749	733	-2.14	68.59	12.6	6.2	-6.4
평균	49104	45268	-7.53	606	597	-1.28	76.91	13.5	8.18	-5.30

인구 5만 미만의 군을 대상으로 분석한 결과, 2005년에서 2014년 사이 인구감소율은 인구 3만 이상 4만 미만 군이 8.03%로 가장 많이 감소하였고, 인구 4만 이상 5만 미만 군이 7.73%, 인구 3만 미만 군이 2.44% 감소한 것으로 나타났다. 주민 수 대비 공무원 수를 살펴보면, 공무원 1인당 주민 수가 인구 4만 이상 5만 미만 군은 약 76명, 인구 3만 이상 4만 미만 군은 약 65명, 그리고 인구 3만 미만 군에서는 약 49명으로 나타났다. 결국 인구가 적은 군일수록 공무원 1인당 주민 수가 적은 것으로 분석되었다. 반면에 2005년에서 2013년 사이 공무원 수의 변화는 인구 3만 미만 군이 0.36%로 가장 적게 감소하였고, 인구 5만 이상인 군이 1.28%, 마지막으로 인구 4만 이상 5만 미만의 군이 2.90% 감소한 것으로 나타났다.

〈표 3-9〉 인구 5만 이상 군의 인력운영 변화

	주민등록인구			공무원 정원			공무원 대비 주민 수	재정자립도		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2013	2005	2014
영동	52,199	50,288	-3.66	628	612	-2.55	82.05	15.3	6.3	-9.00
울진	57,649	51,718	-10.29	641	601	-6.24	85.83	20.2	9.2	-11.00
옥천	56,122	52,153	-7.07	611	609	-0.33	86.25	15.7	9.4	-6.30
완도	59,396	53,054	-10.68	615	648	5.37	82.42	10.1	5	-5.10
금산	59,213	54,835	-7.39	592	609	2.87	90.50	18.6	11.8	-6.80
의성	65,291	55,029	-15.72	784	788	0.51	70.98	10	6	-4.00
고성	56,795	55,720	-1.89	658	640	-2.74	87.80	17.5	8	-9.50
영광	62,230	56,682	-8.92	618	607	-1.78	93.68	18.4	9.3	-9.10
서천	64,986	57,546	-11.45	659	639	-3.03	90.99	10.1	8.7	-1.40
부안	65,892	57,867	-12.18	709	677	-4.51	86.45	13.3	6.1	-7.20
영암	62,170	58,417	-6.04	684	673	-1.61	87.64	12.7	15.9	3.20
고창	64,440	59,856	-7.11	712	703	-1.26	85.37	9	8.1	-0.90
가평	54,853	60,384	10.08	541	568	4.99	105.89	21.9	18.5	-3.40
태안	63,779	62,061	-2.69	612	654	6.86	94.84	25.5	13.4	-12.10
거창	65,175	62,795	-3.65	673	658	-2.23	95.39	13	7.1	-5.90
창녕	65,373	62,977	-3.67	677	675	-0.30	92.89	18	8.9	-9.10
진천	60,251	64,374	6.84	545	349	-35.96	182.08	26.2	28.4	2.20
강화	65,252	66,488	1.89	663	657	-0.90	100.91	14.4	11	-3.40
화순	74,348	66,823	-10.12	812	668	-17.73	101.21	15.7	19.2	3.50
함안	61,729	67,695	9.66	575	599	4.17	111.90	17.5	17.5	0.00
고흥	85,289	69,683	-18.3	726	760	4.68	92.94	9.1	5.7	-3.40
홍천	71,359	70,010	-1.89	705	682	-3.26	102.08	17.6	11.7	-5.90
부여	82,345	71,441	-13.24	790	768	-2.78	93.98	12.4	9.2	-3.20
해남	86,987	76,694	-11.83	708	742	4.80	104.11	10	6	-4.00
무안	62,194	80,062	28.73	638	620	-2.82	124.32	6.9	10.5	3.60
예산	91,286	84,451	-7.49	706	714	1.13	118.94	13.6	10.6	-3.00
완주	83,067	88,089	6.05	705	724	2.70	118.72	20.3	29.5	9.20
홍성	91,077	90,080	-1.09	685	699	2.04	126.34	11.5	12.5	1.00
음성	85,804	93,515	8.99	617	604	-2.11	152.89	21.9	21.9	0.00
양평	85,103	103,647	21.79	747	771	3.21	132.34	17.4	20.6	3.20
철곡	107,113	120,698	12.68	683	729	6.73	164.00	30.2	19.3	-10.90
기장	79,946	137,886	72.47	491	555	13.03	221.18	39.2	31.5	-7.70
달성	157,129	183,701	16.91	653	754	15.47	243.23	31.2	24.9	-6.30
울주	174,352	210,475	20.72	722	830	14.96	249.57	18	10.1	-7.90
평균	75,888.1	78,152.8	1.2	664.3	664.3	0.0	116.5	17.1	13.3	-3.8

이밖에 인구 5만 이상인 34개 군의 경우, 2013년 기준 공무원 1인당 평균 주민 수는 116.5명으로 나타났다. 2005년과 2014년 사이에 주민 수는 평균 1.2% 증가하였는데, 특히, 울주군, 양평군, 무안군의 경우 인구증가율이 20%를 훌쩍 넘었으며(각각 20.72%, 21.79%, 28.73%), 기장군은 72.47%나 증가하였다. 2005년과 2013년 사이 전반적인 공무원 정원의 변화는 없었으나, 진천군의 경우 인구가 6.68%나 증가한 반면 공무원은 35.96% 감소한 모습을 보였다. 한편, 재정자립도의 경우 2005년 평균 31.2%에서 2014년 24.9%로 대폭 감소한 것으로 나타났다. 2014년 기준으로 양평군, 음성군, 달성군, 진천군, 완주군, 기장군이 20% 이상이고, 나머지 군의 재정자립도는 20% 미만으로 나타났다. 인구 5만 이상 군의 경우 재정자립도가 평균 7.7% 감소한 데 반해 공무원 정원에는 변화가 나타나지 않고 있다.

〈표 3-10〉 우리나라 군의 인력운영 변화 비교

구분	주민등록인구 변화			공무원 정원 변화			공무원 대비 주민 수	재정자립도 변화		
	2005	2014	증감	2005	2013	증감		2013	2005	2014
3만 미만	25,249	24,041	-2.44	492	490	-0.36	49.25	14.9	6.89	-8.04
3만 이상 4만 미만	37,144	34,521	-6.66	555	536	-2.9	66.17	13.3	8.66	-4.66
4만 이상 5만 미만	49,104	45,268	-7.53	606	597	-1.28	76.91	13.5	8.18	-5.3
5만 미만 평균	37,165.67	34,610.00	-5.54	551.00	541.00	-1.51	64.11	13.90	7.91	-6.00
5만 이상	75,888.10	78,152.80	1.2	664.3	664.3	0	116.5	17.1	13.3	-3.8
전체 평균	46,846.28	45,495.70	-3.86	579.33	571.83	-1.14	77.21	14.70	9.26	-5.45

우리나라 군 전체의 인력운영을 비교해 보면 다음과 같다. 2013년 기준 공무원 1인당 평균 주민 수는 5만 이하의 군에서는 64.11명이었으나 5만 이상의 군에서는 116.5명으로 나타나 지방자치단체의 인구가 증가할수록 공무원 1인이 관장하는 주민의 수가 많아져 업무 부담이 증가하는 것으로 분석되었다. 반면 지난 10년 사이 재정자립도의 변화는 인구증가에 비례하는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 인구

3만 미만의 군에서는 8.04%가 감소하였으나 인구증가에 따라 점차 증감률이 줄어들어 인구 5만 이상의 군에서는 평균 3.8%수준에 그치고 있다. 한편 공무원의 정원은 인구 규모와 크게 상관이 없는 것으로 나타나고 있다.

제3절 과소군의 재정운영 실태 분석

과소군의 재정 운영 현황을 분석해 보았다. 구체적으로 재정 상태를 통해 지방자치단체의 자율적 재정운영 능력, 즉 재정자립 수준을 나타내는 재정자립도와 각 지방자치단체가 예산을 재량적으로 활용할 수 있는 재정능력을 의미하는 재정자주도의 개념을 가지고 과소군의 재정 운영 실태를 살펴보았다.³⁾ 이와 함께 각 지방자치단체에서 지방세와 자체수입의 인건비 충당율도 함께 비교해 보았다.

먼저 인구 3만 미만인 14개 군을 살펴보면, 이들 군의 평균 재정자주도는 58.2%였으나 재정자립도는 7.2%에 그쳤다. 한편 지방세와 자체수입의 인건비 충당율은 각각 평균 26.6%, 55.5%에 미치는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 영양군은 재정자립도가 4.5%에 그쳐 평균인 7.2%를 훨씬 밑도는 것으로 분석되었다. 재정자주도의 경우 화천군과 청송군이 각각 67.6%, 64.6%로 높게 나타난 반면 웅진군은 재정자주도가 50%에 미치지 못하는 것으로 분석되었다. 재정자립도의 경우 울릉군이 9.6%로 가장 높았고, 웅진군과 양양군이 각각 8.9% 8.4%로 뒤를 이었다.

한편, 지방세의 인건비 충당율을 살펴보면, 양양군과 웅진군, 의령군이 40.9%, 39.9%, 36.8%로 높은 충당율을 나타내고 있으며, 울릉군과 영양군의 경우 지방세의 인건비 충당율이 15%를 넘지 못하는 것으로 나타났다. 자체수입의 인건비 충당율에

3) 재정자주도 = [(자체수입+자주재원)/일반회계]×100

재정자립도 = (자체수입/일반회계)×100

서는 웅진군과 청송군, 양양군, 의령군 등이 60% 이상으로 상대적으로 높은 충당율을 보이고 있으며, 영양군이 32.5%로 가장 낮게 나타나고 있다.

〈표 3-11〉 3만 미만 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준

구분	총규모 (백만원)	지방세 (백만원)	자체수입 (백만원)	자주자원 (백만원)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	인건비 (백만원)	지방세의 인건비 충당율 (%)	자체수입의 인건비 충당율 (%)
울릉	148,000	2,849	14,258	66,200	9.6	54.4	21,432	13.3	66.5
영양	199,000	3,624	8,979	117,500	4.5	63.6	27,638	13.1	32.5
웅진	230,955	12,410	20,579	89,000	8.9	47.5	31,717	39.1	64.9
장수	217,974	5,363	12,909	109,958	5.9	56.4	27,637	19.4	46.7
양구	210,207	7,078	17,138	102,843	8.2	57.1	25,877	27.4	66.2
군위	240,250	8,150	14,089	124,818	5.9	57.8	29,170	27.9	48.3
무주	238,435	9,696	19,524	122,850	8.2	59.7	30,190	32.1	64.7
하동	214,629	8,255	17,851	127,277	8.3	67.6	29,875	27.6	59.8
청송	245,114	6,774	16,362	142,046	6.7	64.6	27,203	24.9	60.1
진안	273,792	6,231	15,742	140,207	5.7	57	36,064	17.3	43.7
구례	231,441	8,392	15,518	119,003	6.7	58.1	30,826	27.2	50.3
양양	218,145	12,088	18,389	113,303	8.4	60.4	29,591	40.9	62.1
의령	250,443	12,220	21,290	124,600	8.5	58.3	33,169	36.8	64.2
임실	296,561	9,240	16,631	137,500	5.6	52	35,761	25.8	46.5
평균	229,639	8,026	16,376	116,936	7.2	58.2	31,717	26.6	55.5

다음으로 인구 3만 이상 4만 미만인 18개 군에서는 평균적으로 재정자주도가 57.6%, 재정자립도가 9.2%로 나타났다. 그리고 지방세와 자체수입의 인건비 충당율은 각각 40.2%, 76.6%로 분석되었다. 재정자립도의 경우, 정선군이 23.5%로 평균을 크게 웃도는 것으로 나타났고, 진도군이 4.6%로 크게 낮은 것으로 나타났다. 재정자주도에서는 인제군과 봉화군이 67.2%, 63%로 비교적 높은 것으로 분석되고 있다. 지방세의 인건비 충당율에서는 정선군과 증평군이 각각 87.1%와 70.2%로 나타났으

며, 이에 반해 순창군과 진도군은 19.7%, 21.8%로 매우 낮은 수준을 보이고 있다. 자체수입의 인건비 총당율은 정선군과 영월군이 각각 190.8%, 120.6%로 높은 수준을 보이고 있으며, 곡성군과 순창군이 57.2%와 53.5%로 상대적으로 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 3-12〉 3만 이상 4만 미만 군의 재정운영 현황(분칭): 2015년도 기준

구분	총규모 (백만원)	지방세 (백만원)	자체수입 (백만원)	자주재원 (백만원)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	인건비 (백만원)	지방세의 인건비 총당율 (%)	자체수입의 인건비 총당율 (%)
강원 고성	248,531	11,256	19,344	119,941	7.8	56.0	27,254	41.3	71.0
순창	276,780	6,884	19,991	128,647	7.2	53.7	34,938	19.7	57.2
곡성	259,705	10,100	19,323	131,105	7.4	57.9	36,124	28.0	53.5
단양	239,715	12,433	22,976	114,279	9.6	57.3	33,079	37.6	69.5
청양	256,943	14,000	23,193	131,070	9.0	60.0	31,321	44.7	74.0
인제	266,484	11,073	20,490	158,500	7.7	67.2	27,549	40.2	74.4
진도	271,468	6,790	12,456	124,119	4.6	50.3	31,186	21.8	39.9
봉화	264,300	9,149	15,704	150,796	5.9	63.0	31,439	29.1	50.0
보은	246,245	14,058	18,258	133,500	7.4	61.6	29,920	47.0	61.0
증평	163,843	13,930	18,327	70,000	11.2	53.9	19,842	70.2	92.4
고령	252,342	13,324	23,722	113,600	9.4	54.4	29,719	44.8	79.8
함평	273,695	8,835	16,964	128,900	6.2	53.3	29,445	30.0	57.6
산청	303,232	12,391	28,756	146,800	9.5	57.9	32,658	37.9	88.1
과산	271,704	13,340	19,290	129,500	7.1	54.8	33,505	39.8	57.6
정선	290,402	30,001	68,158	110,900	23.5	61.7	34,461	87.1	197.8
영덕	274,831	10,662	24,178	139,223	8.8	59.5	31,960	33.4	75.7
영월	269,834	12,318	39,781	125,500	14.7	61.3	32,973	37.4	120.6
강진	276,664	12,400	21,405	123,000	7.7	52.2	36,163	34.3	59.2
평균	261,484	12,386	24,018	126,632	9.2	57.6	31,308	40.2	76.6

한편, 인구 4만 이상 5만 미만 군에서는 평균 재정자주도가 56.9%, 재정자립도가 8.9%로 나타났으며, 지방세와 자체수입의 인건비 충당율은 각각 48.1%, 74.8%로 분석되었다. 재정자주도를 살펴보면, 평창군과 횡성군, 연천군의 재정자주도가 60%를 상회하고 있으며, 재정자립도의 경우에도 평창군, 횡성군에서 각각 11.1%, 11.4%로 평균을 넘는 높은 수치를 보이고 있다. 이에 반해 신안군과 보성군은 재정자립도가 각각 4.8%, 5.7%에 그쳐 평균에도 미치지 못하는 것으로 나타나고 있다. 한편, 지방세의 인건비 충당율을 살펴보면, 연천군이 121.3%로 나타나 높은 수준을 보이고 있으며, 반면에 신안군은 지방세를 통해 인건비의 22.6% 밖에 조달하지 못하는 것으로 나타났다. 자체수입의 인건비 충당율에서는 역시 연천군이 168.6%로 가장 높게 나타났으며, 성주군과 횡성군 역시 높은 수준으로 분석되고 있다.

〈표 3-13〉 인구 4만 이상 5만 미만 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준

구분	총규모 (백만원)	지방세 (백만원)	자체수입 (백만원)	자주재원 (백만원)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	인건비 (백만원)	지방세의 인건비 충당율 (%)	자체수입의 인건비 충당율 (%)
함양	305,018	14,532	22,956	138,432	7.5	52.9	37,106	39.2	61.9
장흥	325,098	10,620	19,518	145,197	6.0	50.7	39,105	27.2	49.9
평창	282,257	23,126	31,102	156,000	11.0	66.3	34,681	66.7	89.7
신안	402,017	9,801	19,403	182,392	4.8	50.2	43,276	22.6	44.8
청도	303,617	16,315	23,333	147,544	7.7	56.3	38,335	42.6	60.9
성주	282,700	20,747	29,178	137,395	10.3	58.9	33,062	62.8	88.3
횡성	267,693	18,450	30,597	136,629	11.4	62.5	34,629	53.3	88.4
연천	288,438	43,010	59,805	132,287	20.7	66.6	35,464	121.3	168.6
예천	325,610	13,000	21,125	159,630	6.5	55.5	37,690	34.5	56.0
보성	332,891	13,129	19,077	167,225	5.7	56.0	37,841	34.7	50.4
장성	314,791	19,308	26,029	132,091	8.3	50.2	35,166	54.9	74.0
남해	289,695	12,137	24,184	138,500	8.3	56.2	35,213	34.5	68.7
담양	292,591	19,000	30,393	128,165	10.4	54.2	36,920	51.5	82.3
철원	292,568	14,549	23,906	150,873	8.2	59.7	33,277	43.7	71.8
하동	320,671	14,975	23,212	162,690	7.2	58.0	35,801	41.8	64.8
합천	400,792	15,946	30,916	191,947	7.7	55.6	40,969	38.9	75.5
평균	314,153	17,415	27,171	150,437	8.9	56.9	36,783	48.1	74.8

마지막으로, 인구 5만 이상인 군들은 평균적으로 재정자주도가 57.8%, 재정자립도가 14.3%, 지방세와 자체수입의 인건비 충당율이 각각 100.3%, 130.8%인 것으로 나타나고 있다. 세부적으로는 홍천군의 재정자주도가 71.5%로 가장 높게 나타났으며, 반면에 부안군의 재정자주도는 46.5%에 그쳐 상대적으로 낮은 것으로 분석되고 있다. 재정자립도의 경우 울주군이 45.1%로 가장 높은 것으로 나타났으며, 고흥군이 5.4%로 가장 낮게 분석되었다. 한편, 지방세와 자체수입의 인건비 충당율에서는 울주군이 419.4%로 가장 높게 나타났고, 자체수입의 인건비 충당율 역시 372.7%로 가장 높게 나타났다. 반면에 완도군과 고창군의 경우 지방세의 인건비 충당율이 각각 25.9%, 32.6%, 그리고 자체수입의 인건비 충당율이 47.5%, 82.8%로 나타나 상대적으로 낮은 수준을 보였다.

〈표 3-14〉 인구 5만 이상 군의 재정운영 현황(본청): 2015년도 기준

구분	총규모 (백만원)	지방세 (백만원)	자체수입 (백만원)	자주자원 (백만원)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	인건비 (백만원)	지방세의 인건비 충당율 (%)	자체수입의 인건비 충당율 (%)
영동	310,077	13,076	22,767	159,000	7.3	58.6	32,732	39.9	69.6
울진	340,216	23,869	34,728	163,800	10.2	58.4	34,653	68.9	100.2
옥천	280,513	17,992	27,979	139,200	10.0	59.6	33,802	53.2	82.8
완도	325,567	10,486	19,260	151,659	5.9	52.5	40,523	25.9	47.5
금산	298,115	29,938	37,544	138,327	12.6	59.0	37,042	80.8	101.4
의성	405,200	17,616	29,948	215,271	7.4	60.5	44,629	39.5	67.1
경남 고성	320,516	21,730	32,824	151,192	10.2	57.4	37,777	57.5	86.9
영광	298,443	20,302	27,348	135,608	9.2	54.6	36,073	56.3	75.8
서천	328,765	21,080	28,736	143,832	8.7	52.5	38,569	54.7	74.5
부안	397,828	16,014	31,499	153,502	7.9	46.5	41,015	39.0	76.8
영암	308,606	35,250	42,308	132,347	13.7	56.6	34,336	102.7	123.2
고창	417,731	14,405	36,539	184,821	8.7	53.0	44,135	32.6	82.8
가평	278,323	38,218	50,079	122,433	18.0	62.0	37,040	103.2	135.2

구분	총규모 (백만원)	지방세 (백만원)	자체수입 (백만원)	자주자원 (백만원)	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	인건비 (백만원)	지방세의 인건비 총당율 (%)	자체수입의 인건비 총당율 (%)
태안	290,834	24,957	40,482	140,332	13.9	62.2	39,326	63.5	102.9
가창	384,930	19,421	30,552	199,237	7.9	59.7	41,463	46.8	73.7
창녕	329,496	23,755	30,751	162,803	9.3	58.7	38,761	61.3	79.3
진천	277,909	58,458	71,305	98,966	25.7	61.3	33,217	176.0	214.7
강화	353,855	27,402	39,359	154,200	11.1	54.7	37,950	72.2	103.7
화순	358,067	50,527	64,135	154,616	17.9	61.1	43,226	116.9	148.4
함안	312,851	45,351	56,554	119,660	18.1	56.3	32,785	138.3	172.5
고흥	437,854	15,165	23,812	203,061	5.4	51.8	49,864	30.4	47.8
홍천	365,812	34,739	44,342	217,320	12.1	71.5	38,195	91.0	116.1
부여	390,800	23,473	35,108	172,500	9.0	53.1	43,740	53.7	80.3
해남	420,992	17,410	26,874	200,182	6.4	53.9	43,687	39.9	61.5
무안	342,682	28,948	36,358	163,404	10.6	58.3	35,172	82.3	103.4
예산	421,860	38,000	49,071	176,429	11.6	53.5	42,620	89.2	115.1
완주	543,813	60,080	124,118	179,367	22.8	55.8	43,962	136.7	282.3
홍성	402,755	37,650	49,853	175,499	12.4	56.0	43,275	87.0	115.2
음성	366,767	63,664	73,971	141,200	20.2	58.7	38,627	164.8	191.5
양평	335,899	51,516	67,934	154,972	20.2	66.4	42,911	120.1	158.3
칠곡	364,000	64,100	74,937	155,600	20.6	63.3	39,730	161.3	188.6
기장	341,480	83,030	102,369	99,500	30.0	59.1	31,705	261.9	322.9
달성	461,800	110,441	123,017	123,250	26.6	53.3	45,161	244.5	272.4
울주	597,190	303,161	269,377	118,853	45.1	65.0	72,283	419.4	372.7
평균	365,045	42,977	54,583	155,940	14.3	57.8	40,294	100.3	130.8

지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 재정자립도, 재정자주도, 그리고 지방세 및 자체수입의 인건비 총당율을 인구 규모별로 종합하면 <표 3-15>과 같다. <표 3-15>에서 보는 바와 같이 재정자립도의 경우 5만 미만의 군이 평균 8.43%인데 반해 5만 이상의 군은 평균 14.3%로 나타나 인구에 따른 재정 자립도의 차이가 매우 큼을 알 수 있다. 특히, 3만 미만 군의 재정자립도가 7.2%에 불과하여 매우 낮은 수준으로

나타나고 있다. 반면에 재정자주도는 대부분이 56-57%대 수준으로 인구 규모에 따른 차이는 크지 않음을 알 수 있다. 이는 재정자립도가 낮은 군의 재정 부족분을 지방교부세로 메워주기 때문으로 판단된다. 한편, 지방세 및 자체수입의 인건비 총당율의 경우 5만 미만의 군에서는 각각 38.30%, 68.97%에 불과했으나 5만 이상의 군에서는 100.3%, 130.8%에 달해 인구규모에 따라 큰 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 특히 인구 규모가 작을수록 지방세 및 자체수입의 인건비 총당율이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

〈표 3-15〉 우리나라 군의 재정운영 분석 종합

구분	재정 자립도 (%)	재정 자주도 (%)	인건비 (백만원)	지방세의 인건비 총당율 (%)	자체수입의 인건비 총당율 (%)
3만 미만	7.2	58.2	29,725	26.6	55.5
3만 이상 4만 미만	9.2	57.6	31,308	40.2	76.6
4만 이상 5만 미만	8.9	56.9	36,783	48.1	74.8
5만 미만 평균	8.43	57.57	32,605.33	38.30	68.97
5만 이상	14.3	57.8	40,294	100.3	130.8
전체 평균	9.90	57.63	34,527.50	53.80	84.43

제4절 과소군의 행정기능 실태 분석

본 절에서는 과소군의 규모별 행정기능을 분석해 보고자 한다. 본 연구에서는 지방자치단체의 8대 기능별 인력 현황을 중심으로 행정기능을 분석해 보았다.⁴⁾ 즉, 지방자치단체 별로 가지는 총 인력규모에 대비하여 각 기능별로 어느 정도의 인력을

4) 자료는 행정자치부 운영보고서 「지방자치단체 조직분석 및 진단」을 참고하였다.

투입하고 있는지에 대한 비율을 분석하여 행정기능의 실태를 살펴보았다. 이는 행정기능이 많은 분야에 보다 많은 인력을 투입한다는 것을 전제로 하기 때문에 정확한 행정기능의 분석에는 한계가 있다. 한편, 지방자치단체의 8대 기능은 기획·지원 분야, 보건복지 분야, 환경위생 분야, 지역경제 분야, 건설방재 분야, 도시교통 분야, 농·축산 분야, 문화 체육 분야 등이다.

먼저 인구 3만 미만인 14개 군을 살펴보면, 이들 군은 평균적으로 32%의 인력을 기획·지원분야에 투입하고 있는 것으로 나타나 기획·지원 기능이 행정의 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 환경위생기능이 18.18%, 농축산기능이 12.93%, 보건복지기능이 18.18%의 순으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 기획·지원기능의 경우 웅진군의 기획·지원 기능이 50.63%를 차지하여 가장 높게 나타났고, 군위군의 기획·지원 기능이 21.05%로 가장 낮게 나타났다. 보건복지기능의 경우에는 양구군이 13.37%로 가장 높게 나타났고, 임실군이 6.73%로 가장 낮게 나타났다. 환경위생기능의 경우에는 울릉군이 24.93%로 가장 높게 나타났고, 의령군이 13.76%로 가장 낮게 나타났다. 농축산기능의 경우에는 장수군이 15.67%로 가장 높게 나타났고, 임실군이 6.23%로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-16〉 3만 미만 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율

구분	공무원 총 정원	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
		기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
울릉	361	26.59	6.93	24.93	4.99	4.71	5.54	11.36	14.96
영양	457	29.32	8.75	17.29	9.41	6.13	7.44	12.47	9.19
웅진	557	50.63	5.92	14.54	11.67	3.59	9.34	17.77	3.23
장수	466	30.69	8.80	20.39	7.51	6.87	6.44	15.67	3.65
양구	419	26.73	13.37	16.23	8.11	8.83	9.07	11.22	5.97
군위	475	21.05	12.84	17.26	14.95	8.00	7.37	12.42	6.11
무주	468	27.99	11.32	18.80	11.75	3.21	7.69	11.32	7.91
화천	462	31.82	10.61	20.35	7.14	3.90	6.28	13.85	9.74
청송	493	34.69	7.10	18.86	8.11	7.91	5.07	11.36	6.90

구분	공무원 총 정원	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
		기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
진안	560	39.29	10.89	14.29	4.11	4.64	7.68	14.82	4.29
구례	487	27.72	12.32	20.12	8.83	5.34	5.95	12.73	6.98
양양	473	30.02	10.57	16.28	10.99	4.44	5.92	15.22	6.55
의령	567	38.27	9.35	13.76	11.29	4.94	5.29	12.17	4.94
임실	594	33.16	6.73	21.38	11.28	7.41	6.23	8.59	5.22
평균	488.50	32.00	9.68	18.18	9.30	5.71	6.81	12.93	6.83

다음으로 인구 3만 이상 4만 미만 군을 살펴보면, 이들 군 역시 평균적으로 29.81%의 인력을 기획·지원에 투입하고 있는 것으로 나타나 기획·지원 기능이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 환경위생기능이 17.97%, 농축산기능이 11.96%, 보건복지기능이 10.95%의 순으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 기획·지원기능의 경우 고령군이 35.46%로 가장 높게 나타났고, 진도군이 23.09%로 가장 낮게 나타났다. 보건복지기능의 경우에는 영덕군이 14.64%로 가장 높게 나타났고, 진도군이 8.41%로 가장 낮게 나타났다. 환경위생기능의 경우에는 인제군이 21.02%로 가장 높게 나타났고, 봉화군이 15.16%로 가장 낮게 나타났다. 농축산기능의 경우에는 봉화군이 14.29%로 가장 높게 나타났고, 증평군이 7.45%로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-17〉 3만 이상 4만 미만 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율

구분	공무원 총 정원	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
		기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
강원 고성	465	28.39	9.03	20.00	8.60	6.45	6.67	14.62	5.38
순창	579	25.39	12.61	19.17	14.16	6.22	4.15	12.78	5.53
곡성	547	27.79	12.43	16.64	8.96	5.48	7.50	13.71	7.50
단양	550	33.64	10.18	20.36	6.91	7.82	4.73	8.55	7.82
청양	538	30.30	11.90	18.96	9.85	5.76	4.28	12.08	6.88

구분	공무원 총 정원	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
		기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
인제	509	31.83	10.22	21.02	6.88	4.52	8.25	9.63	3.93
진도	511	23.09	8.41	19.18	15.46	4.70	9.20	12.13	7.83
봉화	574	30.31	12.02	15.16	12.54	5.92	5.05	14.29	4.70
보은	597	31.83	10.22	18.76	10.05	6.87	6.20	11.06	5.03
증평	349	30.66	10.89	16.91	10.03	4.30	12.03	7.45	7.74
고령	502	35.46	8.57	16.93	5.18	5.58	7.37	11.95	8.96
함평	527	31.31	11.57	16.51	11.95	5.88	5.31	11.01	6.45
산청	565	27.96	12.92	16.99	11.68	8.14	5.49	12.21	4.60
과산	604	33.11	9.44	16.23	14.07	5.79	6.62	11.75	2.98
정선	572	32.17	11.36	17.66	10.31	7.52	7.17	11.89	3.67
영덕	560	26.25	14.64	17.50	8.57	6.61	6.25	13.75	6.43
영월	550	30.73	10.18	17.64	9.82	6.18	6.91	13.45	6.36
강진	555	26.31	10.45	17.84	10.27	4.14	5.59	12.97	12.43
평균	536.33	29.81	10.95	17.97	10.29	5.99	6.60	11.96	6.35

한편, 인구 4만 이상 5만 미만 군을 살펴보면, 이들 군 역시 평균적으로 31.46%의 인력을 기획·지원기능에 투입하고 있는 것으로 나타나 기획·지원 기능이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 환경위생기능이 17.54%, 보건복지기능이 11.31%, 농축산기능이 11.96%의 순으로 나타났다.

구체적으로 살펴보면, 기획·지원기능의 경우 예천군이 36.67%로 가장 높게 나타났다, 함천군이 27.43%로 가장 낮게 나타났다. 보건복지기능의 경우에는 장성군이 13.07%로 가장 높게 나타났고, 청도군이 8.85%로 가장 낮게 나타났다. 환경위생기능의 경우에는 연천군이 22.04%로 가장 높게 나타났고, 보성군이 14.07%로 가장 낮게 나타났다. 농축산기능의 경우에는 장흥군이 13.51%로 가장 높게 나타났고, 횡성군이 8.18%로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-18〉 4만 이상 5만 미만 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율

구분	공무원 총 정원	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
		기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
함양	575	33.22	10.61	15.83	11.30	6.26	6.61	12.00	4.17
장흥	555	33.51	11.35	16.40	9.01	5.41	6.49	13.51	4.32
평창	591	29.78	10.32	20.30	8.12	6.60	7.45	11.34	5.92
신안	705	32.77	12.34	17.73	12.34	5.11	4.68	11.21	3.83
청도	565	29.38	8.85	18.41	13.81	5.66	7.26	10.80	5.84
성주	561	29.23	12.48	17.47	10.52	3.74	8.56	12.48	5.53
황성	565	31.50	10.62	18.23	9.91	5.49	8.32	11.86	2.83
연천	599	31.72	12.52	22.04	6.34	6.34	6.84	8.18	6.01
예천	619	36.67	11.47	14.86	10.99	4.36	6.14	9.53	5.98
보성	590	33.73	13.05	14.07	12.03	7.97	3.90	10.34	4.92
장성	574	29.97	13.07	18.64	8.36	5.57	5.92	12.02	6.45
남해	556	31.83	11.33	16.73	7.01	3.60	8.99	13.49	7.01
담양	580	29.48	11.90	18.10	9.66	7.41	6.38	10.86	6.21
철원	580	32.41	10.17	19.66	8.62	3.97	8.45	9.48	5.69
하동	617	30.79	8.91	17.18	11.02	7.46	6.00	12.16	6.48
합천	740	27.43	12.03	15.00	12.70	9.73	5.95	10.14	7.03
평균	598.25	31.46	11.31	17.54	10.11	5.92	6.75	11.21	5.51

마지막으로 인구 5만 이상 군을 살펴보면, 이들 군 역시 평균적으로 30.46%의 인력을 기획·지원기능에 투입하고 있는 것으로 나타나 기획·지원 기능이 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 다음으로 환경위생기능이 16.78%, 보건복지기능이 12.30%, 농축산기능이 10.62%의 순으로 나타났다.

주요 기능을 구체적으로 살펴보면, 기획·지원기능의 경우 달성군이 34.75%로 가장 높게 나타났고, 무안군이 24.52%로 가장 낮게 나타났다. 보건복지기능의 경우에는 울진군이 16.81%로 가장 높게 나타났고, 강화군이 9.13%로 가장 낮게 나타났다. 환경위생기능의 경우에는 무안군이 22.10%로 가장 높게 나타났고, 울주군이 13.49%로 가장 낮게 나타났다.

〈표 3-19〉 5만 이상 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율

구분	공무원 총 정원	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
		기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
영동	612	32.03	11.60	17.16	11.11	6.05	6.54	10.13	5.39
울진	601	24.63	16.81	16.97	13.48	2.16	7.49	12.98	5.49
옥천	609	31.03	9.20	18.88	11.00	4.76	7.55	11.33	6.24
완도	648	31.64	12.35	17.44	14.20	4.63	3.55	10.03	6.17
금산	609	28.90	14.78	15.60	10.02	6.40	7.06	10.84	6.40
악성	788	31.09	10.91	17.89	15.48	3.55	5.20	9.77	6.09
경남 고성	640	29.53	12.03	15.00	9.22	5.78	6.25	13.91	8.28
영광	607	33.11	13.18	16.80	8.07	7.58	4.45	11.53	5.27
사천	639	29.42	11.74	17.21	12.83	6.57	4.38	12.21	5.63
부안	677	33.23	10.93	17.13	10.34	4.28	5.91	11.82	6.35
영암	673	28.38	14.71	18.42	11.89	2.38	6.98	8.92	8.32
고창	703	30.87	10.10	15.50	8.25	6.83	6.26	14.94	7.25
가평	568	29.23	12.15	17.96	5.63	5.28	11.44	12.15	6.16
태안	654	27.37	10.55	20.34	6.42	7.65	8.10	12.84	6.73
가창	658	27.20	12.31	15.65	9.12	8.21	6.23	11.09	10.18
창녕	675	32.15	11.85	17.93	9.78	7.70	6.07	9.33	5.19
진천	572	30.42	12.41	16.26	11.36	4.37	8.22	10.49	6.47
강화	657	29.22	9.13	14.16	10.65	5.63	13.70	11.72	5.78
화순	668	34.58	11.98	16.47	9.13	6.29	6.14	10.48	4.94
함안	599	29.05	11.69	16.86	11.69	6.51	9.18	10.35	4.67
고흥	760	30.00	13.03	15.26	13.03	9.47	3.55	10.53	5.13
홍천	682	35.34	10.26	17.16	8.36	3.81	10.26	9.82	4.99
부여	768	29.69	12.24	16.80	10.94	6.12	7.68	10.03	6.51
해남	742	30.32	13.07	16.17	8.49	7.14	6.06	12.26	6.47
무안	620	24.52	13.71	22.10	7.58	5.48	6.61	13.06	6.94
예산	714	30.81	11.76	17.23	10.36	4.90	7.84	9.52	7.56
완주	724	27.07	14.92	16.44	10.50	5.80	8.70	12.29	4.28
홍성	699	33.62	10.16	19.03	7.58	4.43	7.58	11.59	6.01
음성	644	27.95	11.34	17.55	11.96	8.54	8.54	9.01	5.12
양평	771	30.09	10.77	18.03	10.25	3.76	11.54	6.61	8.95
칠곡	729	33.06	14.54	17.15	9.19	2.33	10.56	8.09	5.08
가장	555	31.89	12.79	11.71	6.49	9.37	12.61	9.55	5.59
달성	754	34.75	14.72	12.73	10.34	3.32	12.20	5.44	6.50
울주	830	33.61	14.58	13.49	8.19	5.06	14.34	6.27	4.46
평균	672.03	30.46	12.30	16.78	10.09	5.65	7.91	10.62	6.19

군의 인구규모 대비 기능별 인력 현황을 통한 기능분석을 종합하여 살펴보면 <표 3-20>과 같다. 먼저, 인구 규모에 관계없이 기획·지원기능이 가장 높은 것으로 나타났다. 둘째, 인구규모와 관계없이 기획·지원기능 다음으로 환경위생기능이 높은 것으로 나타났다. 셋째, 4만 미만의 군은 농·축산기능이 세 번째로 높았고, 보건복지기능이 네 번째로 높은 것으로 나타났다. 반면에 4만 이상 5만 미만의 군과 5만 이상의 군은 보건복지기능이 세 번째로 높았고, 농·축산기능이 네 번째로 높은 것으로 나타났다. 마지막으로 4만 이상 5만 미만 군은 문화체육기능이 가장 낮게 나타났고, 나머지 군은 건설방재기능이 가장 낮은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 분석결과 는 개별 군에 따라 편차가 심하여 인구규모별로 행정기능을 일반화하기는 어렵다.

〈표 3-20〉 우리나라 군의 정원 대비 기능별 공무원 비율 비교

구분	정원 대비 분야 별 공무원 비율 (%)							
	기획·지원	보건복지	환경위생	지역경제	건설방재	도시교통	농·축산	문화체육
3만 미만	32.00	9.68	18.18	9.30	5.71	6.81	12.93	6.83
3만 이상 4만 미만	29.81	10.95	17.97	10.29	5.99	6.60	11.96	6.35
4만 이상 5만 미만	31.46	11.31	17.54	10.11	5.92	6.75	11.21	5.51
5만 미만 평균	31.09	10.65	17.90	9.90	5.87	6.72	12.03	6.23
5만 이상	30.46	12.30	16.78	10.09	5.65	7.91	10.62	6.19
전체 평균	30.93	11.06	17.62	9.95	5.82	7.01	11.68	6.22

제5절 과소군 행정관리의 문제점 분석

5만 미만 과소군의 인구구성, 인력운영, 재정운영에 대한 실태분석 결과를 토대로 과소군 행정체제의 문제점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 5만 미만 과소군은 인구가 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 최근 10년 동안 인구가 10% 이상 감소한 군이 14개로 나타났다. 특히 울릉군과 옹진군을 제외하고 모든 군에서 인구가 감소하는 것으로 나타났다. 그리고 이러한 감소 추세는 앞으로도 지속될 것이라는 점에서 문제는 심각하다고 할 수 있다. 인구감소는 소비 측면에서 지역의 소비를 감소시키고 공급 측면에서 노동 공급을 감소시키기 때문에 지역의 경제성장을 저해하게 된다.

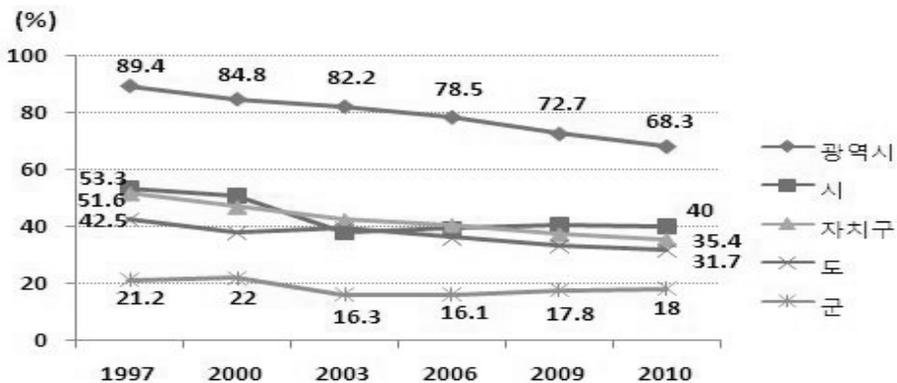
둘째, 노령인구의 급격한 증가와 15세 이하 인구의 감소이다. 대부분의 5만 미만 군에서 영유아 및 청소년 등 15세 이하의 인구는 최근 10년 동안 평균 30% 이상 감소하였다. 반면에, 65세 이상 노령인구는 최근 10년 동안 평균 20% 이상 증가하였다. 심지어 노인인구의 비율이 30% 이상이 군 지역도 있는 것으로 나타났다. 이러한 저출산·노령화는 다양한 분야에서 일정 수준의 서비스 제공이 어려워지기 때문에 지역경제 전반의 활력 저하와 성장 잠재력 악화로 나타나게 된다. 특히, 급격화 노령화는 노인복지 수요의 증대를 가져오기 때문에 이에 적극적으로 대응할 수 있는 행정체제를 갖추어야 한다.

셋째, 인구의 감소와 재정력의 약화에도 불구하고 현재의 조직과 인력을 줄이기 어렵다는 것이다. 실제로 인구는 감소하였으나 지방공무원 수는 증가하였다는 연구도 있다(김광주, 2008; 김광주 외, 2008). 지속적인 인구감소는 기반시설의 유지·관리 비용을 증대시켜 자치단체의 재정부담을 가중시키고 자체수입의 감소를 가져오게 된다. 이러한 상황에서 인건비 등 경상비를 줄이지 않으면 지역주민에게 필요한 행정서비스를 제대로 제공할 수 없게 된다. 따라서 인구규모와 지역여건에

적합한 효율적인 조직 및 인력 운영이 요구된다.

넷째, 대부분의 군이 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 등 재정 상황이 점점 악화되고 있다는 점이다. 특히, <그림 3-1>에서 보는 바와 같이 5만 미만의 군은 상황이 더욱 열악하다. 이러한 현상은 노인인구가 급격히 증가하면서 더욱 악화될 전망이다. 따라서 과소군의 재정 형편을 고려하여 적절한 행정서비스를 제공할 수 있는 행정체제를 구축할 필요가 있다.

<그림 3-1> 자치단체 유형별 재정자립도



자료 : 행정자치부

마지막으로 획일적인 행정서비스 공급의 문제이다. 지방자치법 제9조에서는 지방자치단체의 사무범위를 예시적으로 제시하고 있다. 또한 동법 제10조에서는 지방자치단체의 종류별 사무배분기준을 대통령령으로 정하고 있으며, ‘별표 1’ 지방자치단체의 종류별 사무를 보면 시·군·자치구의 사무를 획일적으로 정하고 있다. 5만 미만 과소군의 경우 지역 여건이나 재정 상황 등이 다르기 때문에 행정서비스의 공급 방식을 다양화 하는 등 효율적인 운영방안을 도모할 수 있도록 할 필요가 있다.

제4장

과소군 행정관리의 효율성 분석

제1절 연구설계

제2절 군지역의 공공서비스 효율성 분석

제3절 인구규모와 공공서비스 효율성의 관계 분석



제4장 과소군 행정관리의 효율성 분석



제1절 연구설계

1. 분석모형 및 분석방법

과소군의 행정서비스 제공에 있어서 가장 우려되는 부분은 다른 군지역에 비해 규모가 작은 과소군이 규모의 경제를 달성하지 못하여 행정서비스 공급에 비효율이 발생할 수 있다는 점이다. 행정서비스가 공공성을 확보하여야 한다는 것은 주지의 사실이다. 이는 주민이 거주하는 지역에 관계없이 동등한 수준의 서비스를 제공해야 함을 의미한다. 따라서 과소군의 경우 행정수요가 다른 군 지역에 비해 낮더라도 가외성을 고려한 행정서비스 공급이 이루어지기 때문에 이로 인하여 효율성이 저해될 수 있다. 특히 행정서비스를 제공함에 있어 다른 군 지역에 비해 행정수요가 많지 않다는 점을 고려하면 행정서비스 공급에서 유발되는 비효율은 결과적으로 산출의 증대가 아닌 투입의 감소로 해결해야 할 것이다. 따라서 과소군의 행정서비스 효율성 분석은 결과적으로 과소군의 행정체제개편의 근거로써 시사점을 제시할 수 있다. 뿐만 아니라 효율성을 분석하여 인구대비 효율성의 변화가 급격한 지점을 실증 분석으로 확인할 수 있다면 이는 과소군의 기준으로써 활용할 수도 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 본 연구에서는 선행연구들에서 효율성을 분석하는 대표적인 방법으로 활용되고 있는 자료포락분석(Data Envelopment Analysis, 이하 DEA)을 통해 군 지역의 공공서비스 효율성 및 인구대비 효율성의 변화를 분석하고, 이를 통해 효율성의 변화가 급격히 발생하는 인구규모를 확인하고자 한다.

DEA는 “하나 이상의 투입물과 하나 이상의 산출물로 이루어진 의사결정단위

(Decision Making Unit: DMU)의 효율성을 유사한 속성을 가진 집단 내에서 평가하는 상대적 평가기법”이다(Charnes et al., 1978; Cooper et al., 2004; 이상철, 2009: 81 재인용). 즉, DEA는 분석 대상 중에서 가장 효율적인 DMU를 중심으로 포락선을 추정하고, 이후 그 포락선과 DMU들간의 거리를 추정하는 절차로 효율성을 도출한다(조형석·문상호, 2007:129). 일반적인 경제분석에서는 투입과 산출의 관계에 대해 생산함수와 같은 특정 형태의 함수를 가정하여 모수(parameter)를 추정하지만 DEA는 비모수적 추정법으로써 주어진 자료를 토대로만 효율성을 도출하기 때문에 자의적인 판단으로 인한 함수결정으로 야기되는 효율성의 오류를 줄일 수 있다(이정동·오동현, 2012:3). 따라서 가시적인 성과나 투입을 확정하기 어려운 공공부문에서의 효율성 측정에 있어서는 모수추정법보다 DEA가 보다 활발히 활용되고 있다.

DEA에는 다양한 모형이 존재하는데, 기본적으로 투입대비 산출의 상관관계에 따라 불변규모수익기술(constant returns to scale technology: CRS)과 가변규모수익기술(variable returns to scale technology: VRS)로 구분할 수 있으며, 또한 효율성의 측정 기준에 따라 투입기준(input-based)과 산출기준(output-based)으로 구분할 수 있다. 그리고 이 외에도 효율개선의 방향에 따라 방사적(radial)과 비방사적(non-radial)으로 구분된다(이정동·오동현, 2012:4). 이러한 기준을 조합하면 다양한 모형이 도출되는데 DEA의 가장 기본적인 모형인 CCR은 CRS를 가정하고, 물량자료를 대상으로 사용하며, 효율개선의 방향은 방사형을 보인다. 반면 VRS를 가정할 경우에는 BCC모형이 된다. 본 연구에서는 지방자치단체의 공공서비스 생산이 규모에 따라 효율성이 증가나 감소할 수 있기 때문에 CRS를 만족하지 못한다고 판단하여 VRS를 가정한 BCC모형을 사용하고자 한다. 특히 공공서비스의 경우 가외성을 고려한 일정 수준 이상의 산출물 확보가 필요하므로 이를 달성하기 위해서는 결국 투입에서의 비효율을 감소시키는 것이 요구된다. 또한 본 연구의 목적은 인구수가 적은 과소군과 다른 군지역과의 효율성 차이를 분석하는 것이므로 BCC모형 중 투입지향에 초점을 둔 모형을 사용하고자 한다. 본 연구에서의 모형을 수식으로 표현하면 아래 수식과 같다.

$$Min\theta_0 = \frac{\sum_{i=1}^m v_i x_{i_0} + v_0}{\sum_{r=1}^s u_r y_{r_0}}$$

$$\frac{\sum_{i=1}^m v_i x_{ij} + v_0}{\sum_{r=1}^s u_r y_{rj}} \geq 1, j = 1, \dots, n$$

$$u_r \geq \varepsilon > 0, r = 1, \dots, s$$

$$v_i \geq \varepsilon > 0, i = 1, \dots, m$$

θ_0 : DMU_0 의 효율성

u_r : 산출물 r 의 가중치

v_r : 투입물 i 의 가중치

y_{rj} : DMU_j 의 산출물 r 의 합

x_{ij} : DMU_j 의 투입물 i 의 합

ε : non-아르키메디안 상수

m : 투입물 수, s : 산출물 수

분석의 시간적 범위는 자료구득의 한계로 인하여 2008년, 2011년, 2013년을 분석의 대상으로 한다. DEA의 경우 시계열적 비교가 되지 않는 한계를 지니고 있다. 따라서 연도별 DEA를 하더라도 이를 비교할 수 없다. 또한 분석의 대상이 되는 교육서비스, 생활환경서비스, 문화서비스 등 지방자치단체의 공공서비스는 연도별 변화가 크지 않기 때문에 본 연구에서는 약 3년 정도의 시차를 두고 3번을 측정하여 그 결과를 비교하고자 한다. 그리고 분석의 공간적 범위는 전국 82개 군 중에서 광역시에 속해있는 군을 제외한 군 지역을 분석의 대상으로 한다. 광역시에 속해 있는 군의 경우 도에 속해 있는 지역과 환경적 여건이 다르기 때문에 제외하였다. 그리고 분석기간 중 여주시, 연기군, 당진시 등은 시로 승격되거나 자치단체가 폐지되었는데, 이와 같이 승격되거나 폐지된 시기를 제외하고 분석하였다. 이는 DEA를 통해 도출되는 결과는 상대적 효율성이므로, 분석집단의 고유한 특성인 ‘군 지역’에 해당

할 경우에만 분석에 포함해야하기 때문이다. 따라서 분석기간 내에 폐지되거나 시로 승격된 경우, 모든 분석에서 제외할 경우에는 상대적 효율성이 변화할 수 있으므로 군의 지위를 유지하는 시기에는 분석에 포함하였다.

2. 변수정의 및 자료수집

DEA를 통한 효율성 분석은 전술하였듯 비모수적 추정이므로 투입변수와 산출변수의 설정에 따라 상대적 효율성이 달라질 우려가 있다. 따라서 변수설정에서 선행연구를 바탕으로 한 논리적 근거를 확보하는 것이 중요하다. 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 효율성을 측정하였던 선행연구를 고찰하여 변수를 설정하였다.

투입변수에서는 주민 1,000명당 공무원 수와 주민 1,000명당 예산을 활용하였다. 공무원 수와 예산은 지방자치단체가 공공서비스를 생산하기 위해 필요한 가장 기본적인 요소로써 공공서비스 생산을 위한 노동과 자본을 의미한다. 예산을 투입요소로 활용할 경우 조직의 간접적인 투입을 확인할 수 있으며, 공무원 규모는 투입의 노동집약성을 지니고 있기 때문에 지표로써 타당성을 지닌다고 할 수 있다(김건위, 2003:73; 이미애 외, 2015:490 재인용).

산출변수는 지방자치단체가 독립적으로 제공하는 서비스를 중심으로 구성하였다. 환경, 문화, 교육분야, 교통인프라 분야를 대상으로 하여 이를 대표할 수 있는 지표로 구성하였다. 환경분야에 대해서는 하수관거 보급률, 상수도 보급률을 지표로 활용하였으며 문화분야에 있어서는 문화기반시설, 도시공원 면적을 활용하였다. 그리고 선행연구에서는 다루지 않았지만 교육분야의 효율성을 확인하기 위하여 본 연구에서는 교원 1인당 학생수를 추가로 활용하였다. 특히 군 지역은 시지역에 비해 출산율이 저조하여 초등학생이 적다는 문제가 노정되고 있으며, 중·고등학교의 경우 초등학교에 비해 지역에 분포하는 학교수가 적기 때문에 중·고등학교를 제외한 초등학교만을 측정지표로 고려하였다.

측정지표의 자료 수집의 경우 공무원 정원, 세출예산, 상수도 보급률, 하수관거 보급률, 문화기반시설, 도로포장율, 교원1인당 학생 수는 행정자치부에서 운영하는 지방자치단체 통합정보시스템인 내고장 알리미를 통해 수집하였다. 그리고 도시공원면적의 경우에는 국가통계포털을 통해 자료를 수집하였다. 투입변수와 산출변수의 측정지표 내용을 구체적으로 정리하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 투입변수 및 산출변수 정의

변수명	측정지표(단위)	지표설명	선행연구
투입 변수	인구 1000명당 공무원 수 (명)	공무원 정원/(인구/1000)	이미애 외(2015) 최원익(2009) 이영범(2007)
	인구 1000명당 세출예산(천원)	세출예산/(인구/1000)	이미애 외(2015) 최정열(2013) 최원익(2009) 이영범(2007)
산출 변수	상수도 보급률(%)	급수인구/총인구	최원익(2009)
	하수관거 보급률(%)	하수관거 준설연장 /계획연장*100	최원익(2009)
	인구 1000명당 도시공원 면적 (km ²)	도시공원면적/ (인구/1000)	이미애 외(2015)
	문화기반시설수(개)	공공도서관+등록박물관+등록 미술관+문예회관+지방문화원	이미애 외(2015) 최원익(2009)
	도로포장율(%)	도로포장연장/총도로연장	최원익(2009)
	교원 1인당 학생 수 (명)	초등학교 총 교원 수 /초등학생 수	

자료 : 국가통계포털 및 행정자치부 내고장알리미포털

DEA를 위한 투입변수와 산출변수의 기술통계 결과는 아래 표와 같다. 대부분의 투입변수와 산출변수는 시간의 흐름(2008년~2013년)에 따라 증가하는 특성을 보이고 있다. 다만 산출변수인 교원 1인당 학생 수는 점차적으로 감소하는 경향을 보인다. 교원 1인당 학생 수의 감소 추세는 군지역의 출생율 감소 현상이 누적되어 초등

학생 수가 점차적으로 감소하고 있기 때문이다. 이에 따라 군지역의 읍면에 소재하는 학교들이 점차적으로 통합되고 있다. 따라서 과소지역의 경우 다른 군지역에 비해 초등학교의 비효율이 더 커질 수 있다.

〈표 4-2〉 기술통계

변수명	측정지표(단위)	2008년	2011년	2013년	전체
투입 변수	인구 1000명당 공무원 수 (명)	12.97	13.08	13.59	13.21
	인구 1000명당 세출예산(천원)	4658.38	5477.72	6315.53	5483.88
산출 변수	상수도 보급률(%)	59.42	67.28	71.63	66.11
	하수관거 보급률(%)	59.03	66.49	145.67	90.40
	인구 1000명당 도시공원 면적 (km ²)	27.74	26.05	26.67	26.82
	문화기반시설수(개)	5.40	6.22	7.10	6.24
	도로포장율(%)	74.72	77.54	79.23	77.16
	교원 1인당 학생 수(명)	12.57	10.00	8.69	10.42

자료 : 국가통계포털 및 행정자치부 내고장알리미 포털

제2절 군지역의 공공서비스 효율성 분석

군 지역의 공공서비스 효율성을 분석하기 위하여 DEA를 수행한 결과는 아래와 같다. 먼저 2008년의 DEA 분석결과를 살펴보면 BCC모형에서 도출되는 순수기술효율성(VRS)은 경기 여주군, 경기 연천군, 강원 철원군, 충북 청원군, 충북 옥천군, 충북 증평군, 충북 음성군, 충북 단양군, 충북 금산군, 전북 무주군, 전북 고창군, 전북 부안군, 전남 강진군, 전남 영광군, 경북 칠곡군, 경북 울진군, 경북 울릉군, 충남 당

진군, 충남 연기군 등에서 높은 것으로 나타났다. 이러한 자치단체들은 다른 군지역과의 효율성 분석의 준거집단으로 활용된다. 분석 결과에 따르면 효율성이 낮은 지역(0.4 이하)은 순수기술 효율성을 기준으로 강원 양양군, 충북 보은군, 충북 괴산군, 충남 청양군, 전북 진안군, 전북 장수군, 전북 순창군, 전남 진도군, 전남 신안군, 경북 군위군, 경북 청송군, 경북 영양군, 경북 봉화군, 경남 함양군 등은 순수기술효율성이 0.4 이하로 타 지역에 비해서 낮은 것으로 분석되었다.

한편 비효율성 요인분석 결과 규모의 경제를 달성하지 못해 비효율이 발생하는 지역은 강원 정선군, 충북 영동군, 충북 진천군, 충북 괴산군, 충북 태안군, 전북 완주군, 전북 순창군, 전남 보성군, 전남 화순군, 전남 고흥군, 전남 장흥군, 전남 해남군, 전남 완도군, 전남 진도군, 전남 신안군, 경북 군위군, 경북 영양군, 경북 고령군, 경북 봉화군, 경남 고성군, 경남 함양군 등으로 나타났다. 따라서 이러한 지역에서는 인구가 증가하지 않을 경우, 공공서비스 제공의 비효율성이 개선되기 어려운 것으로 이해할 수 있다.

〈표 4-3〉 2008년 DEA분석 결과

DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인	DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인
경기 여주군	1.00	1.00	1.00	-	전남 구례군	0.49	0.63	0.77	기술
경기 연천군	0.50	1.00	0.50	기술	전남 고흥군	0.54	0.56	0.97	규모
경기 가평군	0.72	0.84	0.86	기술	전남 보성군	0.43	0.45	0.95	규모
경기 양평군	0.74	0.77	0.97	기술	전남 화순군	0.61	0.62	0.98	규모
강원 홍천군	0.64	0.68	0.95	기술	전남 장흥군	0.41	0.42	0.98	규모
강원 횡성군	0.66	0.80	0.82	기술	전남 강진군	0.46	1.00	0.46	기술
강원 영월군	0.51	0.67	0.76	기술	전남 해남군	0.55	0.60	0.91	규모
강원 평창군	0.52	0.58	0.89	기술	전남 영암군	0.53	0.54	0.98	기술
강원 정선군	0.41	0.41	1.00	규모	전남 무안군	0.79	0.91	0.86	기술
강원 철원군	0.72	1.00	0.72	기술	전남 함평군	0.47	0.54	0.88	기술

DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인	DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인
강원 화천군	0.40	0.50	0.81	기술	전남 영광군	0.57	1.00	0.57	기술
강원 양구군	0.40	0.59	0.68	기술	전남 장성군	0.49	0.53	0.91	기술
강원 인제군	0.48	0.99	0.49	기술	전남 완도군	0.45	0.48	0.93	규모
강원 고성군	0.43	0.56	0.77	기술	전남 진도군	0.35	0.38	0.94	규모
강원 양양군	0.35	0.36	0.98	기술	전남 산안군	0.30	0.36	0.83	규모
충북 청원군	1.00	1.00	1.00	-	경북 군위군	0.29	0.31	0.94	규모
충북 보은군	0.38	0.39	0.99	기술	경북 의성군	0.62	0.76	0.81	기술
충북 옥천군	0.70	1.00	0.70	기술	경북 청송군	0.36	0.38	0.94	기술
충북 영동군	0.44	0.46	0.97	규모	경북 영양군	0.22	0.24	0.91	규모
충북 증평군	0.68	1.00	0.68	기술	경북 영덕군	0.50	0.68	0.74	기술
충북 진천군	0.60	0.61	0.98	규모	경북 청도군	0.68	0.83	0.81	기술
충북 괴산군	0.31	0.33	0.92	규모	경북 고령군	0.38	0.40	0.95	규모
충북 음성군	1.00	1.00	1.00	-	경북 성주군	0.53	0.59	0.89	기술
충북 단양군	0.77	1.00	0.77	기술	경북 칠곡군	1.00	1.00	1.00	-
충남 금산군	0.65	1.00	0.65	기술	경북 예천군	0.51	0.57	0.90	기술
충남 부여군	0.64	0.69	0.92	기술	경북 봉화군	0.36	0.37	0.98	규모
충남 서천군	0.53	0.54	0.99	기술	경북 울진군	0.58	1.00	0.58	기술
충남 청양군	0.35	0.35	1.00	기술	경북 울릉군	0.31	1.00	0.31	기술
충남 홍성군	0.75	0.75	0.99	기술	경남 의령군	0.49	0.61	0.80	기술
충남 예산군	0.81	0.84	0.96	기술	경남 함안군	1.00	0.95	1.05	기술
충남 태안군	0.53	0.56	0.94	규모	경남 창녕군	0.57	0.60	0.95	기술
전북 완주군	0.51	0.65	0.79	규모	경남 고성군	0.45	0.49	0.92	규모
전북 진안군	0.27	0.29	0.94	규모	경남 남해군	0.51	0.51	1.00	기술
전북 무주군	0.68	1.00	0.68	기술	경남 하동군	0.48	0.49	0.99	irs
전북 장수군	0.32	0.33	0.95	기술	경남 산청군	0.40	0.42	0.94	기술
전북 임실군	0.40	0.51	0.78	기술	경남 함양군	0.32	0.39	0.83	규모
전북 순창군	0.28	0.30	0.95	규모	경남 거창군	0.74	0.93	0.79	기술
전북 고창군	0.57	1.00	0.57	기술	경남 합천군	0.62	0.75	0.83	기술
전북 부안군	0.65	1.00	0.65	기술	충남 당진군	1.00	1.00	1.00	-
전남 담양군	0.48	0.48	1.00	기술	충남 연기군	0.92	1.00	0.92	기술
전남 곡성군	0.36	0.36	1.00	규모					

2011년의 DEA 결과에서는 강원 횡성군, 강원 양양군, 충북 영동군, 충북 괴산군, 충북 음성군, 충북 단양군, 충남 서천군, 전북 장수군, 전북 순창군, 전북 고창군, 전남 강진군, 전남 영암군, 전남 영광군, 전남 신안군, 경북 영양군, 경북 영덕군, 경북 칠곡군, 충남 당진군 등이 가장 효율적인 지역으로 분석되었다. 반면 상대적으로 타 지역에 비해 비효율적인 자치단체는 강원 철원군, 강원 고성군, 충북 진천군, 전북 완주군, 전북 진안군, 전북 무주군, 전북 임실군, 전남 담양군, 경북 군위군, 경북 봉화군, 경북 울릉군, 경남 산청군, 경남 합천군 등으로 나타났다. 그리고 규모의 경제를 달성하지 못해 비효율성이 야기되는 지역은 경기 가평군, 강원 평창군, 강원 정선군, 강원 철원군, 강원 고성군, 충북 진천군, 충북 보은군, 충북 옥천군, 충북 증평군, 충남 예산군, 전북 완주군, 전북 진안군, 전북 임실군, 전북 부안군, 전남 담양군, 전남 고흥군, 전남 화순군, 전남 보성군, 전남 장흥군, 전남 해남군, 전남 무안군, 전남 장성군, 전남 완도군, 경북 고령군, 경북 군위군, 경북 의성군, 경북 예천군, 경북 봉화군, 경북 울릉군, 경남 함안군, 경남 남해군, 경남 산청군, 경남 합천군 등으로 나타났다. 2008년의 분석과 상이한 면이 있지만, 상당 수의 지방자치단체의 결과가 2008년과 유사하게 도출된 것으로 판단할 수 있다.

〈표 4-4〉 2011년 DEA분석 결과

DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인	DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인
경기 여주군	0.47	0.65	0.72	기술	전남 구례군	0.39	0.53	0.73	기술
경기 연천군	0.64	0.66	0.97	기술	전남 고흥군	0.49	0.51	0.97	규모
경기 가평군	0.94	0.95	0.99	규모	전남 보성군	0.41	0.43	0.95	규모
경기 양평군	0.66	0.69	0.95	기술	전남 화순군	0.59	0.60	0.99	규모
강원 홍천군	0.56	0.76	0.74	기술	전남 장흥군	0.46	0.46	1.00	규모
강원 횡성군	0.70	1.00	0.70	기술	전남 강진군	0.67	1.00	0.67	기술
강원 영월군	0.51	0.51	1.00	기술	전남 해남군	0.50	0.56	0.89	규모
강원 평창군	0.48	0.48	0.99	규모	전남 영암군	0.67	1.00	0.67	기술
강원 정선군	0.51	0.51	1.00	규모	전남 무안군	0.59	0.68	0.87	규모

DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인	DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인
강원 철원군	0.32	0.34	0.96	규모	전남 함평군	0.40	0.40	0.99	기술
강원 화천군	0.34	0.42	0.82	기술	전남 영광군	0.58	1.00	0.58	기술
강원 양구군	0.39	0.46	0.86	기술	전남 장성군	0.44	0.45	0.99	규모
강원 인제군	0.41	0.63	0.65	기술	전남 완도군	0.44	0.46	0.97	규모
강원 고성군	0.35	0.37	0.95	규모	전남 진도군	0.42	0.60	0.70	기술
강원 양양군	1.00	1.00	1.00	-	전남 신안군	0.76	1.00	0.76	기술
충북 청원군	0.42	0.49	0.86	기술	경북 군위군	0.27	0.30	0.92	규모
충북 보은군	0.54	0.56	0.96	규모	경북 의성군	0.40	0.42	0.96	규모
충북 옥천군	0.48	0.51	0.95	규모	경북 청송군	0.38	0.60	0.63	기술
충북 영동군	0.66	1.00	0.66	기술	경북 영양군	0.34	1.00	0.34	기술
충북 증평군	0.61	0.62	0.98	규모	경북 영덕군	0.53	1.00	0.53	기술
충북 진천군	0.35	0.38	0.93	규모	경북 청도군	0.52	0.67	0.78	기술
충북 괴산군	1.00	1.00	1.00	-	경북 고령군	0.41	0.41	0.98	규모
충북 음성군	0.41	1.00	0.41	기술	경북 성주군	0.51	0.56	0.93	기술
충북 단양군	0.64	1.00	0.64	기술	경북 칠곡군	1.00	1.00	1.00	-
충남 금산군	0.61	0.61	1.00	기술	경북 예천군	0.41	0.44	0.95	규모
충남 부여군	0.63	0.67	0.93	기술	경북 봉화군	0.30	0.35	0.88	규모
충남 서천군	0.37	1.00	0.37	기술	경북 울진군	0.55	0.55	1.00	기술
충남 청양군	0.77	0.89	0.86	기술	경북 울릉군	0.19	0.19	0.97	규모
충남 홍성군	0.69	0.70	1.00	기술	경남 의령군	0.43	0.44	0.96	기술
충남 예산군	0.57	0.60	0.94	규모	경남 함안군	0.64	0.65	0.99	규모
충남 태안군	0.72	0.84	0.86	기술	경남 창녕군	0.69	0.70	0.99	기술
전북 완주군	0.28	0.31	0.90	규모	경남 고성군	0.53	0.54	0.97	기술
전북 진안군	0.29	0.30	0.96	규모	경남 남해군	0.47	0.49	0.97	규모
전북 무주군	0.31	0.31	1.00	기술	경남 하동군	0.53	0.58	0.90	기술
전북 장수군	0.50	1.00	0.50	기술	경남 산청군	0.35	0.35	1.00	규모
전북 임실군	0.29	0.32	0.92	규모	경남 함양군	0.41	0.44	0.94	기술
전북 순창군	0.57	1.00	0.57	기술	경남 거창군	0.54	0.57	0.95	기술
전북 고창군	1.00	1.00	1.00	-	경남 합천군	0.38	0.39	0.98	규모
전북 부안군	0.46	0.46	1.00	규모	충남 당진군	1.00	1.00	1.00	-
전남 담양군	0.35	0.36	0.98	규모	충남 연기군	0.83	0.87	0.96	기술
전남 곡성군	0.39	0.53	0.73	기술					

주) 규모 : 규모의 경제 기술 : 규모의 불경제

마지막으로 당진군이 당진시로 승격되고 연기군이 세종시 출범으로 폐지되면서 분석 DMU가 2개 감소한 2013년 분석결과는 아래 표와 같다. 경기 여주군, 경기 양평군, 경기 영월군, 충북 청원군, 충북 증평군, 충북 진천군, 충북 음성군, 충북 단양군, 충남 예산군, 전북 부안군, 전남 강진군, 전남 영광군, 전남 진도군, 전남 신안군, 경북 칠곡군, 경남 함천군 등이 가장 효율적인 공공서비스를 제공하는 것으로 분석되었다. 반면 강원 화천군, 강원 양구군, 충남 청양군, 전북 진안군, 전북 무주군, 전북 장수군, 전북 순창군, 경북 군위군, 경북 청송군, 경북 영양군, 경북 봉화군, 경북 울릉군, 경남 산청군 등은 타 지방자치단체에 비해 효율성이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 한편 지역의 규모로 인해 비효율성이 나타나는 지역은 강원 횡성군, 강원 화천군, 강원 양구군, 강원 인제군, 강원 고성군, 강원 양양군, 충북 보은군, 충북 옥천군, 충북 영동군, 충북 괴산군, 충남 금산군, 충남 부여군, 충남 태안군, 전북 완주군, 전북 진안군, 전북 무주군, 전북 장수군, 전북 순창군, 전남 고흥군, 전남 보성군, 전남 해남군, 전남 무안군, 전남 함평군, 경북 군위군, 경북 청송군, 경북 의성군, 경북 영양군, 경북 영덕군, 경북 청도군, 경북 예천군, 경북 봉화군, 경북 울릉군, 경남 의령군, 경남 함안군, 경남 창녕군, 경남 고성군, 경남 하동군, 경남 산청군, 경남 함양군 경남 거창군 등으로 분석되었다.

〈표 4-5〉 2013년 DEA분석 결과

DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인	DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인
경기 여주군	1.00	1.00	1.00	-	전남 곡성군	0.37	0.37	1.00	기술
경기 연천군	0.49	0.51	0.96	기술	전남 구례군	0.37	0.37	0.99	기술
경기 가평군	0.74	0.76	0.98	기술	전남 고흥군	0.55	0.55	1.00	규모
경기 양평군	1.00	1.00	1.00	-	전남 보성군	0.52	0.52	0.99	규모
강원 홍천군	0.65	0.66	0.98	기술	전남 화순군	0.70	0.70	0.99	기술
강원 횡성군	0.50	0.53	0.94	규모	전남 장흥군	0.49	0.53	0.92	기술
강원 영월군	0.74	1.00	0.74	기술	전남 강진군	0.73	1.00	0.73	기술

DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인	DMU	기술 효율성 (CRS)	순수 기술 효율성 (VRS)	규모 효율성	비효율 발생 요인
강원 평창군	0.56	0.57	0.99	기술	전남 해남군	0.74	0.77	0.97	규모
강원 정선군	0.52	0.53	0.97	기술	전남 영암군	0.77	1.00	0.77	기술
강원 철원군	0.59	0.60	0.99	기술	전남 무안군	0.79	0.82	0.97	규모
강원 화천군	0.34	0.36	0.95	규모	전남 함평군	0.44	0.45	0.99	규모
강원 양구군	0.32	0.34	0.95	규모	전남 영광군	0.80	0.86	0.93	기술
강원 인제군	0.42	0.42	0.99	규모	전남 장성군	0.58	0.58	0.99	기술
강원 고성군	0.43	0.44	0.99	규모	전남 완도군	0.54	0.56	0.97	기술
강원 양양군	0.41	0.41	1.00	규모	전남 진도군	1.00	1.00	1.00	-
충북 청원군	1.00	1.00	1.00	-	전남 신안군	0.72	1.00	0.72	기술
충북 보은군	0.40	0.42	0.94	규모	경북 군위군	0.31	0.32	0.96	규모
충북 옥천군	0.62	0.62	1.00	규모	경북 의성군	0.43	0.44	0.97	규모
충북 영동군	0.49	0.52	0.94	규모	경북 청송군	0.31	0.34	0.91	규모
충북 증평군	0.83	1.00	0.83	기술	경북 영양군	0.33	0.33	1.00	규모
충북 진천군	1.00	1.00	1.00	-	경북 영덕군	0.51	0.51	1.00	규모
충북 괴산군	0.45	0.47	0.95	규모	경북 청도군	0.39	0.45	0.86	규모
충북 음성군	1.00	1.00	1.00	-	경북 고령군	0.47	0.48	0.99	기술
충북 단양군	0.44	1.00	0.44	기술	경북 성주군	0.56	0.57	0.99	기술
충남 금산군	0.54	0.54	0.99	규모	경북 칠곡군	1.00	1.00	1.00	-
충남 부여군	0.72	0.72	1.00	규모	경북 예천군	0.52	0.53	0.98	규모
충남 서천군	0.75	0.76	0.98	기술	경북 봉화군	0.35	0.37	0.94	규모
충남 청양군	0.35	0.35	0.99	기술	경북 울진군	0.53	0.54	0.97	기술
충남 홍성군	0.82	0.96	0.85	기술	경북 울릉군	0.21	0.22	0.99	규모
충남 예산군	1.00	1.00	1.00	-	경남 의령군	0.49	0.49	1.00	규모
충남 태안군	0.97	0.97	1.00	규모	경남 함안군	0.70	0.74	0.94	규모
전북 완주군	0.73	0.73	1.00	규모	경남 창녕군	0.73	0.73	1.00	규모
전북 진안군	0.30	0.32	0.94	규모	경남 고성군	0.51	0.55	0.92	규모
전북 무주군	0.34	0.34	0.98	규모	경남 남해군	0.55	0.55	1.00	기술
전북 장수군	0.31	0.31	1.00	규모	경남 하동군	0.46	0.48	0.96	규모
전북 임실군	0.56	0.56	1.00	기술	경남 산청군	0.38	0.39	0.98	규모
전북 순창군	0.35	0.36	0.97	규모	경남 함양군	0.41	0.42	0.99	규모
전북 고창군	0.58	0.60	0.97	기술	경남 거창군	0.49	0.56	0.87	규모
전북 부안군	1.00	1.00	1.00	-	경남 합천군	0.89	1.00	0.89	기술
전남 담양군	0.52	0.52	0.99	기술					

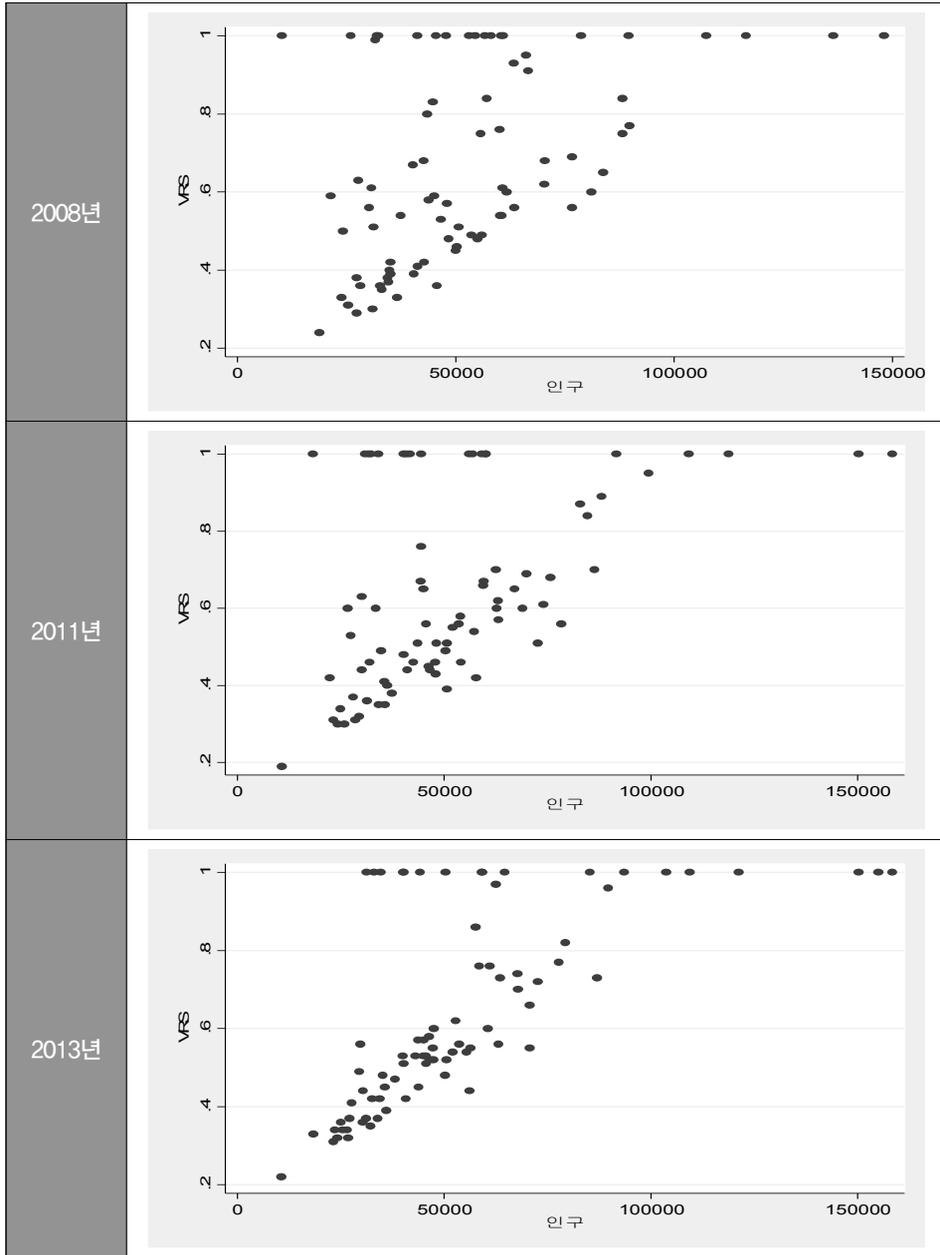
제3절 인구규모와 공공서비스 효율성의 관계 분석

인구규모가 적은 과소군 지역이 다른 군 지역에 비해 효율성이 낮은지를 규명하기 위하여 지역규모와 공공서비스 효율성과의 관계를 아래 그림과 같이 산점도를 그려 파악하였다. 분석결과를 살펴보면, 최대의 효율성을 갖는 지방자치단체를 제외하면 인구규모와 효율성간의 관계는 선형 관계를 지니는 것으로 판단할 수 있다.

산점도 분석결과를 살펴보면, 2008년에는 유사한 인구규모를 지니더라도 효율성의 편차가 다른 년도에 비해 컸으나 이후 점차적으로 효율성의 편차가 감소하는 것을 확인할 수 있다. 특히, 2013년의 산점도에서는 인구규모가 유사하더라도 효율성의 편차가 크지 않게 나타나 인구규모와 효율성간의 관계가 크다는 것을 유추할 수 있다.

따라서 본 연구는 추가적으로 인구와 효율성간의 관계를 분석하기 위하여 인구 3만명 미만, 3만~4만 미만, 4만~5만 미만, 5만~6만 미만, 6만~7만 미만, 7만~8만 미만, 8만명 이상으로 인구규모를 구분하여 수염상자도표(Box plot)을 작성한 결과는 <그림 4-1>과 같다. 분석결과를 살펴보면, 인구 4만 미만의 지역이 다른 지역에 비해 효율성이 다소 낮은 것으로 판단된다. 특히 인구 3만명 이상에서 인구 4만명 미만 지역의 경우는 인구 3만명 미만 지역에 비해 효율성의 편차가 작다는 것을 알 수 있다. 따라서 인구 3만 이상 4만 미만 집단에 보다 비효율적인 자치단체가 많다는 것을 알 수 있다.

〈그림 4-1〉 연도별 인구규모와 효율성(VRS)간의 산점도

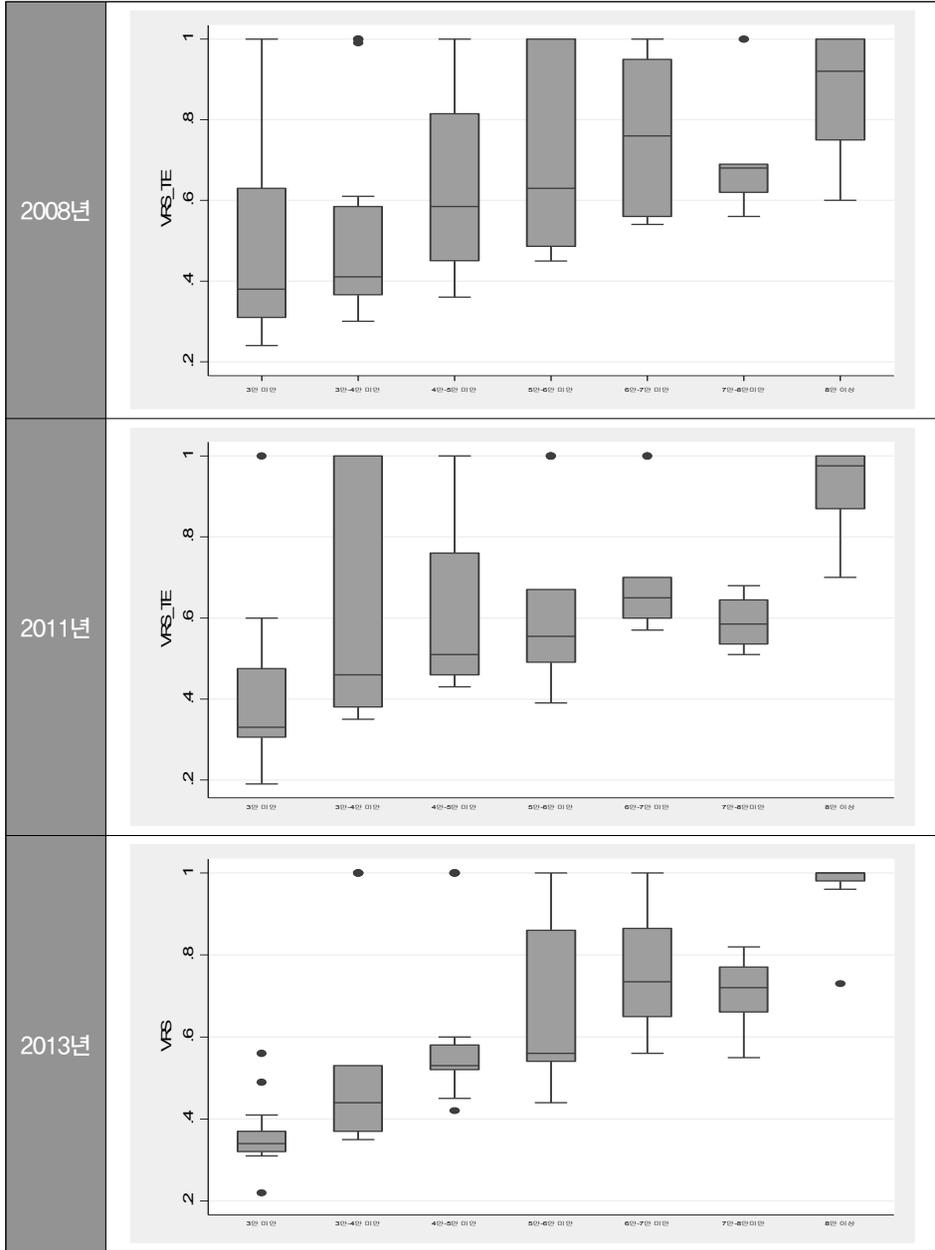


인구규모별 구체적인 효율성의 평균을 정리하면 <표 4-6>과 같다. 평균의 변화를 살펴보면, 인구규모가 증가할수록 효율성이 개선되는 것을 알 수 있다. 따라서 인구 규모가 적은 과소군 지역이 타 군지역에 비해 효율성이 낮은 우려가 있음을 시사한다고 할 수 있다. 연도별 누적평균을 살펴보면 2008년에는 3만 이상~4만 미만과 4만 이상~5만 미만, 7만 이상~8만 미만과 8만 이상에서 가장 큰 차이가 나타났으며, 2011년에는 3만미만과 3만 이상~4만 미전에서 가장 큰 차이가 유발되었고, 이러한 차이는 2013년 결과에서도 동일하게 나타나고 있다.

〈표 4-6〉 인구규모별 평균 효율성(VRS)

기준	2008년		2011년		2013년	
	구간별 평균	누적 평균	구간별 평균	누적 평균	구간별 평균	누적 평균
3만명 미만	0.51	0.51	0.42	0.42	0.36	0.36
3만 이상~4만 미만	0.53	0.52	0.59	0.5	0.54	0.45
4만 이상~5만 미만	0.65	0.56	0.64	0.55	0.61	0.5
5만 이상~6만 미만	0.71	0.6	0.62	0.57	0.68	0.55
6만 이상~7만 미만	0.76	0.63	0.73	0.6	0.76	0.59
7만 이상~8만 미만	0.71	0.64	0.59	0.6	0.70	0.61
8만명 이상	0.86	0.68	0.92	0.64	0.96	0.66

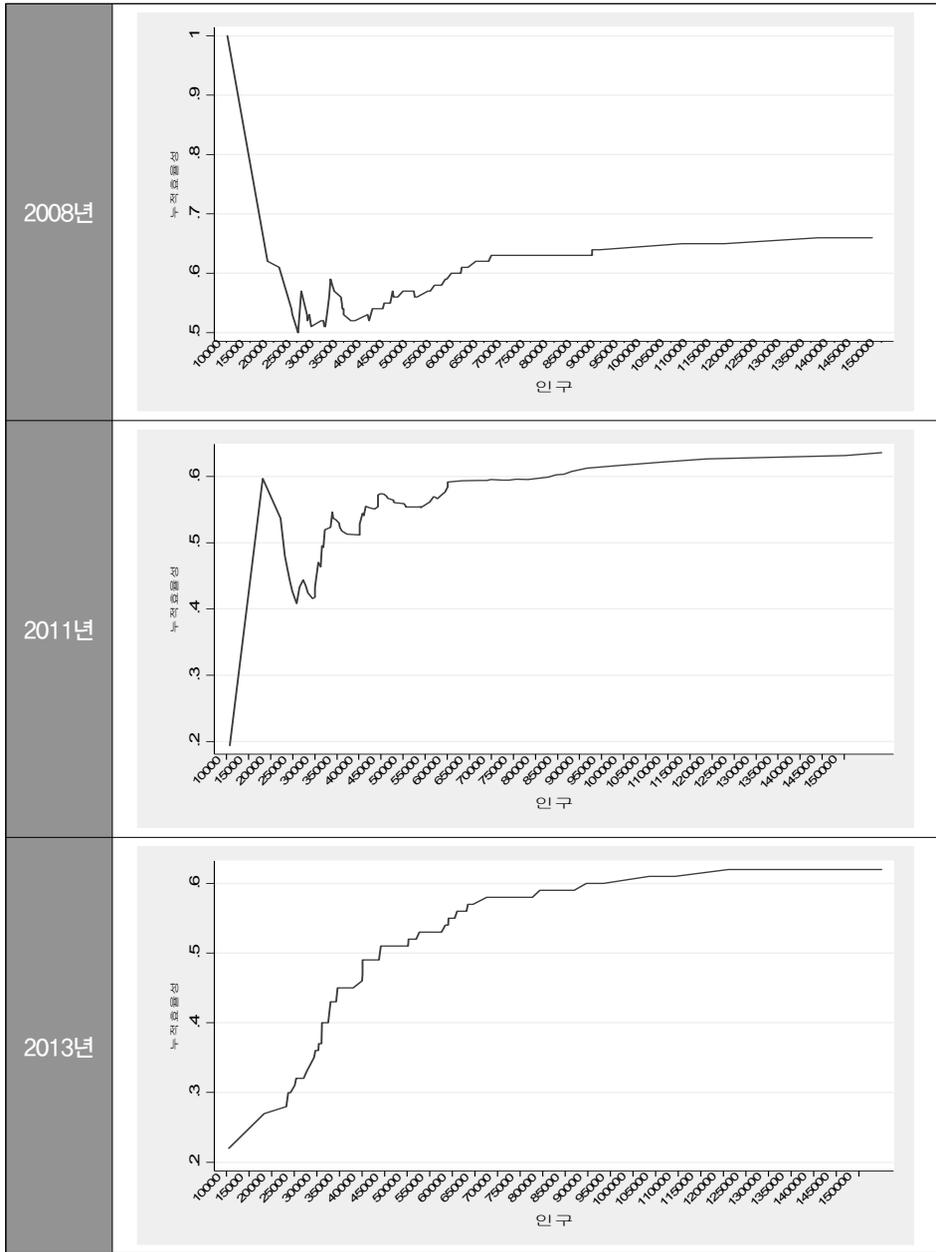
〈그림 4-2〉 인구규모와 효율성(VRS)간의 상자수염도



인구규모에 따른 누적평균의 변화를 그래프로 나타내면, 인구구간별 효율성의 변화를 보다 정확하게 확인할 수 있다. 인구규모에 따른 효율성(vrs)의 누적평균 변화는 <그림 4-3>과 같다. 분석결과를 살펴보면, 2008년과 2011년의 경우 최대효율성을 지니는 집단이 각각 1만 5천명과 2만 명인 구간에 존재하여 효율성 값이 증가하다가 감소하는 경향을 보여 유사한 형태의 누적평균 변화를 보이고 있다. 하지만 2013년의 경우 적은 인구규모에서 최대효율성을 지니는 지방자치단체가 존재하지 않아 다소 다른 경향을 보이고 있다.

각 년도의 그래프에서 효율성이 감소하는 구간은 2008년의 경우 1만 5천~3만 명까지는 효율성이 감소하다가 인구 4만명 이상에서 지속적인 증가 경향을 보이고 있다. 한편 2011년의 경우는 인구 2만명 부터 감소추세를 보이다가 인구 3만 5천명부터 효율성이 증가하였으며, 2013년은 전반적으로 효율성이 증가하는 경향을 보이지만 인구 3만 5천명 이상부터 급격히 증가하는 경향을 보이고 있다. 이러한 결과를 종합하면 결과적으로 인구 4만명 미만의 지역은 그 이상의 인구규모를 갖는 지역에 비해 공공서비스 공급에 있어 효율성이 낮기 때문에 이를 개선하기 위한 정책적 고려가 우선적으로 이루어질 필요가 있다고 판단할 수 있다.

〈그림 4-3〉 인구규모별 효율성(VRS) 누적평균 변화



제5장 과소군 행정관리의 효율화 방안

제1절 기본 방향

제2절 행정관리의 구조적 효율화 방안

제3절 행정관리의 기능적 효율화 방안



제5장 과소군 행정관리의 효율화 방안



제절 기본 방향



과소군의 행정관리 실태에 대한 분석결과 인구규모가 적을수록 인력, 재정 등 행정운영에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 과소군의 행정관리 효율성에 대한 DEA 분석결과 인구규모가 적을수록 효율성이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 특히, 인구 4만명 미만의 지역은 4만명 이상의 인구규모를 갖는 지역에 비해 공공서비스 공급에 있어 효율성이 낮기 때문에 우선적인 정책적 고려가 이루어질 필요가 있다. 이러한 관점에서 과소군 행정관리의 효율화를 위한 대안이 모색되어야 할 것으로 보인다.

과소군 행정관리의 효율화 방안을 논의할 때 주의할 점은 기본적으로 주민참여와 대응성이라는 민주적 이념을 구현하면서도 행정의 효율성을 확보하여야 한다는 것이다. 각각의 과소군 행정관리는 지역특성에 따라 다르게 나타나는 재정능력이나 인구환경, 지리적 여건과 산업구조, 행정서비스의 수요 현황, 광역적 서비스 수요 실태 등 다양한 행정 변수들을 반영함으로써 민주성과 효율성을 동시에 추구하여야 한다는 것이다. 먼저 행정관리의 효율성은 규모의 경제로 인한 행정비용의 절감을 강조한다. 행정 서비스의 공급영역이 너무 작으면 생산비용이 비싸지기 때문에 광역적인 서비스 공급을 통하여 생산비용을 줄여야 한다는 것이다. 다음으로 행정관리의 행정서비스의 공급과정에 지역주민의 의사를 적극적으로 반영할 수 있어야 한다는 점을 강조한다. 따라서 행정관리의 민주성은 지역주민에 대한 대응성이라고 할 수 있는데, 이는 행정수요의 변화에 적합한 행정을 펼칠 수 있는 주민밀착형 행정을 주문한다.

이러한 민주성과 효율성을 바탕으로 우리나라의 과소군 행정체제 효율화 방안을 도출할 때 고려해야 할 주요 사항은 다음과 같다. 먼저, 과소군이 민주주의의 기초 단위로써 주민 의견수렴의 기능을 담당하고, 정책 및 행정현장에서 주민 참여의 기능을 보장하는 기본 행정단위로써 자치의 기능을 수행할 수 있는지 수행 가능여부를 고려해 보아야 한다. 둘째, 해당 지역이 도서산간지역 또는 지리적 특성으로 인해 타 지역과 구별되는 개별적이고 독립적인 자치기능을 보장할 필요가 있는 행정구역인지 고민해 보아야 한다. 셋째, 자치 기능의 수행가능 여부와 존재 필요성이 확정되더라도 행정서비스의 제공자로서 역할하기 위해 실질적인 운영 재원이 확보되는 상황인지를 고려해 보아야 한다. 넷째, 지역적 특색 또는 상황에 따라 특수한 주민행정수요가 발생하는 지역일 경우 별도의 주민서비스 수요를 반영해야 하므로 이러한 수요가 존재하는지를 고려해야 한다. 다섯째, 행정 서비스 또는 공공 서비스 제공에 있어서 이러한 서비스의 필요성이 광역적으로 발생하는 것이어서 통합적으로 서비스를 제공하는 것이 보다 효율적인가에 대해 고려해 보아야 한다. 마지막으로 동질적인 서비스 수준을 유지하면서 적절한 규모의 비용절감이 가능한 기본 서비스 제공 단위가 되는가에 대해 고민해 보아야 한다.

제2절 행정관리의 구조적 효율화 방안

행정관리의 구조적 효율화는 행정서비스를 공급하는 행정구조를 개선하는 것이다. 첫 번째 대안으로는 과소군을 인접 지역과 통합하는 방안을 들 수 있다. 일본의 과소지역 통합이 이와 유사한 형태의 개편이라 볼 수 있는데, 궁극적으로 과소지역을 일정 기준에 의거하여 적정 규모의 행정구역으로 통합하는 것이다. 이러한 접근은 주로 구조적 차원에서 규모의 조정을 중심으로 행정의 효율성을 확보하기 위한 방법의 하나이다. 그러나 행정구역의 확대에 의한 접근성 및 대응성의 문제나 지역

격차의 발생, 행정서비스의 품질저하, 지역민의 정서적 문제 등 고려해야 할 부분이 많다(최영출, 2008). 실제로 규모의 경제가 통합의 근거로서 적절하지 않다는 연구도 있다(이석환, 2013). 이는 기본적으로 지방자치단체의 통합을 통해 행정관리의 효율성을 제고할 수 있다고 보는 대표적인 입장으로써, 지역통합에 따른 지역경쟁력 강화와 더불어 지역경제권 및 개발권의 확대에 따른 효율성 극대화 등을 장점으로 꼽고 있다(이기우, 2008).

다음으로 지역적 수요에 따라 행정 기능 또는 서비스가 거의 없는 군의 행정구조를 탄력적으로 재편성할 수 있도록 하는 것이다. 군의 행정수요 권역별로 책임 읍면을 지정하여 읍면장이 권한과 책임을 가지고 읍면 본래 기능에 더하여 시군 본청의 주민밀착형 기능까지 함께 제공하는 것이다. 행정자치부가 2015년 4월 7개 지역(세종, 부천, 남양주, 진주, 시흥 군포 원주)을 대상으로 기존의 읍·면·동에 기능과 책임을 조정한 새로운 형태의 ‘책임읍면동’제도를 시행할 것을 발표한 것은 이러한 취지에서 이다. 이는 이전의 대동제와 유사한 운영 방식을 지니고 있으나 대동제가 행정체제의 개편을 통해 구조를 개혁하는 것이라면, 책임읍면동제에서는 기존의 여러 읍면동을 통폐합하지 않고 그대로 유지한다는 것이 특징이다. 또한, 대읍·대동·행정면에서는 기존 자기 읍면동에서 수행하던 사무(주민등록, 복지 등 기초적인 행정 서비스 등)에 시·군청 또는 일반구청에서 관장하던 사무를 추가로 이양 받고, 일반 읍·면·동은 통폐합되지 않고 기존 읍·면·동에서 기존 사무를 계속 수행하는 기능적인 개편이라는 점에서 차이를 보인다.⁵⁾ 다만 군 단위의 경우 기존 읍면에서 수행하는 것 보다 광역적으로 수행하는 것이 필요한 사무는 책임읍면으로 이관할 필요가 있다.

5) 책임읍면동제에서도 책임 지정된 동과 읍의 경우 '대동', '대읍'이란 용어를 사용하며, 책임 지정된 면의 경우 2009년 개정 지방자치법에서 추가된 조항인 '행정면'이란 용어를 사용한다.

제3절 행정관리의 기능적 효율화 방안

행정관리의 기능적 효율화는 지역의 특성과 행정 서비스의 수요를 분석하여 중복 기능을 삭제하거나 해당 지역에서 제공하는 서비스 기능을 재조정 하는 것이다. 먼저 행정수요가 거의 없는 사무의 경우에는 인근 자치단체나 광역자치단체에 위탁하여 기능을 수행하는 것이다. 지방자치단체간 협의만 있으면 유용하게 활용할 수 있는 사무위탁은 우리나라의 경우 거의 활성화되지 못하고 있다. 그러나 일본과 미국의 경우에는 가장 많이 활용되는 지방자치단체간 서비스 공급방식의 하나가 사무위탁이다. 사무위탁방식은 상·하수도, 쓰레기 처리시설, 화장장, 납골당 등 규모의 경제를 고려할 수 있는 분야나 협오시설의 공동이용 등에 활용될 수 있으며, 세금부과 및 징수, 도로건설 및 관리 등의 분야에서도 활용할 수 있는 매우 유용한 수단이다.

둘째, 인근 자치단체간 행정협의회를 구성하여 규모의 경제가 필요한 군의 일부 행정기능과 서비스를 제공하는 것이다. 현재의 행정협의회 제도가 가지고 있는 문제점으로 인하여 대부분의 행정협의회가 형식적으로 운영되고 실질적인 방안으로는 활용되지 못하고 있다. 따라서 행정협의회가 실질적인 주체로서 작용할 수 있도록 준자치단체 기능을 부여할 필요가 있으며, 행정협의회가 필요한 분야에서는 설치권 역을 합리적으로 구성하여 운영하도록 인센티브를 부여하여야 한다. 또한 행정협의회는 실질적인 담보능력을 확보하기 위하여 이행강제권이나 명확한 비용분담 규정 등을 명문화 할 필요가 있으며, 행정협의회에 지역주민이나 지방의회가 참여하도록 하여야 한다. 또한 분야별 실무협의회의 운영 및 기능을 강화하여 지방자치단체 간 실질적인 문제해결기구로서의 역할을 수행할 수 있도록 제도를 개선하여야 한다.

마지막으로 행정 서비스 공급 과정에서 행정기관과 민간조직 간의 연계성을 높여 주민참여와 자치를 활성화 시키는 방안이다. 이러한 민관협력은 해외 우수 사례에서 보듯이 시민들의 선진화된 시민의식과 적극적인 참여로 이어지고, 결국 행정서

비스 공급의 효율성을 가져 온다. 행정서비스 제공이 지역 공동체를 위한 것이라면, 해당 지역의 주체들이 적극적으로 협력하여 서비스를 생산하고 제공할 것이다. 이를 위하여 지역의 특성을 반영한 지역별 행정서비스 공급의 다원화를 적극적으로 장려한다면, 행정 비용을 감소할 수 있을 것이다.

제6장
결론



제6장 결 론



본 연구의 목적은 과소군 행정관리의 효율화 방안을 모색하는 것이다. 인구 과소군의 경우 인구의 지속적인 감소는 물론, 노인인구의 급격한 증가와 영유아 인구의 지속적인 감소로 어려움을 겪고 있다. 또한 자체수입의 감소로 인하여 재정적인 압박도 받고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 과소군이 지역의 여건과 특성을 반영하여 조직 및 인력을 효율적으로 운영하여야 하며, 또한 지역의 행정 수요에 효과적으로 대응할 수 있는 행정서비스 공급체계를 갖추어야 한다.

이를 위하여 본 연구에서는 먼저 과소군의 기준에 대해 살펴보았다. 과소지역에 대한 대부분의 연구는 인구감소율, 고령자 비율 등 인구 변수를 기준으로 사용하고 있었으며, 연구의 특성과 관련하여 산업경제 변수, 사회문화 변수, 행·재정 변수 등 다양한 기준을 사용하고 있었다. 본 연구에서는 인구 기준을 사용하여 인구 5만 미만을 과소군으로 선정하고 5만 이상과 비교하였다. 다음으로 과소군의 특성을 분석해 보았다. 구체적으로 과소군의 인구구성, 인력운영, 재정운영, 행정기능 등을 분석해 보고, 또한 과소군의 행정 효율성을 분석해 보았다.

분석결과 인구구성 변화의 경우 인구 5만 미만의 군에서는 2005년에서 2014년 사이 평균적으로 주민등록인구가 약 2555.67명 감소한 것으로 나타나 5.54%가 감소하였으나 5만 이상의 군에서는 주민등록인구가 오히려 1.2%가 늘어난 것으로 나타나 인구변화에서 차이가 나타나는 것으로 분석되었다. 특히 저출산으로 인한 인구구성의 변화는 인구 5만 미만인 군에서 더욱 두드러지게 나타나고 있는데, 이들 군에서는 평균적으로 지난 10년 사이 15세 이하 영유아 및 청소년 인구가 급속히 감소하여 30% 이상 줄어들었으나 인구 5만 이상의 군에서는 감소율이 21.9%로 인구 5만 이하의 군에 비해 다소 완만한 추세를 보이고 있다. 반면 고령화의 경우 인구 5만 이상의 군에서 보다 빠르게 변화가 나타나고 있음을 확인할 수 있다. 인구 5만 이하

의 군에서는 지난 10년 사이 65세 이상의 인구가 평균적으로 22.5% 증가하였으나 인구 5만 이상의 군에서는 같은 기간 증가율이 29%에 달해 고령화가 보다 빠르게 진행되고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 인력운영을 비교해 보면, 2013년 기준 공무원 1인당 평균 주민 수는 5만 이하의 군에서는 64.11명이었으나 5만 이상의 군에서는 116.5명으로 나타나 지방자치단체의 인구가 증가할수록 공무원 1인이 관장하는 주민의 수가 많아져 업무 부담이 증가하는 것으로 분석되었다. 반면 지난 10년 사이 재정자립도의 변화는 인구증가에 비례하는 것으로 나타나고 있다. 구체적으로 인구 3만 미만의 군에서는 8.04%가 감소하였으나 인구증가에 따라 점차 증감률이 줄어들어 인구 5만 이상의 군에서는 평균 3.8%수준에 그치고 있다. 한편 공무원의 정원은 인구 규모와 크게 상관이 없는 것으로 나타나고 있다.

셋째, 지방자치단체의 재정 상태를 나타내는 재정자립도, 재정자주도, 그리고 지방세 및 자체수입의 인건비 충당율을 인구 규모별로 비교해 보았다. 재정자립도의 경우 5만 미만의 군이 평균 8.43%인데 반해 5만 이상의 군은 평균 14.3%로 나타나 인구에 따른 재정 자립도의 차이가 매우 큼을 알 수 있다. 특히, 3만 미만 군의 재정자립도가 7.2%에 불과하여 매우 낮은 수준으로 나타나고 있다. 반면에 재정자주도는 대부분이 56-57%대 수준으로 인구 규모에 따른 차이는 크지 않음을 알 수 있다. 이는 재정자립도가 낮은 군의 재정 부족분을 지방교부세로 메워주기 때문으로 판단된다. 한편, 지방세 및 자체수입의 인건비 충당율의 경우 5만 미만의 군에서는 각각 38.30%, 68.97%에 불과했으나 5만 이상의 군에서는 100.3%, 130.8%에 달해 인구규모에 따라 큰 차이를 보이는 것으로 나타났으며, 특히 인구 규모가 작을수록 지방세 및 자체수입의 인건비 충당율이 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다.

넷째, 인구규모 대비 기능별 인력 현황은 인구 규모에 관계없이 기획·지원기능이 가장 높은 것으로 나타났고, 다음으로 환경위생기능이 높은 것으로 나타났다. 또한 4만 미만의 군은 농·축산기능이 세 번째로 높았고, 보건복지기능이 네 번째로 높은 것으로 나타났으며, 반면에 4만 이상 5만 미만의 군과 5만 이상의 군은 보건복지기

능이 세 번째로 높았고, 농·축산기능이 네 번째로 높은 것으로 나타났다. 그리고 4만 이상 5만 미만 군은 문화체육기능이 가장 낮게 나타났고, 나머지 군은 건설방재기능이 가장 낮은 것으로 나타났다. 그러나 이러한 분석결과는 개별 군에 따라 편차가 심하여 인구규모별로 행정기능을 일반화하기는 어렵다.

다섯째, 5만 미만 과소군의 인구구성, 인력운영, 재정운영에 대한 실태분석 결과를 토대로 과소군 행정체제의 문제점을 도출하였다. 먼저 5만 미만 과소군은 인구가 지속적으로 감소하고 있다는 것이다. 최근 10년 동안 인구가 10% 이상 감소한 군이 14개로 나타났다. 다음으로 노령인구의 급격한 증가와 15세 이하 인구의 감소이다. 대부분의 5만 미만 군에서 영유아 및 청소년 등 15세 이하의 인구는 최근 10년 동안 평균 30% 이상 감소하였다. 반면에, 65세 이상 노령인구는 최근 10년 동안 평균 20% 이상 증가하였다. 또한 인구의 감소와 재정력의 약화에도 불구하고 현재의 조직과 인력을 줄이기가 쉽지 않다는 것이다. 지속적인 인구감소는 기반시설의 유지·관리 비용을 증대시켜 자치단체의 재정부담을 가중시키고 자체수입의 감소를 가져오게 된다. 그리고 대부분의 군이 자체수입으로 인건비도 충당하지 못하는 등 재정 상황이 점점 악화되고 있다는 점이다. 이러한 현상은 노인인구가 급격히 증가하면서 더욱 악화될 전망이다. 마지막으로 획일적인 행정서비스 공급의 문제이다. 5만 미만 과소군의 경우 지역 여건이나 재정 상황 등이 다르기 때문에 행정서비스의 공급 방식을 다양화 하는 등 효율적인 운영방안을 도모할 수 있도록 할 필요가 있다는 것이다.

여섯째, 자료포락분석(DEA)을 통하여 과소군 행정관리의 효율성을 분석하였다. 분석결과 효율성이 감소하는 구간은 2008년의 경우 1만 5천~3만 명까지는 효율성이 감소하다가 인구 4만명 이상에서 지속적인 증가 추세를 보였다. 그리고 2011년의 경우에는 인구 2만명 부터 감소추세를 보이다가 인구 3만 5천명부터 효율성이 증가하였다. 마지막으로 2013년은 전반적으로 효율성이 증가하는 경향을 보이지만 인구 3만 5천명 이상부터 급격히 증가하는 경향을 보였다. 이러한 효율성 분석결과를 종합하면, 인구규모가 4만 미만인 지역은 다른 군지역에 비해 지방자치단체의 행정효

율성이 상대적으로 낮다는 것을 알 수 있다. 따라서 인구규모 4만 미만의 지역을 과소군으로 설정하여 이에 대한 정책적 역량을 집중하고 과소군의 비효율성을 개선할 것을 제안하였다.

마지막으로 지금까지의 분석결과를 토대로 과소군 행정관리의 효율화를 위한 대안을 제시하였다. 먼저 과소군 행정관리의 구조적 효율화 방안으로는 과소군을 인접 지역과 통합하는 방안, 지역적 수요에 따라 행정 기능 또는 서비스가 거의 없는 군의 행정구조를 탄력적으로 재편성하는 방안을 제안하였다. 다음으로 행정관리의 기능적 효율화 방안으로는 행정수요가 거의 없는 사무의 경우 인근 자치단체나 광역자치단체에 위탁하여 기능을 수행하는 방안, 인근 자치단체간 행정협의회를 구성하여 규모의 경제가 필요한 과소군의 일부 행정기능과 서비스를 제공하는 방안, 행정 서비스 공급 과정에서 행정기관과 민간조직 간의 연계성을 높여 주민참여와 가치를 활성화 시키는 방안을 제시하였다.

[참고문헌]

- 강임호·주만수. (2014). 주민선호를 고려한 지방정부의 적정 인구규모 모색. 「지방행정연구」. 28(3): 155-180.
- 금창호. (2008). 지방행정체제 개편, 어디로 가고 있나? : 지방자치 민주성, 효율성 동시 확보 중요. 「지방행정」. 57(661): 26-27.
- 김광수. (2011). 일본 지방제도에서의 구역문제와 적정규모론: 기존 접근법의 재검토와 그 함의. 「한국지방자치연구」. 12(4): 285-303.
- 김광주 외. (2009). 군 단위 지방자치단체의 효율적인 인력관리 방안: 인터뷰 조사결과를 중심으로. 「대한정치학회보」. 16(2): 23-44.
- 김광주. (2008). 지방자치단체 인력규모의 효율적 관리방안: 군 단위 최소인력규모 추정을 중심으로. 「한국인사행정학회보」. 7(3): 47-72.
- 김대욱. (2013). 지방행정구역 규모와 지방 민주주의의 관계에 관한 실증적 연구. 「한국행정학회」. 47(3): 261-284.
- 김병준. (2015). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 김석태. (2009). 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰-적정구역과 구역문제 해결단계의 관점에서. 「한국행정논집」. 21(2): 331-354.
- 김석태. (2011). 지방정부 통합의 효율성, 민주성, 그리고 정치성. 「행정논총」. 49(4): 171-192.
- 김석태. (2012). 「지방자치 구역개편의 정치경제학: 지방행정체제개편에 대한 대안적 논리」. 광주: 한국학술정보.
- 김순은. (2013). 대도시정부의 행정구역과 민주성 및 효율성. 「지방정부연구」. 17(1): 137-158.
- 김승렬. (2011). 행정구역 통합의 효과분석: 구조조정 및 비용절감효과를 중심으로. 「지방행정연구」. 25(3): 93-124.
- 김의준·김홍석·최명섭·김상현. (2010). 우리나라 도시 및 지역 인구의 적정 규모 추정. 「도시행정학회보」. 23(4): 195-211.
- 김익식. (2009). 지방행정체제의 바람직한 개편방향. 「바람직한 자치행정체제개편을 위한 합동세미나 논문집」. 219-220.

- 김정연. (2001). 과소 농촌지역의 교통체계 개선에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」. 13(2): 211-226.
- 김정훈. (2015). 지역 공공재가 주민 인구규모에 미치는 영향 분석: Tiebout 모형을 중심으로. 「한국지방정부학회 2015년 춘계학술대회 발표논문」. 533-544
- 문영동·이시원·민병익. (2009). 행정구역 개편 성과의 영향요인. 「지방정부연구」. 13(1): 7-26.
- 박기춘·한상연. (2010). 지방행정체제 개편 논의 현황 및 추진방향. 「한국지방자치학회보」. 22(1): 99-121.
- 변필성 외. (2014). 인구과소지역 공공시설 공급 및 활용 방안. 국토연구원.
- 성주인 외. (2012). 「농어촌의 과소화마을 실태와 정책과제」. 한국농촌경제연구원.
- 송명규. (1990). Tiebout모형의 효율성 측면과 형평성 측면. 「지역연구」. 9·10: 22-58.
- 심익섭·김승렬. (2010). 지방행정체제개편의 이념적 고찰. 「복지행정연구」. 26: 139-162.
- 안성민. (1997). 지방행정구역의 적정규모에 관한 논의: 행정의 민주성과 효율성의 문제. 「정부학연구」. 3(1): 155-178.
- 안성호. (2009). 지방자치체제 개편과 자치단위의 규모. 「바람직한 자치행정체제 개편을 위한 합동세미나 발표논문집」. 한국지방자치학회.
- 오재일. (2007). 일본의 행정구역 개편에 관한 고찰 - 시정촌 통폐합을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」. 14(2): 351-373.
- 유금록. (2008). 자료포락분석을 이용한 아웃소싱업무의 효율성 평가. 「한국자치행정학보」. 22(1): 1-16.
- 이기우. (2009). 지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제. 「제도와 경제」. 3(1): 113-147.
- 이동기. (2008). 자료포락분석(DEA) 활용을 통한 지방정부의 문화예술회관의 효율성 분석. 「한국자치행정학보」. 22(1): 219-232.
- 이미애. (2015). 지방자치단체 순세계잉여금과 재정 효율성에 관한 연구. 「지방정부연구」. 18(4): 481-502.
- 이상철. (2009). DEA를 이용한 지방개발공사의 재무효율성 평가. 「행정논총」. 41(1): 71-100.
- 이석환. (2013). 지방공공서비스 공급상의 규모의 경제와 지방정부의 적정 인구규모. 「한국행정논집」. 25(3): 821-846.
- 이순태. (2011). 시·군의 통합방법·절차와 외국사례 - 일본의 시·정·촌 합병을 중심으로. 「지방자

- 치법연구」. 11(4): 81-104.
- 이영범. (2007). DEA를 통한 지방자치단체 효율성 평가에 대한 재해석. 「한국지방정부학회 학술발표논문집」. 223-242.
- 이자성. (2012). 읍면동 주민자치회의 주요 쟁점 및 향후 과제. 경남정책 Brief. 1-12.
- 이정동·오동현. (2012). 「효율성분석이론」. 서울: 지필미디어.
- 이창우·정용한. (2013). 「전라북도 농어촌 과소화마을 정주여건 개선방안」. 전북발전연구원.
- 전주상 외. (2009). 「과소군 및 대도시 행정 효율성 제고 방안」. 안전행정부 용역보고서.
- 정기환 외. (1999). 「농촌 인구 과소화지역의 유형별 특성과 대책」. 한국농촌경제연구원.
- 정순관. (2009). 지방행정체제 개편논의. 「한국정책연구」. 9(2): 1-19.
- 정정목. (1992). 시·군의 자치단체화와 티이보우모형. 「한국행정학회보」. 26(3): 875-888.
- 정정숙. (2009). 지방정부의 통합에 따른 규모경제효과와 적정규모분석. 「산업경제연구」. 22(4): 1784-1806.
- 조석주. (2005). 읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안-사무, 인력 이관이 성과를 중심으로. 지방행정연구. 19(3): 93-126.
- 조성규. (2010). 지방자치제도에 있어 행정구역 개편의 법적 문제 - 일본의 행정구역 개편논의를 중심으로. 「동북아법연구」. 4(1): 51-89.
- 조아라. (2010). 일본의 시정촌 통합과 행정구역 재편의 공간정치. 「대한지리학회지」. 45(1): 119-143.
- 조형석·문상호. (2007). 지방하수도사업의 효율성 평가: DEA와 Tier분석을 중심으로. 「지방행정연구」. 21(1): 123-151.
- 최병호·이근재·정종필. (2010). 공공재의 공급효율성과 정치적 참여를 고려한 지방정부의 적정 규모 도출. 「서울도시연구」. 11(1): 181-198.
- 최병호·정종필·이근재. (2008). 기초자치단체의 최소효율 인구규모 및 혼잡효과 분석. 「지방정부연구」. 12(1): 87-105.
- 최병호·이근재·정종필. (2009). 공공재 공급효율성, 정치적 참여와 적정규모: 자치구의 경우에 대한 적용. 「한국재정학회 학술대회 논문집」. 1-26.
- 최병호·이근재·정종필. (2010). 공공재 공급효율성과 정치적 참여를 고려한 지방정부의 적정규모: 자치구에 대한 적용. 「서울도시연구」. 11(1): 1-26.

- 최영출. (2005). 지방자치단체의 적정규모 검토를 위한 실증적 연구-자치계층제와 적정구역규모 논의의 시각에서. 「지방행정연구」. 19(2): 239-262.
- 최영출. (2008). 지방행정체제 개편의 쟁점과 과제. 「지역경쟁력 강화를 위한 자치계층제제 개편에 관한 토론회」. 경실련·한국지방자치학회 토론회 자료집.
- 최영출. (2011). 과소지역의 서비스전달체계 강화방안. 「서울행정학회 동계행정학회 발표 논문집」. 437-455.
- 최원익. (2009). 한국 지방자치단체 효율성 및 효율성 결정요인에 관한 실증분석. 「한국지방자치학회보」. 21(4): 5-26.
- 최정열. (2010). 운영방식에 따른 공공도서관의 효율성 비교 분석: 서울시 및 6대 광역시를 중심으로. 「한국자치행정학보」. 24(2): 257-280.
- 최정열. (2014). 재정분권과 생산효율성의 관계에 관한 연구. 「지방정부연구」. 17(1): 297-317.
- 한부영 외. (2010). 「과소군의 행정효율화를 위한 사무처리 방안」. 한국지방행정연구원.
- 행정자치부. (2014). 「지방자치단체의 조직분석 및 진단」. 행정자치부 용역보고서.
- Andrew, Rhy et al. (2006). Population Size and Local Authority Performance. London: Department of Communication and Local Government.
- Bikker, Jacob A. and van det Linde, Daan. (2015). The Optimum Size of Local Public Administration. USE Discussion Paper Series No. 15-5, Utrecht.
- Boyne, George. (1995). Population Size and Economies of Scale in Local Government. Policy and Politics. 23(3): 213-222.
- Callanan, Mark. (2011). Review of International Local Government Efficiency Reform. Local Government Research Series Report No. 1, Dublin.
- Charnes, A., Cooper, W. W. and Rhodes, E. (1978). Measuring the Efficiency of Decision Making Units. European Journal of Operational Research. 2(6): 429-444.
- Dafflon, Bernard. (2012). Voluntary Amalgamation of Local Governments: the Swiss Debate in the European Context. International Center for Public Policy Working Paper 12-04. Georgia State University, Georgia.
- De Ceuninck, Koenraad, et al. (2010). Municipal Amalgamations in the Low Countries: Same

- Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*. 36(6): 803-822.
- Dollery, B. and E. Fleming. (2006), Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government. *Urban Policy and Research*, 24: 271-282.
- Drew, Joseph. (2013). Is Bigger Better in the Eyes of Victorian Citizens?. Working Paper Series 1-2013. University of New England.
- Gilbert, Guy and Picard, Pierre. (1996). Incentives and Optimal Size of Local Jurisdictions. *European Economic Review*. 40(1): 19-41.
- Hammerschmidt, Maik u. a. (2009). Methoden zur Lösung grundlegender Probleme der Datenqualität in DEA-basierten Effizienzanalysen. *DWB*. 69(2): 289-309.
- Holzer, Marc., et al. (2009). Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency. Local Unit Alignment, Reorganization, and Consolidation Commission Report. Newark: Rutgers University.
- King, David N. (1996). A Model of Optimum Local Authority Size. Pola, Giancarlo. et al. (eds.). *Developments in Local Government Finance: Theory and Policy*. Cheltenham: Edward Elgar, 55-76.
- Koike, Osamu. (2010). Local Government Amalgamation in Japan: Creating a New Local Governance or New Crisis of Governance?. *Yokohama Journal of Social Sciences*. 15(4): 375-383.
- Moser, Peter. (2010). Gemeindegroesse hat Einfluss auf die Verwaltungskosten. *Schweizer Gemeinde*, 11: 21-22.
- Newton, K. (1982), Is Small Really So Beautiful? Is Big Really So Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. *Political Studies*. 30: 190-206.
- Oates, Wallace E. (2005). Toward A Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 12: 349-373.
- OECD. (2015). *Sub-national Governments in OECD Countries: Key Data*. Paris.
- Okamoto, Mitsuhiro. (2012). Municipal Amalgamation in Japan: Who Is Happy?. Paper prepared for presentation at the 22ed IPSA World Congress, Madrid/Spain, July 8-12 2012.

- Slack, Enid and Bird, Richard. (2013). Merging Municipalities: Is Bigger Better?. IMFG Papers on Municipal Finance and Governance. No. 14, Toronto.
- Tiebout, Charles M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy. 64(5): 416-424.
- Wollmann, Helmut. (2004). The Two Wave of Territorial Reform of Local Government in Germany. Meligrana, John (ed.). Redrawing Local Government Boundaries. Bancouver. USB Press, 106-129.

■ ■ Abstract

Approaches to Improve Administrative Efficiency of Small Municipalities

Population of almost all small municipalities in rural area in Korea has been decreasing, which drives them to be in trouble for public service provision and delivery. In particular, the facts that population of the aged over 65 has increased while that of young people has decreased make it worse. Also fiscal stress results from revenue decrease due to mainly population decline. Small municipalities need to operate and manage organizational units and public personnels based on local characteristics and circumstances and to innovate public service system to meet service demands at the same time.

This study tries to explore significant approaches to improve administrative efficiency of small municipalities in rural areas. In fact, small municipalities under 50,000 population face persisting population decrease. During recent decade, particularly ratio of the aged has swiftly increased but the population of under 15 has rapidly declined. Despite of these changes, volume of organizational units and public officials are rarely changed, which results in worse case that most of small municipalities are not capable of paying salary and compensation for their employees with their own revenues and thus deteriorate their fiscal conditions. Nonetheless, those municipalities provide and deliver the same public services in terms of service types and volumes with the same service provision system.

Based upon research findings, the report proposes some approaches to enhance administrative efficiency: integrating of multiple municipalities, reforming organizational structures based on local service demands, contracting-out of service delivery to adjacent municipalities or provincial government in case of low degree of service demands,

building-up administrative association across adjacent municipalities and administrating several functions and services to satisfy economy of scale, and increasing linkage between government and private bodies to vitalize citizen participation and local self-government.