

과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구

금창호 · 권오철

연구진

금창호 (선임연구위원)

권오철 (선임연구위원)

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구

발행일 : 2016년 12월 31일

발행인 : 하혜수

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : 강원도 원주시 세계로 21

전 화 : Tel. 033)769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) www.seilfocus.com

ISBN : 978-89-7865-420-3

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

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

최근의 우리나라 인구구조는 양적 및 질적으로 급격한 변화가 일어나고 있다. 저출산·고령화의 특성으로 인하여 양적으로는 인구감소가 전망되고, 질적으로는 역항아리형으로의 전환이 예측되고 있다. 특히, 기초자치단체를 중심으로 보면, 인구구조의 변화는 군 지역의 인구감소와 고령화가 심각한 수준에 이르고 있다. 이러한 인구구조의 변화는 군의 지방자치단체로서의 존립마저 위협하고 있다. 뿐만 아니라 기존의 행정체제를 그대로 유지할 경우 지역주민의 편익을 저하시킬 가능성도 없지 않다.

이에 따라 본 연구에서는 과소지역(군)을 대상으로 인구구조의 변화 실태를 분석하고, 그러한 변화에 부합하는 행정체제의 대안모형을 모색하고 있다. 기본적으로 주민편익의 제고와 행정효율의 확보를 원칙으로 과소지역(군)의 관장기능을 조정하고, 거주형태를 정비하며, 행정서비스의 공급시스템을 전환하는 정책적 대안을 강구하고 있다.

이와 같은 정책대안의 적용을 통해서 과소지역(군)의 인구구조 변화에 부합하는 행정체제가 구축될 수 있기를 기대한다. 아울러 본 연구가 인구구조 변화에 따른 과소지역(군)의 행정운영에 관심 있는 학자와 실무자들에게 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2016년 12월

한국지방행정연구원 원장 **하혜수**

요약

인구구조의 양적 및 질적 변화는 지방자치단체의 행정수요와 공급체계 전반에 걸쳐서 심대한 영향을 미칠 것으로 전망된다. 특히, 과소지역(군)은 인구감소와 더불어 고령화로 인하여 존립마저 위태롭게 할 가능성이 높아지고 있는 실정이다. 따라서 인구구조의 양적 및 질적 변화에 부합하는 새로운 행정체제의 구축을 통해서 주민의 편익을 제고하는 것뿐만 아니라 존립기반을 보다 공고히 할 필요성이 제기된다. 이에 따라 여기에서는 과소지역(군)을 대상으로 인구구조에 변화에 부합하는 새로운 행정체제를 구축하는 대안을 제시하고자 하였다.

우선, 제2장에서는 과소지역 및 행정체제의 이론과 선행연구를 고찰하였다. 과소지역은 원칙적으로 기초자치단체 가운데서도 군을 대상으로 인구규모가 평균 이하인 동시에 3년 이상 지속적으로 감소하는 단체로 규정하고, 이들 지역을 대상으로 기존의 정부정책을 분석하여 행정체제의 측면에서 한계를 살펴보았다. 기존의 정부정책은 대체적으로 지역개발의 촉진이나 저출산 및 고령화의 문제에 국한하여 접근함으로써 행정체제의 문제는 다루지 못하고 있다.

제3장에서는 과소지역(군)의 3개 단체를 사례로 선정하고 이들 단체에서 나타나고 있는 인구구조의 변화와 이에 따른 행정수요의 변화를 독립변수로 살펴보고, 이에 대한 현행의 행정체제의 한계를 분석하였다. 사례단체에서 공통적으로 나타나고 있는 인구구조의 변화는 전반적으로 인구규모가 감소하는 동시에 고령화가 상대적으로 심화되고 있다는 점이다. 이에 따라 행정수요 역시 복지분야의 수요가 점차적으로 증가하고 있다는 것이다. 반면에 행정체제는 기존의 구조가 그대로 유지됨으로써 주민편익의 제고나 행정 효율성을 확보하기에는 적정치 못

하다는 것이다.

제4장에서는 일본을 대상으로 과소지역의 정책사례를 분석하여 대안설계에 시사점으로 반영하고 있다. 일본에서 과소지역의 문제가 야기된 것은 1955년 이후 일본경제의 고도성장속에서 농어촌지역에서 도시지역, 특히 대도시지역으로의 대규모적인 젊은층 인구의 이동에서 시작된다. 농어촌지역의 경우 인구감소로 인해 교육, 의료, 방재 등의 기초적인 생존조건확보에도 지장을 초래 하게 되고, 산업주체의 부족 등으로 인하여 지역생산기능이 지속적으로 쇠퇴하여 왔다. 이에 따라 추진된 일본의 과소지역 정책은 다음과 같은 특징을 보여주고 있다. 첫째, 과소지역별 맞춤형 대안의 모색이 이루어져야 한다는 점이다. 과소지역별 맞춤형 대응은 공급자(행정기관) 중심이 아니라 수요자(지역주민)과의 관계 속에서 이루어져야 하는바, 주민의 거주형태를 중심으로 거주형태 자체의 변화모색방법 내지는 거주형태를 유지하면서 주변지역과의 네트워크를 통하여 서비스공급이 가능하게 하는 방법이 그것이다. 다음, 자치단체간 연계·상생전략 역시 중심지-주변 과소지역 연계 발전 전략의 추진을 위하여 활용되는 행정서비스 공급방식의 다원화(자치단체간 사무위탁, 기관의 공동설치 등)를 특징적으로 보여 준다.

제5장에서는 전술한 실태분석과 외국사례의 고찰을 토대로 과소지역(군)의 맞춤형 행정체제 정립방안을 제시하고 있다. 기본적으로 행정체제의 개념을 공급자 특성 측면에서의 관장기능 개선과 수요자 특성 측면에서의 거주형태의 조정 및 공급자-수요자 특성 측면에서의 공급시스템 개선 등으로 유형화하여 설계하였다. 우선, 과소지역(군)의 관장기능 개선으로는 기본적으로 과소지역에 적합하고도 필요한 기능만을 관장하는 새로운 시스템으로 전환하는 방안이다. 즉, 인구감소에 따른 행정수요의 변화와 과소지역의 행·재정 능력을 감안하여 전체 관장기능을 대상으로 수직적 측면에서는 상위단체인 도와 하부행정기관인

읍면과 그리고 수평적 측면에서는 특별지방행정기관과 재배분하여 주민의 편의성과 행정의 효율성을 동시에 확보하는 대안을 설계하는 것이다. 다음, 과소지역의 거주형태를 조정하는 대안은 읍을 중심으로 한 인구편중 현상과 면 지역의 지속적 인구감소 추이를 감안하여 새로운 거주형태를 조정하는 방법이다. 현행의 인구의 지역적 편중현상에 대응하여 주민편익과 행정효율을 제고하기 위해서는 새로운 거주형태의 조성이 적절한 해결책이 될 수가 있다. 특정지역을 중심으로 새로운 거주지를 조성하고, 여기에 면지역의 주민들을 이주시켜 집락을 형성하는 것이다. 마지막으로 과소지역의 맞춤형 행정체제를 정립하기 위한 공급자-수요자 특성에 기초한 공급시스템의 개선전략은 주민특성과 지역특성 및 서비스특성에 따라서 다양한 대안을 모색할 수 있다. 주민특성에서는 해당서비스 이용주민 규모의 과소를, 지역특성에서는 지역주민 거주형태의 집중과 분산을 그리고 서비스특성에서는 해당서비스의 종류 등을 고려할 수 있다. 따라서 공급자-수요자 특성에 기초한 공급시스템의 개선전략은 이와 같은 주민특성과 지역특성 및 서비스특성을 종합적으로 검토하여, 각 서비스별로 내부절차 개선과 협력체제 구축 등의 합리적 대안을 설계하는 것이다. 물론 공급시스템은 전술한 내부절차의 개편이나 협력체제 구축 이외에도 다양한 방식이 존재하고, 나아가 개편대안으로 채택할 수도 있으나, 여기에서는 과소구의 전반적인 인구변화에 따라 인구의 지역편중과 고령화라는 특성을 감안하여 대안을 제시한다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	6
제2장 과소지역 및 행정체제의 이론고찰	9
제1절 과소지역 및 행정체제의 의의	11
1. 과소지역의 개념과 유형화	11
2. 행정체제의 개념과 구성요소	16
제2절 정부의 유사정책 고찰	18
1. 정책구조	18
2. 유사정책의 내용	19
3. 유사정책의 특성	25
제3절 기존논의 및 연구의 분석틀	27
1. 과소지역 행정체제에 대한 기존논의 검토	27
2. 선행연구와의 차별성	28
3. 연구의 분석 틀	29
제3장 과소지역의 행정체제 실태분석	31
제1절 분석설계	33
제2절 사례지역 실태분석	35
1. 양양군 사례	35
2. 진안군 사례	50
3. 영덕군 사례	68

제3절 행정체제 한계분석	84
1. 한계발생의 구조	84
2. 주요 한계내용	85
제4장 외국의 과소지역 대응사례 분석	87
제1절 대상선정	89
제2절 일본 과소지역의 개념과 특징	90
1. 과소지역 문제의 배경과 관련조치 연혁	90
2. 과소지역의 유형과 요건	90
3. 과소지역 현황	92
4. 과소지역 특징	92
제3절 과소지역 대응정책 분석	94
1. ‘과소지역’ 자체에 대한 지원방안	94
2. ‘과소지역’ 과 인접지역과의 연계를 통한 상생전략	96
3. 분석결과 시사점	102
제5장 과소지역의 맞춤형 행정체제 정립방안	103
제1절 기본방향	105
제2절 공급자 특성 : 관장기능의 개선전략	107
1. 대안개요	107
2. 유사사례	108
3. 개편방안	109
제3절 수요자 특성 : 거주형태의 조정전략	112
1. 대안개요	112
2. 유사사례	112
3. 개편방안	113

제4절 공급자-수요자 특성 : 공급시스템 개선전략	115
1. 대안선정 모형	115
2. 내부처리 절차개선	116
3. 협력적 공급체제 확립	118
【참고문헌】	122
【Abstract】	124

표 목차

〈표 2-1〉 기존의 과소지역 등의 선정기준	12
〈표 2-2〉 과소지역 유형화 검토 기준과 단계	13
〈표 2-3〉 과소군 1차 검토대상	14
〈표 2-4〉 과소군 2차 검토대상 및 3차 검토대상	14
〈표 2-5〉 참고 : 과소군 검토대상의 현황 개요	15
〈표 2-6〉 지역개발정책의 변천	20
〈표 2-7〉 낙후지역 정책현황	21
〈표 2-8〉 제1차 저출산·고령사회기본계획	22
〈표 2-9〉 제2차 저출산·고령사회기본계획	23
〈표 2-10〉 과소지역논의와 유사정책의 차이	26
〈표 3-1〉 양양군의 지역현황	35
〈표 3-2〉 양양군 통근통학 네트워크	36
〈표 3-3〉 양양군의 하부행정기관 분포	37
〈표 3-4〉 양양군의 인구추이(최근 10년)	38
〈표 3-5〉 양양군의 인구구성 변화추이	39
〈표 3-6〉 양양군의 읍면별 인구분포	41
〈표 3-7〉 양양군의 사업별 예산추이	42
〈표 3-8〉 양양군의 기능별 변화추이	43
〈표 3-9〉 양양군의 관광기능	44
〈표 3-10〉 양양군 주요 시설현황	46
〈표 3-11〉 양양군의 공무원 정원추이	48
〈표 3-12〉 양양군의 재정자립도 추이	49
〈표 3-13〉 양양군의 서비스공급방식 실태	50
〈표 3-14〉 진안군의 지역현황	51
〈표 3-15〉 진안군의 통근통학 네트워크	52
〈표 3-16〉 진안군의 하부행정기관 분포	53
〈표 3-17〉 진안군의 인구추이(최근 10년)	54
〈표 3-18〉 진안군의 인구구성 변화추이	55
〈표 3-19〉 진안군의 읍면별 인구분포	57
〈표 3-20〉 진안군의 사업별 예산추이	58
〈표 3-21〉 진안군의 기능별 변화추이	60

〈표 3-22〉 진안군의 관장기능	61
〈표 3-23〉 진안군 주요 시설현황	63
〈표 3-24〉 진안군의 공무원 정원추이	65
〈표 3-25〉 진안군의 재정자립도 추이	66
〈표 3-26〉 진안군의 서비스공급방식 실태	67
〈표 3-27〉 영덕군의 지역현황	68
〈표 3-28〉 영덕군의 통근통학 네트워크	69
〈표 3-29〉 영덕군의 하부행정기관 분포	70
〈표 3-30〉 영덕군의 인구추이(최근 10년)	71
〈표 3-31〉 영덕군의 인구구성 변화추이	72
〈표 3-32〉 영덕군의 읍면별 인구분포	74
〈표 3-33〉 영덕군의 사업별 예산추이	75
〈표 3-34〉 영덕군의 기능별 변화추이	76
〈표 3-35〉 영덕군의 관장기능	77
〈표 3-36〉 영덕군 주요 시설현황	79
〈표 3-37〉 영덕군의 공무원 정원추이	81
〈표 3-38〉 영덕군의 재정자립도 추이	82
〈표 3-39〉 영덕군의 서비스공급방식 실태	83
〈표 4-1〉 일본 과소지역 요건	91
〈표 4-2〉 과소시정촌의 현황(2014년 4월 5일 현재)	92
〈표 4-3〉 과소법에 의한 지원 사항	94
〈표 4-4〉 정주자립권역 현황(2016년 4월 1일 현재)	97
〈표 4-5〉 정부자립권 대응 유형	98
〈표 4-6〉 정주자립권 현황과 자치단체간 사무처리방식(예)	99
〈표 4-7〉 자치단체간 ‘사무위탁’ 과 ‘기관 등의 공동설치’ 관련 조항	100
〈표 4-8〉 자치단체간 공동설치가 가능한 기관 등(예)	100
〈표 4-9〉 일본 자치단체간 공동설치와 사무위탁 현황(2014)	101
〈표 4-10〉 일본 자치단체 공동설치와 사무위탁의 유형(2014)	101
〈표 5-1〉 외국의 차등분권 사례	108
〈표 5-2〉 관장기능의 재배분 방안	109
〈표 5-3〉 지방자치단체조합 설치현황	120

그림 목차

〈그림 2-1〉 과소지역의 개념구조	11
〈그림 2-2〉 과소지역 행정체제논의의 구성요소	17
〈그림 2-3〉 정부의 과소지역 유사정책 구조	18
〈그림 2-4〉 저출산·고령사회대책 패러다임 전환방향	24
〈그림 2-5〉 제3차 저출산·고령사회기본계획의 비전체계	25
〈그림 2-6〉 연구의 분석 틀	30
〈그림 3-1〉 실태분석의 설계	34
〈그림 3-2〉 한계발생 구조	85
〈그림 4-1〉 과소지역과 중심지역간 ‘상권/의료’, ‘통근/통학’ 이동율	96
〈그림 5-1〉 대안설계의 기본방향	106
〈그림 5-2〉 과소지역의 기능재배분 구조	107
〈그림 5-3〉 과소지역 정주체계의 개편방안	114
〈그림 5-4〉 대안선정 모형	115
〈그림 5-5〉 과소지역 내부처리절차 개편방안	116
〈그림 5-6〉 행정자치부의 책임읍면동제 적용구조	117
〈그림 5-7〉 보건복지부의 읍면동 복지허브화 적용구조	118
〈그림 5-8〉 과소지역의 협력체제 구축방안	119
〈그림 5-9〉 일본의 공공위탁 사례	121



제 1 장

서론



제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법



제1장

서론

제1절 연구목적

최근의 우리나라 인구추이는 양적 및 질적으로 커다란 변화를 보여주고 있다. 양적으로는 통계청(2011)의 중위가정에 따르면(한국지방행정연구원, 2015), 2010년 현재 4,941명에서 2030년 5,216명을 정점으로 이후부터 지속적으로 감소하여 2060년에는 4,396명에 이를 것으로 전망되고 있으며, 질적으로는 1995년 10대-30대가 중심이 된 중형구조에서 2015년에는 30대-50대의 증가에 따라 항아리형으로 전환되고, 2030년의 경우 50-70대가 중심이 되는 역종형의 인구피라미드 모습으로 변화되는 초고령 사회가 나타날 것으로 예측하고 있다.

이러한 인구의 양적 및 질적 변화추이는 공간을 중심으로 또다른 특성을 나타내고 있다. 도시형 지방자치단체(시, 자치구)의 경우 총 인구에서 차지하는 비율이 점진적인 증가추세 내지 정체수준을 나타내고 있는 반면, 농촌형 지방자치단체(군)는 2010년을 전후하여 절대인구는 물론이고 총 인구에서 차지하는 비율에서도 감소세를 나타내고 있다. 특히, 인구의 질적 측면인 농촌형 지방자치단체(군)의 고령화는 2014년 현재 39.1%(전년대비 1.8%p 증가)로 우리나라 전체 고령화율 12.7%의 3배에 달하고 있는 것으로 나타나고 있다(통계청, 2014).

이에 따라 농촌형 지방자치단체(군)의 경우 수요와 공급의 부합성이 점차 약해지는 경향을 나타내고 있다. 기본적으로 인구나 지역경제력 등의 제반지표에서 자생력이 확보되지 못한 상황에서 절대인구의 감소와 더불어 고령화의 진전에 따라 복지수요의 편중현상이 심화되고 있음에도 불구하고, 교통여건 등의 취약으로 인하여 행정서비스의 효율적 공급이 현실적으로 수반되지 못하며, 인구는 지속적으로 감소

하고 있음에 비하여 도로와 상하수도 등 인프라는 적정수준으로 유지됨으로써 상대적으로 비용 효율성이 저하되고 있다는 지적도 있다. 일본의 경우 인구의 지속적 감소현상이 나타나고 있는 지방자치단체를 대상으로 『과소지역자립촉진특별법(2000)』을 제정하여 정책적인 대응을 추진하고 있다. 즉, 생활공조기능과 생산보완기능 및 자산관리기능 등의 유지에 필요한 최소단위인 집락의 해체에 대응하기 위하여 향토집락생활권을 조성하기 위한 정부차원의 전략적 대응을 정책기조로 채택하고 있다(금창호, 2015).

이처럼 인구의 양적 및 질적 변화에 따라 초래되는 다양한 수요변화에 효과적으로 대응하기 위해서는 기존의 행정체제에 대한 재검토와 더불어 새로운 대안의 모색이 필요하다. 뿐만 아니라 인구변화에도 불구하고, 농촌형 지방자치단체(군)가 적정수준 또는 최소한 National Minimum의 확보를 위한 행정서비스를 제공할 필요가 있다는 점에서 그렇다. 이에 따라 여기에서는 농촌형 지방자치단체(군)을 중심으로 인구의 양적 및 질적 변화추이에 따라 발생하는 행정수요의 변화에 효과적으로 대응하기 위한 맞춤형 행정체제를 모색하고자 한다. 보다 구체적으로는 과소지역의 개념정립과 이에 따른 대상지역을 선정하고, 이들 지역의 행정여건과 새로운 행정수요를 분석한 후 과소지역에 적합한 행정체제를 설계하되, 관장기능과 공급시스템 및 거주형태 등을 포괄적으로 검토하고자 한다. 특히, 우리나라보다 앞서 농촌형 지방자치단체(정·촌)를 대상으로 인구의 양적 및 질적 변화에 대응하기 위한 특화적 대응정책을 수립하고, 추진한 일본의 사례를 심층적으로 분석하여 대안모색에 중용한 시사점을 도출하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

과소지역의 맞춤형 행정체제의 정립을 위한 연구범위는 다음과 같다.

첫째, 연구의 대상범위는 농촌형 지방자치단체(군)를 대상으로 한다. 기본적으로 인구변화의 추이는 기초자치단체 전체에 직·간접적인 영향을 미치는 것이나, 도시형 지방자치단체(시, 자치구)는 인구변화가 증가 또는 정체현상으로 나타나고 있음에 비하여 농촌형 지방자치단체(군)는 상대적으로 양적 감소와 질적 편중의 차별적 현상을 나타내고 있어서 특화적 행정체제의 정립이 현실적으로 요청되고 있기 때문이다. 이에 따라 도시형 기초자치단체(시·자치구)는 연구대상에서 제외하고, 농촌형 기초자치단체(군)만을 연구대상으로 설정한다. 다만, 광역자치단체는 원칙적으로 연구대상에 포함하지 않는다. 다수의 농촌형 기초자치단체(군)가 포함된 광역자치단체는 동일하게 인구의 양적 감소와 질적 편중의 현상이 나타나고 있으나, 관장기능의 특성상 기초자치단체와 동일한 영향에 직면하고 있다고 간주하기 어렵기 때문이다.

둘째, 연구의 시간범위는 2016년 현재시점을 기준으로 설정한다. 2016년 현재시점의 인구를 기준으로 연구의 대상을 선정하고, 선정된 연구대상의 행정체제에 관한 실태를 분석한다. 다만, 과소지역의 개념적 특성과 정책대안의 내용이 미래를 대비한 선제적 측면을 포함하고 있기 때문에 시간범위의 설정에 탄력성을 적용한다. 예를 들면, 과소지역의 선정은 2016년 현재를 기점으로 과거 5년간의 변화추이를 반영하며, 정책대안의 설계는 향후 10년 이내의 인구변화 추이를 반영하여 현실적 합성을 제고하고자 한다.

셋째, 연구의 내용범위는 과소지역의 특성에 부합하는 행정체제의 정립에 초점을 둔다. 다만, 과소지역의 맞춤형 행정체제의 개념범위는 가급적 확장적으로 검토한다. 원칙적으로 지방자치단체의 행정체제는 행정계층과 행정구역 및 관장기능 등을

구성요로 하고 있다. 즉, 지방자치단체의 행정체제는 행정서비스를 공급하기 위한 구조적 요소들을 말하는 것이다. 그럼에도 불구하고, 여기에서는 행정체제의 개념을 확대하여 과소지역의 거주형태 등을 포함하는 확장적 개념으로 접근하고자 한다. 이는 장기적으로 과소지역의 인구규모가 보다 감축되고, 나아가 지역적 인구밀도의 편차가 심각해지면 관광기능이나 공급시스템이 아닌 거주형태의 변화를 통해서 대응할 필요성이 제기될 경우 등을 감안해야 하기 때문이다. 일본의 경우에도 과소지역의 문제를 해결하기 위한 대응전략의 하나로 거주형태의 변화를 중용한 요소로 검토하고 있다.

2. 연구의 방법

과소지역의 맞춤형 행정체제의 정립을 위한 연구방법은 분석내용별로 다양한 방법을 적의 활용하고자 한다.

우선, 과소지역의 개념과 분류, 행정체제의 개념 및 분석틀의 설계와 외국사례의 검토 등을 위하여 국내외 관련 문헌 및 자료를 고찰하는 문헌분석을 활용한다. 특히, 과소지역에 대한 개념은 학문분야별로 다소의 차이가 있으며, 정부의 정책적 관점에서도 다르게 나타나고 있다. 따라서 연구목적에 부합하는 과소지역의 개념을 체계적으로 정립하기 위해서는 기존의 다양한 연구들을 심층적으로 분석할 필요가 있다. 뿐만 아니라 여기에서는 행정체제의 개념도 종래와 달리 확장적으로 적용할 필요가 있으므로 기존의 연구를 광범위하게 고찰하고, 그 결과를 기초로 연구목적에 부합하는 조작적 개념을 설정하고자 한다.

둘째, 과소지역으로 선정된 농촌형 기초자치단체(군)의 실태를 심층적으로 분석하기 위하여 관련공무원을 대상으로 면담조사를 실시하고자 한다. 면담조사는 해당 지방자치단체의 운영전반을 포괄적으로 파악하고 있는 기획감사실이나 자치행정과의 과장 또는 주무담당을 대상으로 실시한다. 면담조사의 주요 내용으로는 해당 지방자치단체의 양적 및 질적 측면의 인구변화와 행정서비스 공급시스템의 실태 및

행정서비스 공급에서 초래되는 제반의 문제점 등에 관해 면담 대상자의 의견을 수렴하는 것에 둔다. 더불어서 해당 지방자치단체의 인구특성에 부합하는 새로운 행정체제의 개편방향 등에 관한 의견도 수렴하고자 한다.

셋째, 과소지역의 맞춤형 행정체제의 대안을 모색하기 위하여 외국사례에 대한 벤치마킹을 활용하고자 한다. 벤치마킹의 대상국가로는 일본을 선정한다. 여타 국가와 달리 일본은 농촌지역의 인구감소가 현실적인 문제로 대두되어 왔고, 이에 대한 다양한 정책적 대응을 모색하여 왔다. 특히, 1955년 이후 일본경제의 고도성장에 따른 도시지역으로의 인구이동으로 과소지역에 대한 관심이 현실적으로 제기되었고, 이후 1971~1979년도 「과소지역대책긴급조치법」등이 지속적으로 마련되어 왔다. 따라서 일본의 과소지역에 대한 정책사례를 분석하고, 그 결과를 과소지역 맞춤형 행정체제의 대안마련에 반영하고자 한다.

넷째, 과소지역의 선정 및 정책대안의 타당성을 제고하기 위하여 브레인스토밍을 활용하고자 한다. 특히, 과소지역의 개념과 선정기준은 전술한 바와 같이 학문분야에 따라서 다양한 관점이 제시되어 왔고, 이러한 다양성에도 불구하고 적정대상을 선정하기 위해서는 전문가들의 심층적 의견을 반영할 필요성이 존재한다. 뿐만 아니라 정책대안의 모색에서도 과소지역의 현실성에 부합하는 동시에 정책적 유효성을 확보하기 위해서는 대응전략의 수립에서 충분한 타당성을 확보할 필요가 있으며, 이를 위해서 전문가의 합리적 자문을 수렴하고자 한다.

과소지역 및 행정체제의 이론고찰



제1절 과소지역 및 행정체제의 의의

제2절 정부의 유사정책 고찰

제3절 기존논의 및 연구의 분석틀



제2장 과소지역 및 행정체제의 이론고찰

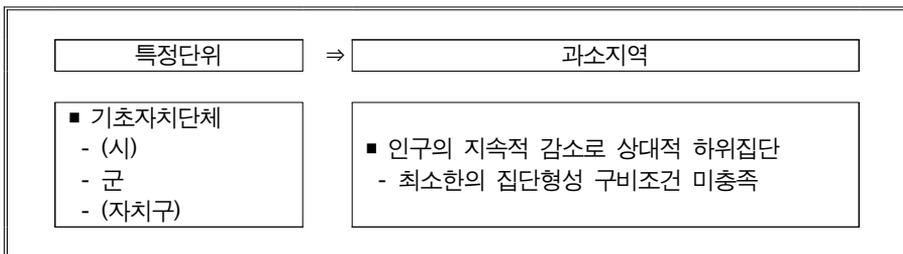
제1절 과소지역 및 행정체제의 의의

1. 과소지역의 개념과 유형화

1) 과소지역의 개념

과소지역의 개념은 기본적으로 인구기준의 상대적 개념이다. 때문에 특정의 유사한 지역단위 집단과 비교하여 인구가 상대적으로 적은 지역을 의미하며, 여기에 더하여 인구감소에 따라 지역사회 유지를 위한 최소한의 관련 서비스나 기능들이 충족되지 못한 상태가 전제되어 있다. 유사집단이 포함되는 특정의 단위는 관련 정책이나 접근시각에 따라서 자치계층에 속하는 자치단체서부터 행정계층에 속하는 읍·면·동까지 다양하게 논의가 가능하지만 여기서는 기초자치단체, 그중에서도 집단내 다수의 과소화가 심각하게 진행되고 있는 군을 대상으로 한다. 이에 따라 본 연구에서의 과소지역 개념은 다음과 같이 구조화할 수 있다.

〈그림 2-1〉 과소지역의 개념구조



2) 과소지역의 유형화

과소지역의 유형화는 기존 연구와 새로운 기준 개발 및 적용을 통하여 제시하였다. 일반적으로 기존 연구의 경우 과소지역을 선정하는 기준으로 인구감소를 기본 변수로 하되, 연구목적에 따라 다양한 변수들이 추가적으로 활용하고 있다. 구체적으로 기존 연구의 과소지역 선정은 인구요인이 가장 큰 비중을 차지하는데, 인구감소율을 통한 접근방법과 특정 인구집단(고령자층, 가임가능여성층 등)의 비율을 통한 접근방법이 있다.

〈표 2-1〉 기존의 과소지역 등의 선정기준

구분	기준 지표	전체 비중
윤근섭·송정기 (1994)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 인구변수 ▸ 산업경제적 변수 ▸ 사회문화적 변수 ▸ 행·재정적 변수 	18개 시군 중 12개(전북대상)
김두철 (1997)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 인구감소율 ▸ 노년인구비율 ▸ 인구밀도 	전체 면적의 61%
정기환 외 (1999)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 단일지표(인구감소율) ▸ 복합지표(인구감소율, 인구밀도, 65세이상 비율) ▸ 종합지표(복합지표+가구원수, 15세 미만 비율) 	단일지표: 57.4% 복합지표: 56.4% 종합지표: 60.4% (충북 101개 읍·면)
성주인 외(2012)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 가구수 	-
국토연구원 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 30년간 최대값 대비 20% 이상 인구감소 ▸ 5년간 3년 연속 인구감소 지역 ▸ 산업이탈 ▸ 주거공간 노후화 	79개 시군
행정대학원 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 65세 이상 인구의 총 인구 50% 이상 	16개 군
일본 내각부 선택하는 미래위원회 (2014)	<ul style="list-style-type: none"> ▸ 2010년-2040년 동안 20세-39세 여성인구 50% 이상 감소자단체 중 2040년 인구 1만명 이하 지역 	523개 시정촌

본 연구에서는 지방자치단체, 특히 과소문제가 본격화되고 있는 군을 대상으로 정태적 기준(인구평균 기준)과 동태적 기준(인구증감을 기준)을 통하여 과소지역을

선정하고자 한다. 동태적 기준이외 정태적 기준(평균기준)을 사용하는 것은 우리나라의 경우 외국과 달리 지방자치단체의 인구규모 자체가 상대적으로 크다는 점과 그 때문에 인구감소가 진행되고 있더라도 일정규모 이상의 정태적(고정적)인 인구가 존재하는 경우 외국과 같은 과소지역으로 보기에는 무리가 있기 때문이다.

과소지역의 선정을 위한 기준은 앞서 기존연구에서 보듯이 크게 인구적 조건에 의한 기준과 경제적 조건에 의한 기준으로 구분되지만, 본 연구에서는 위에 제시하는 것과 같이 인구기준에 초점을 두고 과소지역을 선정하였다. 이것은 경제적 조건에 의한 기준(예: 산업이탈, 주거공간 노후화 등)이 인구감소와 밀접한 정의 관계를 가지고 있는 바, 경제적 기준의 조건변화가 인구기준의 조건변화에 따른 결과로 나타나는 경우가 다수이기 때문이다. 다만, 일반적인 인구기준(절대적 기준치)이 가지는 한계를 보완하기 위하여 변화율(가변적 기준치)를 함께 사용함으로써 과소화를 일시적 현상이 아닌 동태적 내지는 진행적 측면을 반영하고자 하였다.

이와 같은 관점에서 본 연구는 정태적 기준(인구평균기준)과 동태적 기준(인구증감율)을 적용방법에 따라 아래 표에서 보는 것과 같이 3개의 검토대상 유형을 구분한다.

〈표 2-2〉 과소지역 유형화 검토 기준과 단계

구분		주요 사항
검토 기준	동일 자치단체간	현재 수준에서 동일 법적지위를 가지는 '군' 그룹내에서 상대적으로 과소
	개별 자치단체내	시계열적 측면에서 이전과 비교하여 지속적 감소가 진행되는 상태
검토 유형	1차 검토대상	정태적 기준(평균기준)에 의하여 평균미만으로 분류되는 군
	2차 검토대상	1차 검토대상 중 동태적 기준(인구증감율)에 의하여 최근 3년간 평균 인구감소가 진행된 군
	3차 검토대상	2차 검토대상 중 최근 3년간 연속하여 인구감소가 진행된 군

앞의 기준에 의한 3가지 유형별로 해당 과소지역(군)을 추출하면 아래 표와 같다.

〈표 2-3〉 과소군 1차 검토대상

구분		정태적 기준 (평균인구)		
		평균 이상	평균구간 (평균±20%)	평균 미만
동태적 기준 (인구 증감율)	증가	울주, 달성, 기장, 칠곡, 양평, 음성, 완주, 홍성, 무안, 홍천, 함안, 진천, 강화	창녕, 태안, 거창, 가평, 고창, 영광, 울진, 영동, 횡성, 연천, 장흥, 평창	괴산, 증평, 산청, 인제, 청양, 순창, 고성, 화천, 군위, 양구, 장수, 옹진, 영양
	감소	예산, 해남, 부여, 고흥, 화순	영암, 서천, 부여, 고성, 금산, 의성, 완도, 옥천, 하동, 합천, 철원, 담양, 장성, 남해, 보성, 성주, 예천, 청도, 신안	함양, 영월, 정선, 영덕, 강진, 함평, 고령, 보은, 봉화, 진도, 단양, 곡성, 임실, 의령, 양양, 구례, 청송, 진안, 무주, 울릉

주1 : 군 평균인구 53,810명 (2015.12.31. 기준)

주2 : 동태적 기준은 3년 연속(2012~2014년 기준) 인구증감율 평균 사용

다음 정태적 기준(평균 미만)-동태적 기준(3년연속 인구증감율 평균 마이너스) 인구특성 지역을 ① 3년 평균 감소지역 (연도별 증감 반복) : 2차 검토대상과 ② 3년 연속 감소지역 : 3차 검토대상으로 다시 유형화하여 해당 지역(군)을 추출하면 다음과 같다.

〈표 2-4〉 과소군 2차 검토대상 및 3차 검토대상

평균 감소지역 (±반복) 2차 과소군 검토대상	연속 감소지역 (3년연속 -) 3차 과소군 검토대상
영월, 정선, 고령, 봉화, 곡성, 임실, 의령, 구례, 청송, 무주	함양, 영덕, 강진, 함평, 보은, 진도, 단양, 양양, 진안, 울릉

본 연구에서는 1차, 2차, 3차 검토대상 지역별로 사례 과소군을 추출하여 대상별 과소문제의 공통적 및 차별적 특징을 분석한다.

〈표 2-5〉 참고 : 과소군 검토대상의 현황 개요

시·도	군	인구(명)	면적(km^2)	세대수	읍수	면수	공무원(명)
전남	완도	53,014	696.41	25,535	3	9	659
충북	옥천	52,404	537.11	22,967	1	8	609
경북	울진	51,885	989.44	24,926	2	8	622
충북	영동	50,693	845.72	23,586	1	10	626
경남	하동	50,259	675.58	23,603	1	12	634
경남	합천	49,145	983.48	24,509	1	16	747
강원	철원	48,799	889.46	22,017	4	7	587
전남	담양	47,009	455.03	21,953	1	11	580
전남	장성	46,360	518.30	21,529	1	10	585
경남	남해	45,865	357.53	22,236	1	9	568
강원	횡성	45,777	997.73	20,821	1	8	581
경기	연천	45,725	675.86	21,381	2	8	614
전남	보성	45,349	663.77	22,384	2	10	601
경북	성주	45,029	616.12	21,444	1	9	567
경북	예천	44,674	661.14	21,395	1	11	629
경북	청도	43,724	693.84	21,493	2	7	575
전남	장흥	43,513	622.43	20,890	3	7	565
강원	평창	43,500	1,463.86	20,601	1	7	633
전남	신안	43,294	655.81	22,270	2	12	707
경남	함양	40,339	725.47	19,363	1	10	587
강원	영월	40,216	1,127.62	19,990	2	7	561
강원	장선	39,197	1,219.73	19,519	4	5	593
경북	영덕	39,191	741.10	20,039	1	8	566
충북	괴산	38,787	842.34	19,620	1	10	614
전남	강진	38,758	500.96	18,577	1	10	565
충북	증평	36,671	81.83	15,790	1	1	371
경남	산청	36,071	794.83	18,083	1	10	574
전남	함평	34,876	392.10	17,547	1	8	536
경북	고령	34,594	384.09	16,218	1	7	511
충북	보은	34,296	584.25	16,147	1	10	575
경북	봉화	33,808	1,201.47	16,409	1	9	579
강원	인제	33,255	1,645.17	15,594	1	5	520
충남	청양	32,485	479.21	15,226	1	9	551
전남	진도	32,476	440.13	15,932	1	6	537
충북	단양	30,761	781.10	14,637	2	6	559
전남	곡성	30,672	547.46	14,994	1	10	560
전북	임실	30,271	597.21	14,269	1	11	601
전북	순창	30,248	495.92	13,784	1	10	581

시·도	군	인구(명)	면적(km ²)	세대수	읍수	면수	공무원(명)
강원	고성	30,060	664.30	15,324	2	4	475
경남	의령	28,544	482.87	14,427	1	12	578
강원	양양	27,479	630.08	13,374	1	5	482
전남	구례	27,308	443.24	12,672	1	7	496
강원	화천	27,020	908.92	13,668	1	4	467
경북	청송	26,384	846.05	13,332	1	7	501
전북	진안	26,203	789.18	12,571	1	10	570
전북	무주	25,220	631.90	11,821	1	5	477
경북	군위	24,126	614.23	12,189	1	7	486
강원	양구	24,089	706.62	11,140	1	4	450
전북	장수	23,277	533.28	10,909	1	6	474
인천	옹진	20,962	172.19	11,252	94	7	572
경북	영양	17,898	815.24	8,784	1	5	469
경북	울릉	10,153	72.86	5,319	1	2	371

주 : 2015.12.31. 기준 (행정자치부 내부자료)

2. 행정체제의 개념과 구성요소

행정체제란 일반적으로 행정을 구성하는 구조적 측면의 기본요소로 인식되는데, 과소지역의 논의에 있어 행정체제의 개념은 범위의 한정이라는 측면에서 두 가지 관점에서의 접근을 통하여 보완될 수 있다. 하나는 대상에 관한 것이고, 다른 하나는 구성요소에 관한 것이다.

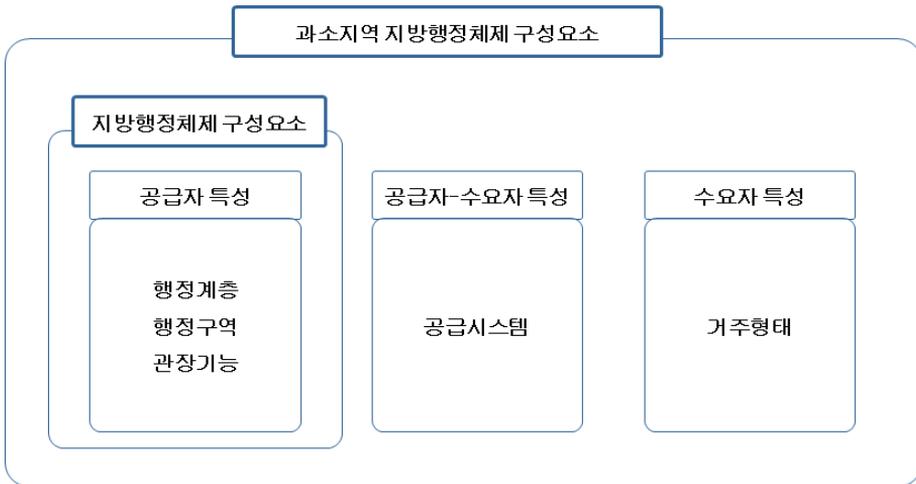
먼저 대상적 측면에서의 논의는 행정체제가 일반적인 의미에서의 행정체제를 대상으로 하는 것이 아니라 과소지역을 대상으로 한다는 점이다. 이 점에서 과소지역 행정체제는 일반행정체제의 하위범주인 ‘지방’행정체제를 논의의 출발점으로 한다.

다음 내용적(구성요소적) 측면은 다수의 연구자들에 의하여 공통적으로 지적되어 왔는데, 정병일(2008)의 경우 남북한의 지방행정체제를 비교하면서 구성요소로 ‘지방행정계층’, ‘행정구역’, ‘지방행정기구(기능)’을 들고 있다. 이러한 점은 최진혁(2009) 역시 마찬가지로 지어서 지방행정체제 개편논의의 구성요소로 ‘자치단체 계층구조’, ‘자치행정구역’을 중심으로 하면서 ‘자치단체의 기능’을 함께 적시하고 있다.

이에 따라 본 연구의 경우도 ‘지방’행정체제의 ‘행정계층’, ‘행정구역’, ‘관장기능’을 논의의 대상으로 삼고 있다. 그러나 보다 적실성있는 과소지역 문제의 해법을 모색하기 위하여 행정체제 구성요소에 대한 폭을 확대시키고자 한다. 이는 과소지역 행정체제의 개편논의가 일반적 의미의 지방행정체제 개편논의와 달리 특정지역의 생존 및 그에 따른 서비스공급체계의 변화 등 다차원적 측면에서의 검토를 요하는 종합적 문제이기 때문이다.

본 연구는 이를 위하여 기존의 공급자 관점의 구성요소(행정계층, 행정구역, 관장기능)에 더하여 수요자 관점의 구성요소(거주형태)과 공급자-수요자간 관점의 구성요소(서비스공급시스템)으로 논의의 폭을 확장하고자 한다.

〈그림 2-2〉 과소지역 행정체제논의의 구성요소



제2절 정부의 유사정책 고찰

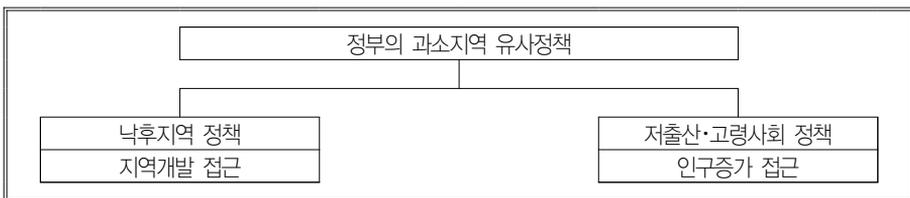
1. 정책구조

인구변화에 따른 과소지역은 최근에 학문적 논의가 제기된 것으로 정부의 공식적인 관련정책은 아직까지 부재하다. 다만, 과소지역과 대상 또는 내용에서 유사한 정부의 정책은 일부가 추진되어 왔고, 현재에도 실시되고 있다. 이러한 범주에 포함되는 유사정책으로는 낙후지역 정책과 저출산·고령사회정책이 대표적이다.

낙후지역 정책은 1960년대부터 본격화된 도시화에 따라 지역개발정책의 일환으로 도입되었다(국토교통부, 2007). 이후 역대정부에 따라서 정책구조는 변화되어 왔지만, 기본적으로 생활기반이 열악하거나 개발수준이 낮은 지역을 지정하여 특화적 시책을 추진하는 기조를 유지하여 왔다. 이에 비하여 저출산·고령사회 정책은 2004년 저출산·고령화 문제를 국가적 의제로 설정한 이후 현재까지 우리나라의 심각한 인구감소에 대응하기 위한 국정과제로 추진하여 왔다(보건복지부, 2015).

이처럼 과소지역에 직·간접적으로 영향을 미치는 정부의 공식적인 유사정책은 개발적인 접근에 초점을 둔 낙후지역 정책과 인구적인 접근에 초점을 둔 저출산·고령사회 정책으로 대별할 수 있다. 특히, 저출산·고령사회 정책은 전국단위를 대상으로 적용되지만, 인구변화에 있어서 과소지역과 동일한 변수가 적용되어 상당수준 유사성을 갖는 정책으로 간주할 수 있다.

〈그림 2-3〉 정부의 과소지역 유사정책 구조



2. 유사정책의 내용

1) 낙후지역 정책

낙후지역에 대한 정부의 정책은 1960년대 이후 시기별로 다양한 변화를 경험하여 왔다(건설교통부, 2007). 1960년대는 전후의 황폐화된 생산기반 및 시설 재건기로서 빈곤극복과 국토복구를 국가의 지상목표로 하는 개발정책이 추진되었고, 이 시기는 국토·지역개발의 발아 및 계획기로 효율성에 기초한 정부주도의 불균형 성장전략이 진행되었으며, 이와 같은 국토불균형 발전전략은 다수의 긍정적인 효과에도 불구하고 인구와 함께 산업의 수도권 집중 및 지역간 격차문제를 심화시키는 결과를 가져왔다. 1970년대는 국토·지역개발정책의 도입 및 정비기로서 경제정책이 경공업에서 중공업 위주로 정책이 변화하면서 산업구조의 고도화를 도모하는 시기였으며, 고속도로 등 사회간접자본 확충 중심으로 공업입지의 여건을 조성하고, 성장거점개발방식을 기본전략으로 1960년대에 이어 여전히 대규모 단위개발사업과 특정지역개발을 수행하였다. 1980년대는 그동안 국토의 불균형 성장전략으로 인해 야기된 수도권 집중해소와 지역균형발전에 중점을 두고 낙후지역 관련정책을 추진하였으며, 따라서 이 시기는 국토 및 지역개발정책의 성숙기 내지 지역균형개발정책 추진기로 이 때까지의 지역개발정책이 효율성을 추구했다면, 이후부터는 형평성 추구의로 전환되었다. 1990년대는 지역개발정책의 안정기 내지는 종결기로서 수도권정책이 물적 규제에서 양적규제로 전환하였으며, 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 제정되어 광역권개발 및 개발촉진지구개발제도가 도입되었다. 2000년대는 세계적 조류의 변화에 따라 지역의 역량을 강화하는 것에 정책의 초점을 두고, 「국가균형발전특별법」의 제정과 이에 기초한 다양한 정책을 추진하여 왔다.

〈표 2-6〉 지역개발정책의 변천

시기	시대구분	기 본 목 표	추진전략 및 수단
1960 년대	발아기 계획기	빈곤극복 및 국토재건	<ul style="list-style-type: none"> • 국가주도의 불균형정책 추진 • 공업기반조성 위주, 특정지역개발착수 • 1, 2차 경제개발5개년계획 실시
1970 년대	도입기 정비기	경제성장 추구	<ul style="list-style-type: none"> • 성장거점개발방식 채택 • 사회간접자본 확충, 공업입지여건 개선 • 대규모단위개발사업 및 특정지역개발 계속 • 새마을사업 착수 • 수도권집중억제 및 지방공업육성정책시작 • 1차 국토계획, 3, 4차 경제개발5개년계획 실시
1980 년대	추진기 성숙기	고도성장 및 성장재분배, 수도권억제 및 낙후지역개발	<ul style="list-style-type: none"> • 지역생활권조성 및 성장거점도시개발 채택 • 수도권정비정책 및 지역균형발전정책 위주 • 중부권, 동남권, 서남권종합개발계획 수립 및 특정지역 개발 계속 • 기타 오지 및 도서개발제도 도입 • 지방중소공단 및 농공지구 조성을 위한 지방공업화 정책 가속 • 2차 국토계획, 경제발전5개년계획, 6차 경제사회발전5개년계획 실시
1990 년대	안정기 종결기	세계화 지방화 민간부문확대 지역균형발전	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권정책 변화(물적규제→경제적규제) • 광역권개발 및 개발촉진지구개발제도 도입 • 첨단과학기술단지 공급 등 산업단지 공급형태 변화 • 3차 국토계획, 7차 경제사회발전5개년계획, 신경제5개년계획 실시
2000 년대	전환기	세계경제화 지역특성화 첨단산업화 지식정보화	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 여건변화에 능동적으로 대처할 다양한 지역 개발정책 도입 노력

자료: 건설교통부(2007).

2016년 현재 낙후지역 정책은 2004년 제정된 「국가균형발전특별법」에 기초하여 4개 유형의 사업으로 구분하여 추진하고 있다. 「국가균형발전특별법」이 제정된 당시의 노무현정부에서 수립하였던 낙후지역 정책의 사업은 이명박정부가 출범하면서 전면적으로 조정되었고, 박근혜정부에서는 이명박정부의 낙후지역 정책을 전반적으

로 승계하고 있다. 박근혜정부에서 추진하고 있는 낙후지역 정책은 국토교통부가 관장하는 성장촉진지역개발과 도시활력증진지역개발, 행정자치부가 관장하는 특수상황지역개발 및 농림축산식품부가 관장하는 일반농산어촌개발 등이다.

〈표 2-7〉 낙후지역 정책현황

포괄보조사업	내역사업	사업 내용(예시)
성장촉진 지역개발 (국토부)	①지역접근성시설지원	진입도로, 연결도로, 주차장, 연육·연도교
	②성장기반시설지원	통합가공시설, 지역특화시설, 귀농지원 시설 및 기타 지역산업 기반구축 지원 사업
특수상황 지역개발 (행자부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축, 개발대상도서(연육·연도교)접근성 제고
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수정비, 경관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
도시활력증진 지역개발 (국토부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②중심시가지재생	쇠퇴한 중심시가지의 활성화를 위한 각종 테마형 지원 사업
	③주거지재생	주택개량 등 각종 주거환경 개선 사업
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업
일반 농산 어촌개발 (농식품부)	①기초생활기반확충	도로, 상하수도, 주택, 통신 인프라 구축
	②지역소득증대	유통·가공 등 농업기반시설 설치 및 농촌체험시설, 생태학습장 등 체험관광 시설
	③지역경관개선	지붕·담장정비, 경관수목 식재, 마을보호수정비, 경관주택정비 등
	④지역역량강화	지역주민 교육·훈련, 홍보 및 브랜드제고, 기타 주민서비스 개선을 위한 SW사업

자료 : 기획재정부(2011).

2) 저출산·고령사회 정책

저출산·고령사회 정책은 우리나라의 인구감소가 급격히 진행되는 동시에 고령사회로 진입하면서 2004년에 국가적 대응이 필요하다는 인식에서 출발하였다. 저출산·고령사회 정책은 2006년 「저출산·고령사회기본법」의 제정과 저출산·고령사회위원회가 출범하면서 현재까지 3차의 기본계획의 수립을 통해서 적극적으로 대응하여 왔다(보건복지부, 2015). 제1차 저출산·고령사회기본계획(2006~2010)은 모든 세대가 함께하는 지속발전 가능사회 구현의 비전을 제시하고, 출산·양육에 유리한 환경의 조성 및 고령사회 대응기반의 구축을 목표로 수립하였다. 그리고 제2차 저출산·고령사회기본계획(2011~2015)은 저출산·고령사회에 성공적인 대응을 통한 활력 있는 선진국가의 도약을 비전으로 제시하고, 점진적 출산을 회복 및 고령사회 대응체계 확립을 목표로 수립하였다.

〈표 2-8〉 제1차 저출산·고령사회기본계획

분야	중점 과제
출산과 양육에 장애가 없는 환경조성(총 96개)	<ul style="list-style-type: none"> · 영유아 보육·교육비지원 확대 · 방과후 학교 확충 · 양질의 육아 인프라 확충 · 육아휴직 활성화
고령사회 삶의 질 향상기반 구축(총 66개)	<ul style="list-style-type: none"> · 공적연금개혁 추진 · 퇴직·개인연금 활성화 등을 통한 소득보장체계 구축 · 요양인프라 확충 · 노인일자리 확충
저출산·고령사회의 성장동력 확보(총 71개)	<ul style="list-style-type: none"> · 여성 고령자의 경제활동 참여 촉진 · 평생학습체계 구축 · 고령친화산업을 미래성장 동력으로 육성
저출산·고령사회 대응 사회적 분위기 조성(총 47개)	<ul style="list-style-type: none"> · 정부·기업·노동 등 사회주체들과 정책공동체 구축 및 사회적 합의 유도

자료 : 보건복지부(2015).

〈표 2-9〉 제2차 저출산·고령사회기본계획

분야		중점 과제
저출산 분야 (총 95개)	일·가정양립 일상화	<ul style="list-style-type: none"> · 육아휴직 정률제 및 육아기 근로시간 단축청구권 도입 · 유연한 근로형태 확산 등
	결혼·출산부담 경감	<ul style="list-style-type: none"> · 신혼부부 주택자금 대출 소득요건 완화 · 난임부부 지원확대 · 보육·교육비 전액지원 확대 등
	아동청소년의 건전한 성장환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 드림스타트 활성화 · 아동보호전문기관 확대 · 중장기 아동정책기본계획 수립 등
고령사회 분야 (총 78개)	베이붐세대 고령화 대응체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 임금피크제 활성화 · 퇴직연금제도 조기정착 · 노후준비 프로그램 개발 및 표준화 등
	안정되고 활기찬 노후생활 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 노인일자리 확대 · 농지연금 도입 · 노인질환 특성에 따른 건강보험 보장성 확대 등
	고령친화 사회환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> · 고령자용 임대주택 지속 공급 · 노인돌봄서비스 확대 등
성장동력 분야 (총 58개)	잠재인력 활용기반 구축	<ul style="list-style-type: none"> · 여성의 경제활동 촉진 · 외국적 동포 및 외국인력 활용 · 직업능력 개발체계 확립 등
	인구구조 변동에 대응한 경제사회제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 교원양성 및 수급계획 재수립 · 중장기 주택수급계획 수립 · 재정건전성 관리시스템 개선 등
	고령친화산업 육성	<ul style="list-style-type: none"> · 고령친화제품 사용성 평가시스템 개발 · 지역사회맞춤형 전시·체험단 운영 등

자료 : 보건복지부(2015)

2016년 현재 저출산·고령사회 정책은 제3차 기본계획이 실천되는 과정에 있다. 제3차 저출산·고령사회기본계획은 과거 10년과 달리 향후의 인구정책은 근본적으로 패러다임이 전환될 필요가 있다는 시각에 근거하고 있다(보건복지부, 2015). 즉, 제3차 저출산·고령사회기본계획은 인구위기 극복을 위한 그간의 미시적이고 현상적인 접근에서 탈피하여 종합적이고 구조적인 접근을 시도하고, 동시에 저출산·고령사회 대응은 사회전반의 인식·문화가 바뀌어야 하는 문제이므로 정부정책만으로는

한계가 있으므로 민간·지역과의 협력을 통하여 20~30년을 내다보는 장기적 접근을 강화하는 것에 초점을 두고 있다.

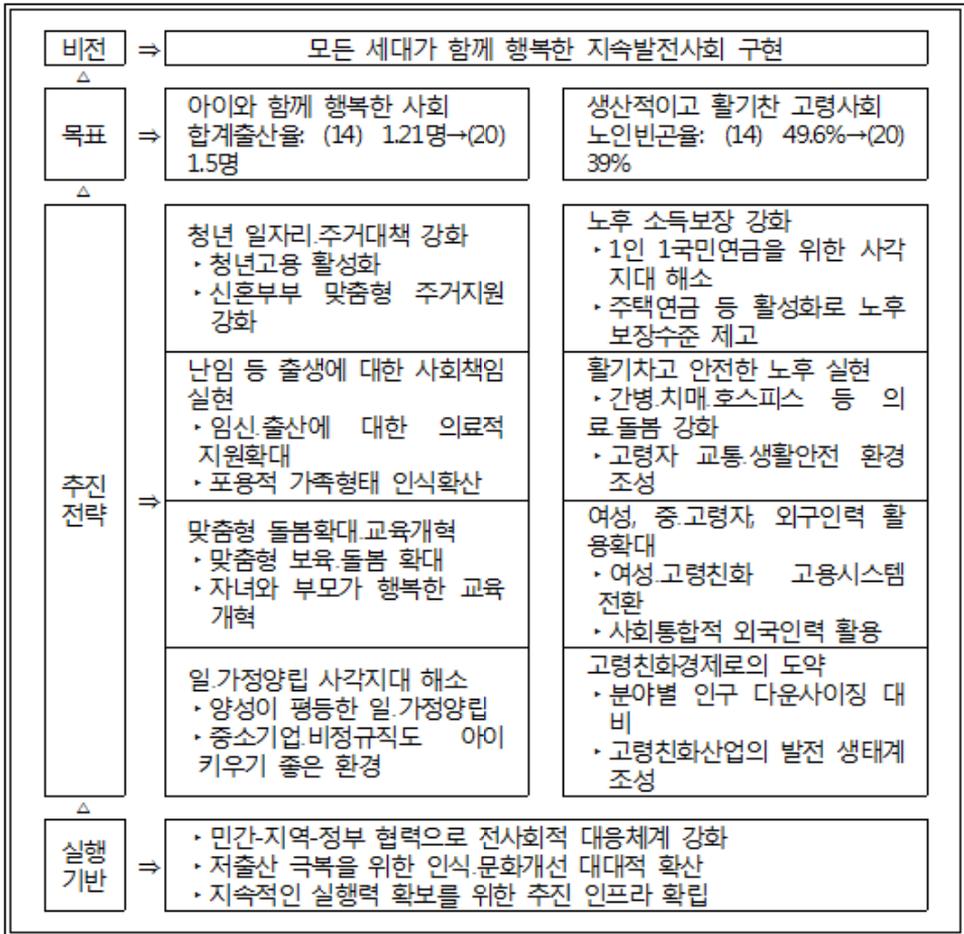
〈그림 2-4〉 저출산·고령사회대책 패러다임 전환방향

저출산	기혼가구 보육부담 경감	청년일자리·주거대책 강화
	제도도입 기반조성, 비용지원 위주	
고령사회	기초연금·장기요양 등 노후 기반 마련	국민·주택연금확대 등 노후 대비 강화
	노인복지대책 위주	

자료 : 보건복지부(2015).

전술한 바와 같은 저출산·고령사회의 접근시각에 기초하여 제3차 저출산·고령사 회기본계획은 모든 세대가 함께 행복한 지속발전사회의 구현을 비전으로 합계출산 율을 1.5명으로 그리고 노인빈곤율을 39%로 달성하기 위한 구조적 개선대책의 실현 에 초점을 두고 있다.

〈그림 2-5〉 제3차 저출산·고령사회기본계획의 비전체계



자료 : 보건복지부(2015).

3. 유사정책의 특성

과소지역과 유사한 정부의 공식적인 정책인 낙후지역 정책과 저출산·고령사회 정책의 특성을 여기에서 논의하고 있는 과소지역과 비교적 관점에서 살펴보면, 다음

과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 정책의 대상을 기준으로 보면, 과소지역에 대한 논의가 가장 협소하고, 낙후지역이 상대적으로 확장적이고 저출산·고령사회는 전국을 대상으로 하는 것이기 때문에 가장 넓다는 특성이 있다. 전술한 바와 같이 과소지역은 일부 기초자치단체(군)를 대상으로 논의를 하고 있음에 비하여 낙후지역은 시책간에 다소의 중복이 있음에도 불구하고 기본적으로 과소지역에 비하여 넓은 지역을 적용대상으로 하고 있다. 나아가 저출산·고령사회는 지역을 특정하지 않고 전국을 대상으로 적용되고 있다는 차이를 가지고 있다.

둘째, 정책의 목적을 기준으로 보면, 과소지역에 대한 논의는 행정체제의 개편을 주된 목적으로 하고 있음에 비하여 낙후지역 정책은 열악한 생활환경과 개발수준을 목적으로 하고 있으며, 저출산·고령사회 정책은 인구증가에 초점을 두고 있다. 물론 과소지역에 대한 논의는 기본적으로 접근의 개방성이 존재하는 것은 분명한 사실이나 여기에서 논의하는 초점은 과소지역에 부합하는 행정체제를 구축하는데 목적을 두고 있다. 그러나 낙후지역 정책은 과거에서부터 현재까지 기본적으로 지정된 지역의 열악한 생활환경을 개선하고 개발수준을 제고하기 위한 정책적 초점을 두고 있으며, 저출산·고령사회는 제3차 저출산·고령사회기본계획에서 정책의 패러다임이 변화되기는 하였지만, 인구위기의 문제가 정책의 기저에 자리잡고 있다.

〈표 2-10〉 과소지역논의와 유사정책의 차이

구분	정책대상	정책목적
과소지역 논의	▸ 협소(일부 군)	▸ 행정체제 개편
낙후지역 정책	▸ 광범위 지역	▸ 생활환경 및 개발수준 제고
저출산·고령사회 정책	▸ 전국 대상	▸ 인구위기 극복

제3절 기존논의 및 연구의 분석틀

1. 과소지역 행정체제에 대한 기존논의 검토

과소지역의 문제는 전통적으로 행정서비스공급의 효율성과 그 대안으로서 규모의 경제논의가 주를 이루어 왔으며(이기우, 2008), 실제 정책적으로도 이에 근거하여 일본의 경우 대규모적인 시정촌합병이, 서구에서도 독일이나 스위스 등지에서 소규모 자치단체간 통합이 추진되어 왔다.

그러나 규모의 경제에 대한 효율성 논의의 재고는 국외는 물론 국내에서도 증가하고 있다. 이석환(2013)의 경우 규모가 경제가 자치단체의 통합근거로 유효성을 갖지 못한다는 점을 분석하였고, 최영출(2008) 역시 통합을 통한 행정구역의 확대가 지역대응성, 주민접근성, 행정서비스 품질, 지역민 정서 등의 측면에서 새로운 문제를 야기시킬 수 있음을 지적하였다.

때문에 과소지역의 문제해결 대안으로 주목받아 왔던 규모경제를 달성하기 위한 지방자치단체간 통합은 2000년대 이후 정책대안으로서 논의가 약화되고 있는 실정이다. 실제로 지방자치단체간 통합이 가장 많이 이루어진 일본의 경우도 무리한 시정촌통합의 문제점을 직시하고, 과소시정촌을 유지하면서 내발적 발전과 인접 자치단체와의 연계·상생을 통한 발전전략에 초점을 맞추고 있다.

학계의 논의는 크게 과소지역의 내발적 발전에 초점을 둔 것과 연계·상생을 통한 발전전략으로 나누어 볼 수 있는데, 먼저 내발적 발전의 측면에서는 과소지역 접근에 대한 새로운 패러다임의 필요와 공공서비스 효율화에 초점을 두고 있다. 박상헌(2014)은 농촌지역의 경우 출생율 저하와 고령화율의 급격한 증대라는 사회적 문제는 인구증가패러다임에 기반하고 있는 지역재발전론으로 접근하기 보다는 인구감소를 전제로 하는 지역축소론적 패러다임에 기반하여 대응할 필요가 있음을 제안하고 있으며, 임준홍·홍성효(2014) 역시 유사하게 농촌지역의 과소화와 고령화에 대응하

여 공공서비스의 효율화와 한계마을정책 등을 통하여 재편될 필요성이 있음을 제기하고 있다. 한편 주재복·박해육(2015)은 과소군의 행정서비스 공급에 있어 비효율성이 규모의 경제 미달성에서 기인한다고 보면서, 이에 대한 실증적 분석을 위하여 투입변수(공무원수, 서울예산)와 산출변수(상수도보급율, 하수관거보급율, 도시공원면적, 문화기반시설수, 도로포장율, 교원1인당 학생수)를 사용하여 동일한 군지역이라도 인구규모에 따라 효율성에 차이가 있음을 지적하고 있다. 변필성 등(2014) 역시 인구감소, 지리적 입지분산, 재정취약, 지역내 중심지의 변화, 지역내 마을단위의 핵심적 공공시설에 대한 기능보강 및 다기능화 요구 증대에 대응한 공급자 측면관점(공공재원지출의 효율성 관점)과 이용자 측면(주민복지 관점)에서 과소지역 공공시설의 공급·활용관계를 분석하고 있다.

이에 대하여 연계·상생을 통한 발전전략은 서비스 공급방식의 변화를 모색하는데 초점을 두고 있다. 권오철·강영주(2015)는 과소지역이 행정서비스 공급에 있어 효율성을 확보하기 위해서는 기존의 사무위탁과 함께 지방자치단체간 행정서비스의 공동공급방안 모색이 필요함을 지적하고 있으며, 실제 일본의 경우 과소시정촌의 문제해결을 위한 행정적 협력방안으로서 지방자치단체간 '기관의 공동설치'를 통하여 사회복지서비스, 세무서비스 등 다양한 행정서비스 영역에서 공동 제공방식을 활용하고 있다.

2. 선행연구와의 차별성

과소지역에 대한 연구는 최근 인구감소/고령화와 함께 과소지역 생존의 문제로서 그 논의가 증가되고 있다. 지금까지의 논의는 크게 두 가지 흐름으로 요약할 수 있는데, 첫째는 과소지역에 대한 규명이 그것이고 둘째는 과소지역의 행정서비스 효율화방안의 모색이 그것이다. 이러한 연구 과소지역의 문제를 부각시키고, 실천적 대응방안을 모색하고 있다는 점에서 그 유용성이 인정되지만, 정책적 대안으로서 실용성을 갖추기 위해서는 다음과 같은 보완적 측면에서의 논의가 요구된다.

첫째는 행정서비스 공급에 있어 기능의 문제에 논의가 필요하다는 것으로, 앞서 과소지역 대응에 대한 제 논의에서도 볼 수 있듯이 행정서비스 공급에 대한 접근이 부분적으로 진행되어(변필성 등, 2014, 주재복·박해육, 2015) 기능 단위의 변화 전모를 살펴 볼 수 없기 때문이다.

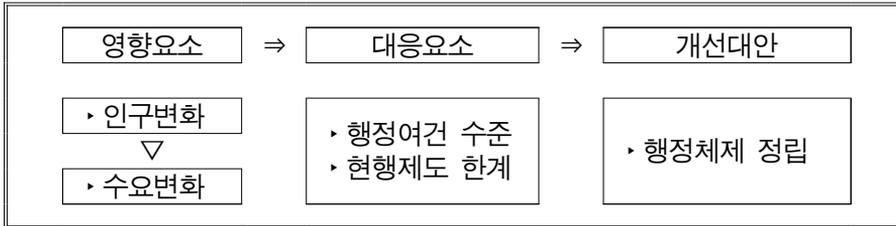
둘째는 행정서비스 공급방식의 변화에 대한 접근이 거의 이루어지고 있지 않다는 것인데, ‘기관의 공동설치’와 같은 시험적 제도의 도입논의(권오철·강영주, 2015)에도 불구하고 지방자치단체간 연계대응의 논의가 거의 이루어지고 있지 않은 실정이다.

본 연구의 경우 이처럼 기존의 논의에서 접근이 거의 이루어지지 않았던 자치단체의 행정서비스 기능유형의 변화, 지방자치단체간 연계를 통한 행정서비스 공급방식의 변화 등을 분석하기 위하여 공급자적 측면, 공급자-수요자간 측면, 수요자 측면 등 종합적·연계적 측면에서 논의를 전개하고 있다는 점에서 기존 연구와는 보완적 내지 차별적 특성을 가진다고 할 수 있다.

3. 연구의 분석 틀

전술한 논의를 토대로 과소지역의 맞춤형 행정체제 정립에 관한 분석틀은 다음과 같이 설정한다. 즉, 과소지역의 인구변화와 이에 따른 수요변화를 영향요소로 분석하고, 이에 대한 현행의 행정여건의 수준을 측정하여 그 한계를 보완하기 위한 구조적 및 운영적 효율화 대안을 개선방안으로 제시하는 것이다. 과소지역의 맞춤형 행정체제의 정립에서 원칙적으로 독립변수는 과소지역이 해당되나, 이러한 과소지역의 의미에는 다시 과소지역을 현실적으로 규정하는 인구의 양적 및 질적 변화와 이에 따른 행정수요의 변화가 포함되어 있다. 그리고 이러한 인구변화 및 수요변화는 결과적으로 행정체제의 변화를 요청하고 있다. 이에 따라서 연구의 분석틀은 독립변수인 영향요소로서 인구변화와 그에 따른 수요변화를 분석하고, 이와 같은 변화의 영향을 반영한 바람직한 행정체제를 종속변수로서 모색하고자 한다.

〈그림 2-6〉 연구의 분석 틀





제 3 장

과소지역의 행정체제 실태분석



제1절 분석설계

제2절 사례지역 실태분석

제3절 행정체제 한계분석



제3장

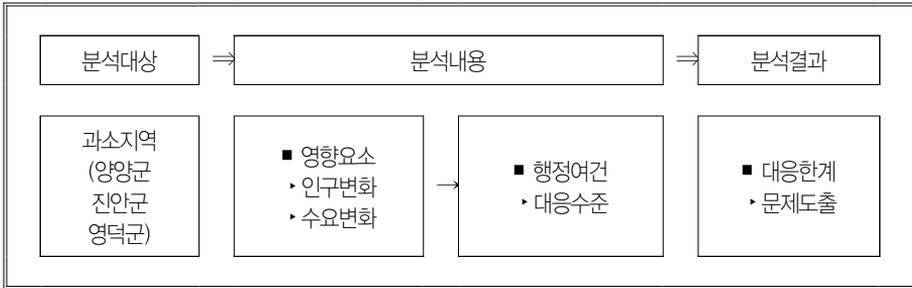
과소지역의 행정체제 실태분석

제1절 분석설계

과소지역 행정체제의 실태분석에서는 두 가지의 핵심적 요소를 파악하는 것에 주된 목적을 두고 있다. 하나는 과소지역의 양적 및 질적 측면에서 인구변화가 어떻게 발생되고 있는 가이고, 다른 하나는 이와 같은 인구변화에 대하여 현행의 행정체제가 부합성을 보유하고 있는가를 파악하는 것이다. 이와 같은 실태분석을 통하여 과소지역의 인구변화에 현행의 행정체제가 부합성을 확보하고 있지 못하다면, 새로운 행정체제의 정립을 통해서 문제해결의 적실성을 높여보자는 것이다.

전술한 실태분석의 목적을 위하여 과소지역의 선정기준에 따라 도출된 지역 가운데 양양군과 진안군 및 영덕군을 대상으로 영향요소의 변화에 따른 현재의 행정여건의 대응수준과 대응한계를 살펴보고자 한다. 영향요소는 인구변화와 이에 따른 수요변화를 중심으로 살펴보되, 인구변화는 인구의 양적 측면에서 인구규모의 변화와 질적 측면에서 인구구성과 하부행정기관별 분포변화를 기준으로 분석하고, 이에 따른 수요변화는 사업별 예산과 담당기구를 중심으로 관장기능의 변화추이를 분석하고자 한다. 이러한 영향요소의 변화에 대응한 행정여건의 대응수준은 해당사례별 관장기능과 공공시설 및 공무원규모와 재정자립도 그리고 공급시스템의 활용도 등을 대상으로 분석하고자 한다. 이와 같은 분석결과를 통해서 영향요소의 변화에 따른 대응여건의 적정성을 판단하여 행정시스템의 한계를 도출하고자 한다.

〈그림 3-1〉 실태분석의 설계



구분	3차 선정대상	분석대상
경기		
강원	양양군	양양군
충북	단양군/보은군	
충남		
전북	진안군	진안군
전남	강진군/진도군	
경북	영덕군/울릉군	영덕군
경남	함양군	

제2절 사례지역 실태분석

1. 양양군 사례

1) 지역여건 분석

(1) 지역현황

양양군의 행정구역은 양양읍과 서면, 손양면, 현북면, 현남면, 강현면 등 1읍 5면으로 구성되어 있다. 또한 인구는 2016년 현재 남자 14,005명과 여자 13,516명 등 총 27,521명으로 남자가 상대적으로 많다. 한편, 토지는 총 629.86km²이고, 임야가 전체의 83.7%를 차지하고 있다.

〈표 3-1〉 양양군의 지역현황

구분	내용
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1읍 5면 - 양양읍, 서면, 손양면, 현북면, 현남면, 강현면
인구구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규모 : 27,521명(13,229세대) ■ 성별구성 <ul style="list-style-type: none"> - 남자 : 14,005명(50.9%) - 여자 : 13,516명(49.1%) ■ 행정구역별 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 양양읍 : 11,695명(42.5%) - 서 면 : 3,257명(11.8%) - 손양면 : 2,384명(8.7%) - 현북면 : 2,792명(10.1%) - 현남면 : 3,167명(11.5%) - 강현면 : 4,226명(15.4%)
토지구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총 면적 : 629.86km² - 임야 : 527.27km²(83.7%) - 전 : 23.80km²(3.8%) - 담 : 28.18km²(4.5%) - 대지 : 6.19km²(1.0%) - 기타 : 44.42km²(7.1%)

출처 : 양양군 2015 통계연보.

(2) 생활권 구조

양양군은 속초시와 강릉시 및 인제군과 인접하고 있으나, 전반적으로 강릉시 및 속초시와의 교류가 빈번하게 이루어지고 있다. 즉, 양양군을 중심으로 통행량이 300인 이상인 인접 지방자치단체와의 통근통학 네트워크를 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 1일기준으로 양양군에서 속초시로의 통행량이 1,035명이고 속초시에서 양양군으로의 통행량이 2,310명이며, 양양군에서 강릉시로의 통행량이 810명이고 강릉시에서 양양군으로의 통행량이 667명에 이르고 있다. 이에 따르면, 1일평균 통행량은 양양군과 속초시간에 3,345명이고, 양양군과 강릉시간에 1,477명으로 양양군은 상대적으로 속초시와 밀접한 생활권을 형성하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

〈표 3-2〉 양양군 통근통학 네트워크

구분	통근통학 네트워크, 원형	통근통학 네트워크, 300 트립 이상
양양군		

자료 : 최영출·김창호 외(2010).

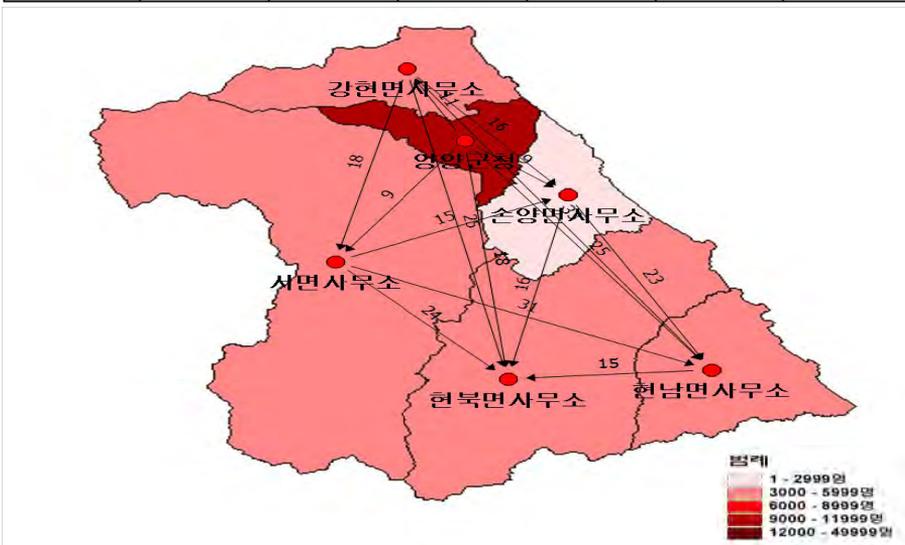
(3) 하부행정기관의 분포

양양군의 하부행정기관은 전술한 바와 같이 양양읍과 강현면, 서면, 손양면, 현남

면, 현북면 등 6개의 읍·면으로 구성되어 있다. 이들 읍·면간의 공간적 분포를 보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 즉, 양양읍을 기준으로 이동에 필요한 소요시간이 가장 긴 것은 현남면으로 25분이고, 가장 짧은 것은 서면과 손양면으로 9분이다. 또한 하부행정기관간에 상호 소요시간이 가장 긴 곳은 현남면과 강현면으로 33분이 소요되는 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-3〉 양양군의 하부행정기관 분포

구분	양양읍	강현면	서면	손양면	현남면	현북면
양양읍		11분	9분	9분	25분	18분
강현면	11분		18분	16분	33분	25분
서면	9분	18분		15분	31분	24분
손양면	9분	16분			23분	16분
현남면	25분	33분	31분	23분		15분
현북면	18분	25분	24분	16분	15분	



주 : 링크는 소요 시간(분)을 나타냄.

자료 : 최영출·금창호 외(2010).

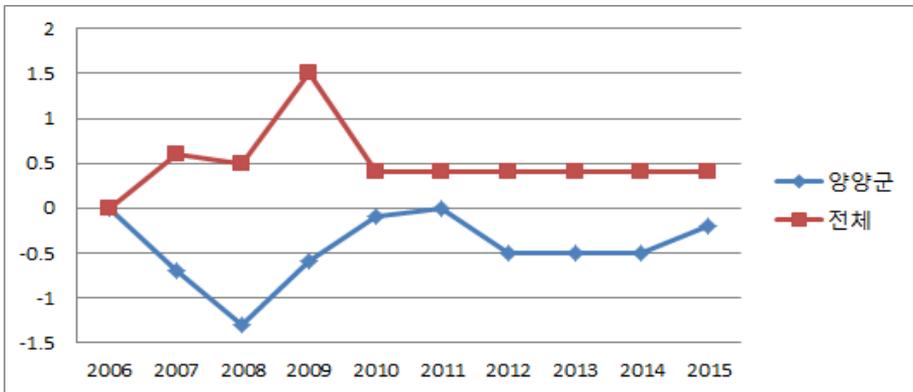
2) 영향요소 분석

(1) 인구변화 분석

양양군의 최근 10년간의 인구규모 변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 전반적으로 인구규모의 감소추이를 나타나고 있으며, 평균 -0.49%의 감소율을 보이고 있다. 이와 같은 변화율은 같은 기간의 전국평균 0.56%에 비하여 현저히 낮게 나타나고 있다. 이에 따르면, 양양군의 인구규모는 전국의 변화추이인 증가율과 달리 감소율의 기초를 가지고 있는 것으로 파악된다.

〈표 3-4〉 양양군의 인구추이(최근 10년)

구분	인구수	증감률	전체 증감률	
양양군	2006	28,661	-	-
	2007	28,472	-0.7	0.6
	2008	28,115	-1.3	0.5
	2009	27,957	-0.6	1.5
	2010	27,929	-0.1	0.4
	2011	27,942	0	0.4
	2012	27,802	-0.5	0.4
	2013	27,659	-0.5	0.4
	2014	27,521	-0.5	0.4
	2015	27,479	-0.2	0.4
	평균	27,953.70	-0.49	0.56



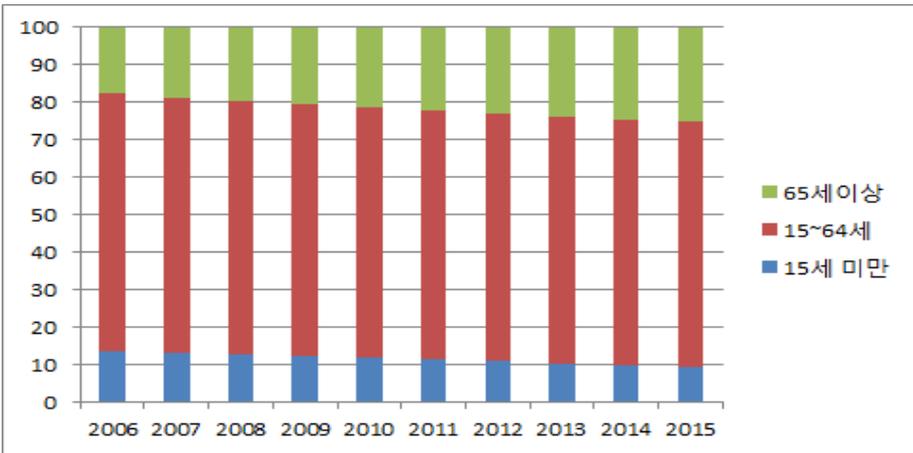
한편, 양양군의 세대별 인구변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 65세 이상의 점유율은 지속적으로 증가하여 왔으며, 이에 비하여 15세 미만과 15세~65세는 점차 감소하고 있는 추이를 보이고 있다. 이러한 결과는 양양군의 인구구성에서 고령화가 계속해서 심화되고 있음을 말해주고 있다.

〈표 3-5〉 양양군의 인구구성 변화추이

(단위: 명, %)

구 분		양양군	
		인구수	비율
2006	15세 미만	3,910	13.64
	15~64세	19,724	68.82
	65세이상	5,027	17.54
2007	15세 미만	3,776	13.26
	15~64세	19,386	68.09
	65세이상	5,310	18.65
2008	15세 미만	3,569	12.69
	15~64세	19,006	67.60
	65세이상	5,540	19.70
2009	15세 미만	3,470	12.41
	15~64세	18,757	67.09
	65세이상	5,730	20.50
2010	15세 미만	3,360	12.03
	15~64세	18,629	66.70
	65세이상	5,940	21.27
2011	15세 미만	3,252	11.64
	15~64세	18,546	66.37
	65세이상	6,144	21.99
2012	15세 미만	3,060	11.01
	15~64세	18,355	66.02
	65세이상	6,387	22.97
2013	15세 미만	2,879	10.41
	15~64세	18,195	65.78
	65세이상	6,585	23.81
2014	15세 미만	2,742	9.96
	15~64세	18,015	65.46
	65세이상	6,764	24.58

구 분		양양군	
		인구수	비율
2015	15세 미만	2,593	9.44
	15~64세	17,964	65.37
	65세이상	6,922	25.19
평균	15세 미만	3,261.10	11.67
	15~64세	18,657.70	66.75
	65세이상	6,034.90	21.59



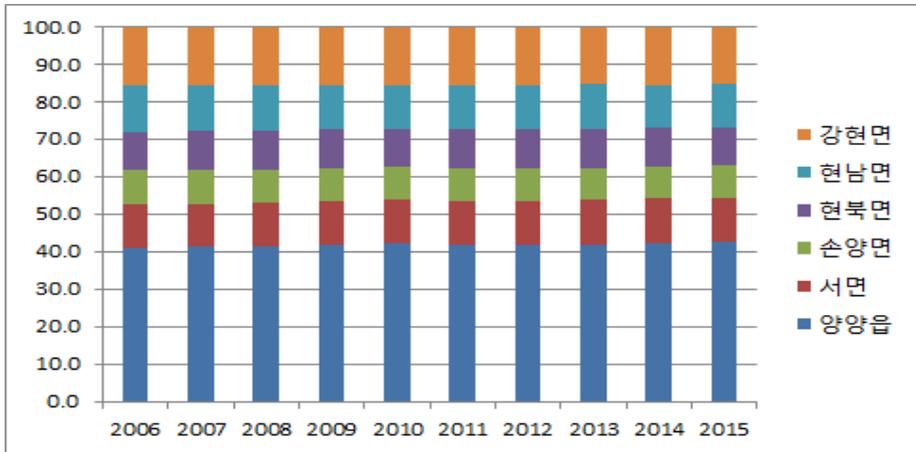
출처: 국가통계포털

또한 양양군의 읍면별 인구분포를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 양양읍의 인구가 전체의 40% 수준에 이르고 있으며, 이러한 비중은 연도별로 소폭이지만 증가되어 왔다. 따라서 양양군의 5개 면의 인구는 점차 감소되고 있으며, 특정지역을 중심으로 인구의 편중현상이 나타나고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-6〉 양양군의 읍면별 인구분포

(단위: 명, %)

구분		2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균	
읍면	양양읍	인구수	11,754	11,799	11,715	11,754	11,791	11,740	11,696	11,648	11,695	11,718	11,731.0
		비율	41.0	41.4	41.7	42.0	42.2	42.0	42.1	42.1	42.5	42.6	42.0
	서면	인구수	3,412	3,289	3,289	3,290	3,267	3,252	3,221	3,245	3,257	3,251	3,277.3
		비율	11.9	11.6	11.7	11.8	11.7	11.6	11.6	11.7	11.8	11.8	11.7
	손양면	인구수	2,539	2,539	2,437	2,430	2,454	2,440	2,422	2,396	2,384	2,392	2,443.3
		비율	8.9	8.9	8.7	8.7	8.8	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7	8.7
	현북면	인구수	2,875	2,971	2,884	2,827	2,776	2,870	2,880	2,887	2,792	2,762	2,852.4
		비율	10.0	10.4	10.3	10.1	9.9	10.3	10.4	10.4	10.1	10.1	10.2
	현남면	인구수	3,591	3,477	3,428	3,351	3,349	3,361	3,300	3,259	3,167	3,181	3,346.4
		비율	12.5	12.2	12.2	12.0	12.0	12.0	11.9	11.8	11.5	11.6	12.0
	강현면	인구수	4,490	4,397	4,362	4,305	4,292	4,279	4,283	4,224	4,226	4,175	4,303.3
		비율	15.7	15.4	15.5	15.4	15.4	15.3	15.4	15.3	15.4	15.2	15.4
	합계	인구수	28,661	28,472	28,115	27,957	27,929	27,942	27,802	27,659	27,521	27,479	27,953.7
		비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0



출처: 국가통계포털

(2) 행정수요 분석

전술한 바와 같은 양양군의 인구변화에 따라서 나타나는 행정수요 변화를 사업별 예산을 통해서 살펴보면, 다음과 같다.) 전체 사업예산에서 차지하는 비중을 보면,

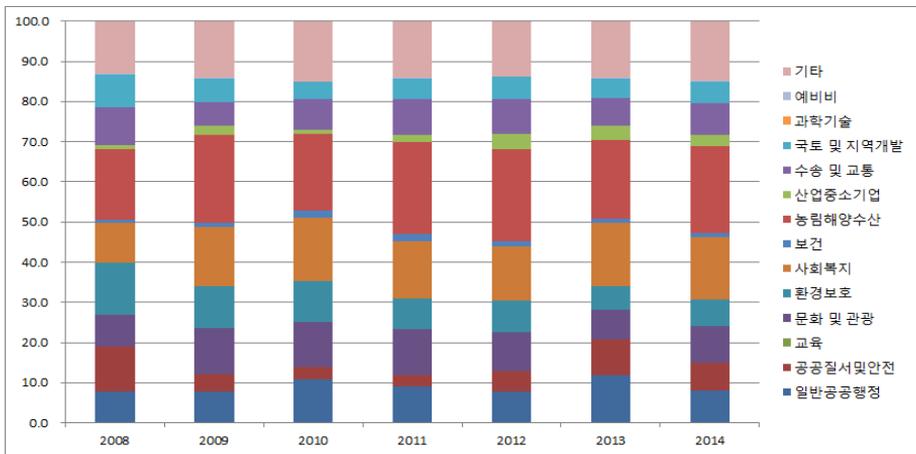
1) 행정수요는 다양한 요소를 통해서 측정이 가능하지만, 여기에서는 계량적 측정이 가능한 해당 지방자치단체의 사업예산을 대상으로 분석하고자 한다.

농림해양수산물과 사회복지 등의 예산이 가장 높게 나타나고 있다. 또한 사회복지 예산은 연도별로 점차 증가되어 왔다. 이러한 결과에 따르면, 사회복지를 중심으로 한 행정수요가 지속적으로 증가되고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-7〉 양양군의 사업별 예산추이

(단위: 백만원, %)

구분	2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년	
	금액	비율												
일반공공행정	19,114	7.8	17,285	7.9	21,762	10.9	19,008	9.0	18,059	7.8	28,983	12.0	19,943	8.2
공공질서및안전	27,189	11.2	9,256	4.2	6,051	3.0	5,909	2.8	11,646	5.0	21,467	8.9	16,747	6.9
교육	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
문화 및 관광	19,579	8.0	25,103	11.5	22,041	11.1	24,169	11.4	22,554	9.7	17,298	7.2	21,787	8.9
환경보호	31,423	12.9	22,795	10.4	20,500	10.3	16,379	7.8	18,710	8.1	14,601	6.0	16,616	6.8
사회복지	24,103	9.9	32,692	14.9	31,571	15.9	30,160	14.3	31,028	13.4	37,640	15.6	37,289	15.3
보건	2,116	0.9	2,021	0.9	3,296	1.7	3,669	1.7	2,724	1.2	2,758	1.1	2,903	1.2
농림해양수산물	42,505	17.4	47,893	21.9	37,821	19.0	48,463	22.9	53,452	23.0	47,087	19.5	52,311	21.5
산업중소기업	2,575	1.1	4,840	2.2	2,497	1.3	3,665	1.7	8,524	3.7	8,855	3.7	7,225	3.0
수송 및 교통	22,813	9.4	13,112	6.0	15,003	7.5	18,833	8.9	20,131	8.7	16,560	6.9	18,849	7.7
국도 및 지역개발	20,018	8.2	12,849	5.9	8,522	4.3	10,858	5.1	13,008	5.6	11,708	4.9	13,495	5.5
과학기술	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
예비비	391	0.2	320	0.1	6	0.0	222	0.1	269	0.1	517	0.2	156	0.1
기타	31,951	13.1	30,833	14.1	30,028	15.1	29,924	14.2	31,860	13.7	33,893	14.0	36,229	14.9
합계	243,777	100.0	218,999	100.0	199,098	100.0	211,259	100.0	231,965	100.0	241,367	100.0	243,550	100.0



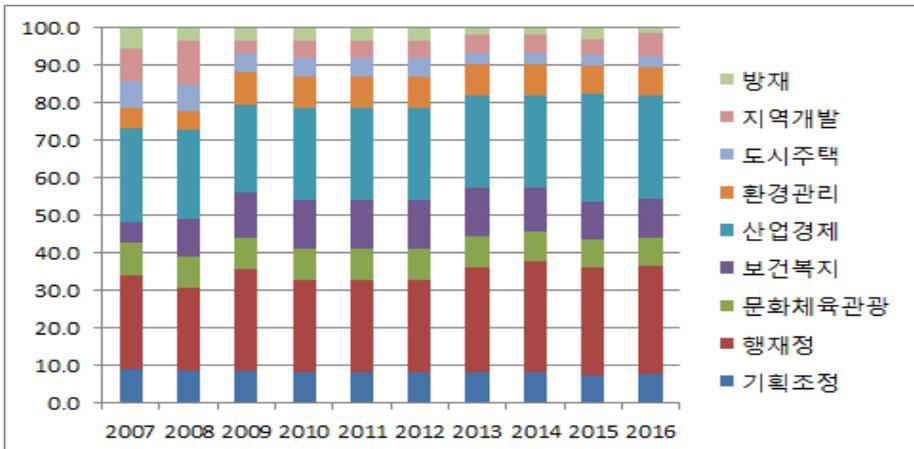
출처: 양양군 통계백서(2008-2014년)

또한 양양군의 담당기구를 중심으로 행정수요의 변화를 살펴보면, 다음과 같다. 전체 담당기구에서 산업경제와 행정 및 보건복지 관련담당의 규모가 차지하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 그러나 행정의 경우 조직운영에 필요한 일정규모가 요청된다는 것을 감안하면, 수요대응성은 산업경제와 보건복지에서 나타나고 있는 것으로 간주된다. 특히, 보건복지 관련담당은 2008년부터 급격히 증가하는 추이를 보이고 있다.

〈표 3-8〉 양양군의 기능별 변화추이

(단위: 개, %)

기능	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		2015년		2016년	
	수	비율																		
기획조정	5	8,9	5	8,5	5	8,5	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	7,2	5	7,6
행정	14	25,0	13	22,0	16	27,1	15	24,6	15	24,6	15	24,6	17	27,9	18	29,5	20	29,0	19	28,8
문화체육관광	5	8,9	5	8,5	5	8,5	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	7,2	5	7,6
보건복지	3	5,4	6	10,2	7	11,9	8	13,1	8	13,1	8	13,1	8	13,1	7	11,5	7	10,1	7	10,6
산업경제	14	25,0	14	23,7	14	23,7	15	24,6	15	24,6	15	24,6	15	24,6	15	24,6	20	29,0	18	27,3
환경관리	3	5,4	3	5,1	5	8,5	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	8,2	5	7,2	5	7,6
도시주택	4	7,1	4	6,8	3	5,1	3	4,9	3	4,9	3	4,9	2	3,3	2	3,3	2	2,9	2	3,0
지역개발	5	8,9	7	11,9	2	3,4	3	4,9	3	4,9	3	4,9	3	4,9	3	4,9	3	4,3	4	6,1
방재	3	5,4	2	3,4	2	3,4	2	3,3	2	3,3	2	3,3	1	1,6	1	1,6	2	2,9	1	1,5
합계	56	100,0	59	100,0	59	100,0	61	100,0	61	100,0	61	100,0	61	100,0	61	100,0	69	100,0	66	100,0



출처: 행정자치부 지방행정조직편람(2007-2016년)

3) 대응여건 분석

(1) 관장기능 분석

전술한 양양군의 영향변수에 대한 대응으로써 관장기능의 실태를 보면, 다음과 같다. 양양군의 관장기능은 원칙적으로 『지방자치법』에 의하여 부여되는 것으로, 양양군이 속한 군의 기초사무를 관장하고 있다. 이와 같은 관장기능은 전술한 바와 같은 영향변수의 변화에도 불구하고, 법제적으로 동일하게 규정되어 있다.

〈표 3-9〉 양양군의 관장기능

구분		내용
국가사무		■ 국가사무
광역사무	특/광역시	■ 광역사무 + 자치구 위임사무
	특별자치시	■ 광역사무 + 기초사무
	도	■ 광역사무
	특별자치도	■ 광역사무 + 기초사무
기초사무	50만 이상	■ 기초사무 + 대도시 특례사무
	일반시	■ 기초사무
	군(양양군)	■ 기초사무
	자치구	■ 기초사무 - 본청 위임사무
행정구		■ 사업적 집행사무
읍면동		■ 대민적 집행사무

구분	내역
국가 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 외교, 국방, 사법, 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무 · 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 · 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 · 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 · 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 · 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 · 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무

구분	내역
광역 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 · 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 · 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 · 국가 - 시·군·자치구간의 연락·조정 등의 사무 · 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 · 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무
기초 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 주민의 복지증진에 관한 사무 · 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 · 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 · 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 · 지역민방위 및 소방에 관한 사무
50만 이상 특례 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 보건의료에 관한 사무특례 · 지방공기업에 관한 사무특례 · 주택건설에 관한 사무특례 · 토지구획정리사업에 관한 사무특례 · 도시계획에 관한 사무특례 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> · 도시재개발사업에 관한 사무특례 · 환경보전에 관한 사무특례 · 건설기계관리에 관한 사무특례 · 자동차 운송사업에 관한 사무특례 · 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무특례 · 지적에 관한 사무특례 · 열 사용 기자재에 관한 사무특례 · 식품제조업에 관한 사무특례 · 모지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무특례 · 사회복지시설에 관한 사무특례 · 고압가스에 관한 사무특례 · 도시가스에 관한 사무특례 · 지방채 발행 승인신청

구분	내역
자치구 위임 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무 · 지방재정에 관한 사무 · 매장 및 묘지 등에 관한 사무 · 청소·오물에 관한 사무 · 지방도목·주택건설 등에 관한 사무 · 도시계획에 관한 사무 · 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무 · 상수도사업에 관한 사무 · 공공하수도에 관한 사무 · 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무 · 지방궤도사업에 관한 사무 · 대중교통행정에 관한 사무 · 지역경제 육성에 관한 사무 · 교통신호기, 안전표지 등의 설치·관리 등에 관한 사무

출처 : 지방자치법

(2) 주요시설 분석

공공서비스를 공급하기 위한 양양군의 주요시설은 전술한 하부행정기관을 제외하고도 다음과 같은 시설들이 설치되어 있다. 즉, 파출소와 도서관, 우체국과 농협 등이 설치되어 있으며, 경찰서는 설치되어 있지 않다.

〈표 3-10〉 양양군 주요 시설현황

구분	시설명	
군청 및 면사무소	양양읍	양양군청
	강현면	강현면사무소
	서면	서면사무소
	손양면	손양면사무소
	현남면	현남면사무소
	현북면	현북면사무소
교육청	-	
경찰서 및 파출소	양양읍	속초경찰서 양양지구대
	강현면	강현파출소

구분		시설명				
(출장소 포함)	서면	서면치안센터				
	손양면	손양치안센터				
	손양면	속초경찰서 양양공항분실				
	현남면	주문진파출소 동산출장소				
	현북면	현북파출소				
	현북면	주문진파출소 기사문출장소				
도서관	양양읍	양양도서관				
보건소 및 보건지소	양양읍	양양보건소				
	강현면	강현보건지소				
	서면	서면보건지소				
	손양면	손양보건지소				
	현남면	현남보건지소				
	현북면	현북보건지소				
농협	양양읍	농협중앙회 양양군지부				
	양양읍	농협중앙회 양양군청출장소				
	양양읍	농협 속초양양축협본점				
	양양읍	농협 양양본점				
	양양읍	양양농협				
	강현면	강현농협				
	서면	농협 서광본점				
	현남면	하조대 본점				
		하조대 농협				
현북면	하조대농협 현북지점					
우체국	양양읍	양양 우체국				
	강현면	강현 우체국				
	서면	수상 우체국				
	손양면	손양 우체국				
	손양면	제31군사 우체국				
	현남면	인구 우체국				
	현북면	현북 우체국				
구분	양양읍	강현면	서면	손양면	현남면	현북면
교육청	0	0	0	0	0	0
경찰 시설	1	1	1	2	2	2
도서관	1	0	0	0	0	0
보건 시설	1	1	1	1	1	1
농협	5	1	2	0	2	1
우체국	1	1	1	2	1	1

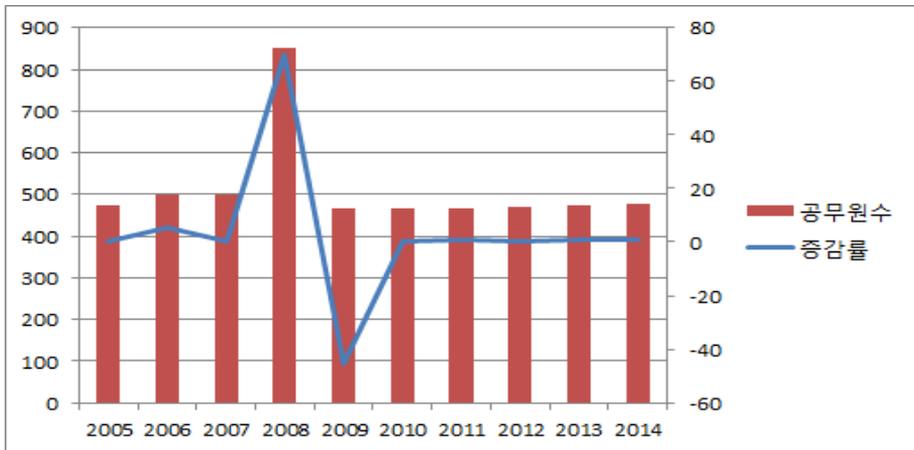
(3) 공무원 규모분석

행정서비스를 공급하기 위한 직접적인 수단인 공무원의 규모를 정원기준으로 살펴보면, 다음과 같다. 즉, 연도별 증감이 있음에도 불구하고, 2005년 475명에서 2014년 현재 477명으로 유사한 수준을 유지하고 있다. 연도별 증감은 대체적으로 정부의 구조조정 등에 따른 것으로 판단되고, 전술한 인구규모의 감소에도 불구하고 공무원 정원의 감축은 나타나지 않고 있는 것으로 보인다.

〈표 3-11〉 양양군의 공무원 정원추이

(단위: 명, %)

구 분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	평균
양양군 공무원수	475	501	501	850	465	465	468	470	473	477	515
증감률	-	5.5	0.0	69.7	-45.3	0.0	0.6	0.4	0.6	0.8	3.6



출처: 양양군 통계백서(2005-2014년)

(4) 재정자립도 분석

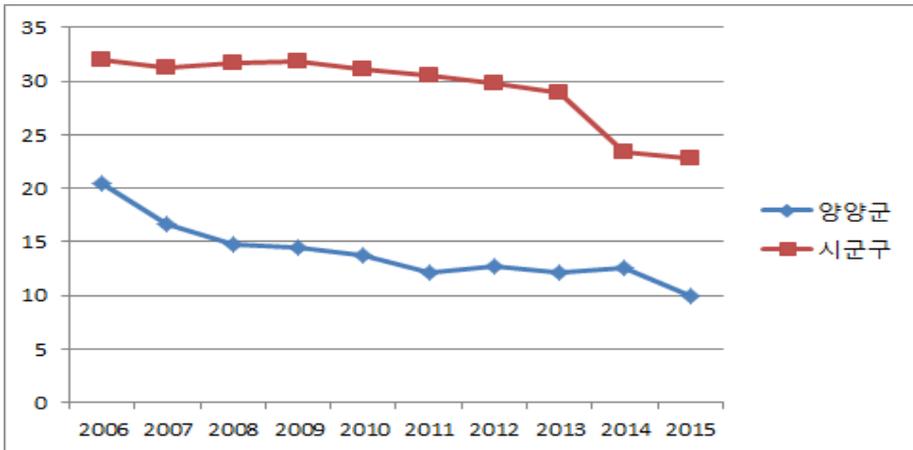
행정서비스 공급에 수반되는 재원을 재정자립도를 기준으로 살펴보면, 다음과 같

다. 양양군의 재정자립도는 최근으로 올수록 점차 낮아지고 있으며, 기초자치단체 평균에 비해서도 현저히 낮은 수준을 유지하고 있다. 이는 양양군의 자체재원으로 행정수요의 기대수준을 원만하게 충족하기 어렵다는 것을 의미한다.

〈표 3-12〉 양양군의 재정자립도 추이

(단위: %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
양양군	20,5	16,6	14,7	14,5	13,8	12,2	12,7	12,2	12,5	10,0	14,0
시군구 평균	32,0	31,2	31,7	31,9	31,1	30,5	29,8	28,9	23,4	22,8	29,4



출처: 국가통계포털

(5) 공급방식 분석

양양군의 행정서비스 공급방식에 대한 실태는 다음과 같다. 기본적으로 양양군이 직접 관장하는 공급방식에 의존하고 있으며, 여타의 대안적 공급방식의 활용에는 소극적인 것으로 나타나고 있다. 다만, 인접 지방자치단체 등과 행정협의회를 통한 광역행정의 대응방식이 활용되고 있다.

〈표 3-13〉 양양군의 서비스공급방식 실태

구분		활용	비활용
직접관장	직영	○	
	공기업	○	
	재단법인	○	
	민간위탁	○	
광역행정	사무위탁		○
	행정협의회	○	
	지방자치단체조합		○
협업행정	공간통합		○
	업무협업		○

2. 진안군 사례

1) 지역여건 분석

(1) 지역현황

진안군의 행정구역은 진안읍과 용담면, 안천면, 동향면, 상전면, 백운면, 성수면, 마령면, 부귀면, 정천면, 주천면 등 1읍 10면으로 구성되어 있다. 또한 인구는 2016년 현재 남자 13,286명과 여자 13,188명 등 총 26,474명으로 남자가 상대적으로 많다. 한편, 토지는 총 789km²이고, 임야가 전체의 77.4%를 차지하고 있다.

〈표 3-14〉 진안군의 지역현황

구분	내용
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1읍 10면 - 진안읍, 용담면, 안천면, 동향면, 상전면, 백운면, 성수면, 마령면, 부귀면, 정천면, 주천면
인구구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규모 : 26,474명(12,504세대) ■ 성별구성 <ul style="list-style-type: none"> - 남자 : 13,286명(50.2%) - 여자 : 13,188(49.8%) ■ 행정구역별 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 진안읍 : 10,526명(40.2%) - 용담면 : 844명(3.2%) - 안천면 : 1,077명(4.1%) - 동향면 : 1,508명(5.8%) - 상전면 : 901명(3.4%) - 백운면 : 2,045명(7.8%) - 성수면 : 1,808명(6.9%) - 마령면 : 1,949명(7.4%) - 부귀면 : 2,864명(10.9%) - 정천면 : 1,104명(4.2%) - 주천면 : 1,577명(6.0%)
토지구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총 면적 : 789km² - 임야 : 610.91km²(77.4%) - 전 : 40.31km²(5.1%) - 답 : 47.60km²(6.0%) - 대지 : 7.02km²(0.9%) - 기타 : 83.15km²(10.5%)

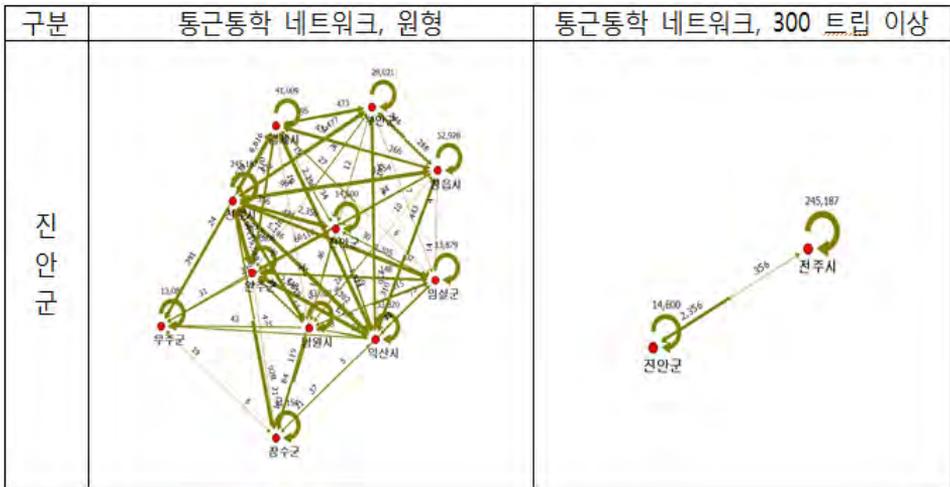
출처 : 인구구성-진안군 홈페이지 기본통계 인구현황 (2015.12월 기준)
토지구성-진안군 2014 통계연보.

(2) 생활권 구조

진안군은 완주군과 무주군 및 장수군과 인접하고 있으나, 오히려 완주군 서쪽에 위치하고 있는 전주시와 가장 빈번한 교류가 이루어지고 있다. 즉, 진안군을 중심으로 1일 평균 통행량이 300명 이상인 지방자치단체는 전주시로 진안군에서 전주시로

의 통행량이 356명이고, 전주시에서 진안군으로의 통행량이 2,356명으로 진안군과 전주시간에는 매일 2,712명에 이르고 있다. 이에 따르면, 진안군은 인접 지방자치단체보다 전주시와 밀접한 생활권을 형성하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-15〉 진안군의 통근통학 네트워크



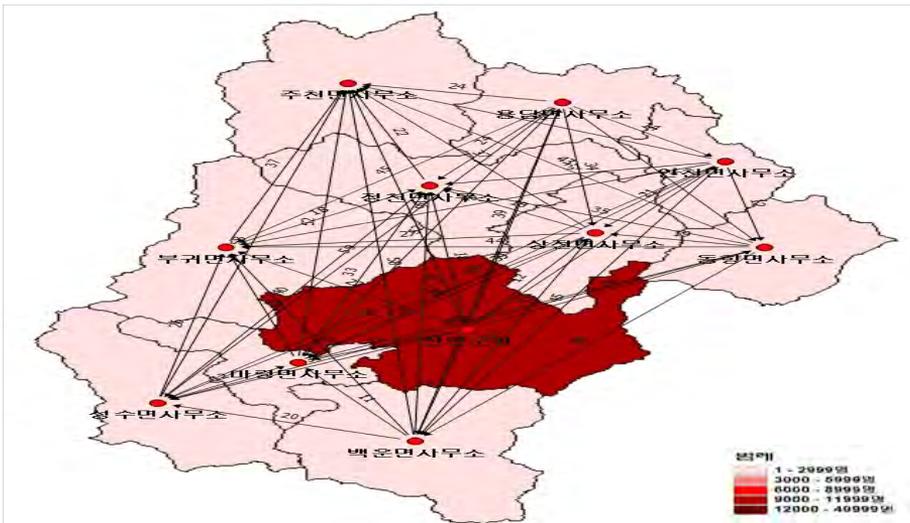
자료 : 최영출·김창호 외(2010).

(3) 하부행정기관의 분포

진안군의 하부행정기관은 전술한 바와 같이 진안읍을 비롯하여 용담면 등 10개의 면을 포함하여 총 11개의 읍·면으로 구성되어 있다. 이들 읍·면간의 공간적 분포를 보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 즉, 진안읍 기준으로 가장 긴 소요시간은 용담면으로 39분이고, 가장 짧은 소요시간은 상전면으로 12분이다. 그리고 하부행정기관 상호간에 가장 긴 소요시간은 용담면과 성수면으로 59분이며, 가장 짧은 소요시간은 백운면과 마령면으로 11분으로 나타나고 있다.

〈표 3-16〉 진안군의 하부행정기관 분포

구분	진안읍	용담면	안천면	동향면	상전면	백운면	성수면	마령면	부귀면	장천면	주천면
진안읍		39분	25분	29분	12분	22분	23분	16분	22분	18분	36분
용담면	39분		14분	26분	34분	58분	59분	52분	45분	24분	24분
안천면	25분	14분		12분	21분	45분	45분	39분	40분	31분	31분
동향면	29분	26분	12분		19분	48분	48분	42분	44분	35분	43분
상전면	12분	34분	21분	19분		32분	32분	26분	27분	18분	37분
백운면	22분	58분	45분	48분	32분		20분	11분	35분	39분	58분
성수면	23분	59분	45분	48분	32분	20분		12분	26분	40분	58분
마령면	16분	52분	39분	42분	26분	11분	12분		26분	33분	52분
부귀면	22분	45분	40분	44분	27분	35분	26분	26분		18분	37분
장천면	18분	24분	31분	35분	18분	39분	40분	33분	18분		22분
주천면	36분	24분	31분	43분	37분	58분	58분	52분	37분	22분	



주 : 링크는 소요 시간(분)을 나타냄

자료 : 최영출·김창호 외(2010).

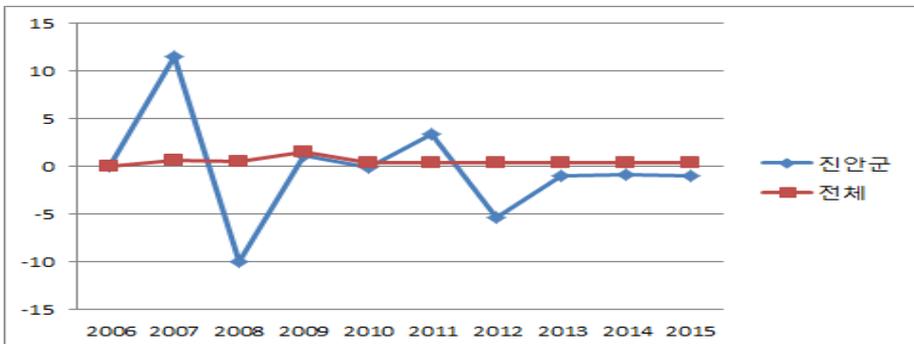
2) 영향요소 분석

(1) 인구변화 분석

진안군의 최근 10년간의 인구규모 변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 전반적으로 인구규모의 감소추이를 나타나고 있으며, 평균 -0.24%의 감소율을 보이고 있다. 이와 같은 변화율은 같은 기간의 전국평균 0.56%에 비하여 현저히 낮게 나타나고 있다. 이에 따르면, 진안군의 인구규모는 전국의 변화추이인 증가율과 달리 감소율의 기초를 가지고 있으며, 전술한 양양군에 비해서는 상대적으로 감소율이 낮은 것으로 파악된다.

〈표 3-17〉 진안군의 인구추이(최근 10년)

구분	인구수	증감률	전체 증감률	
진안군	2006	27,122	-	-
	2007	30,250	11.5	0.6
	2008	27,230	-10	0.5
	2009	27,558	1.2	1.5
	2010	27,543	-0.1	0.4
	2011	28,473	3.4	0.4
	2012	26,963	-5.3	0.4
	2013	26,703	-1	0.4
	2014	26,474	-0.9	0.4
	2015	26,203	-1	0.4
평균	27,451.90	-0.24	0.56	



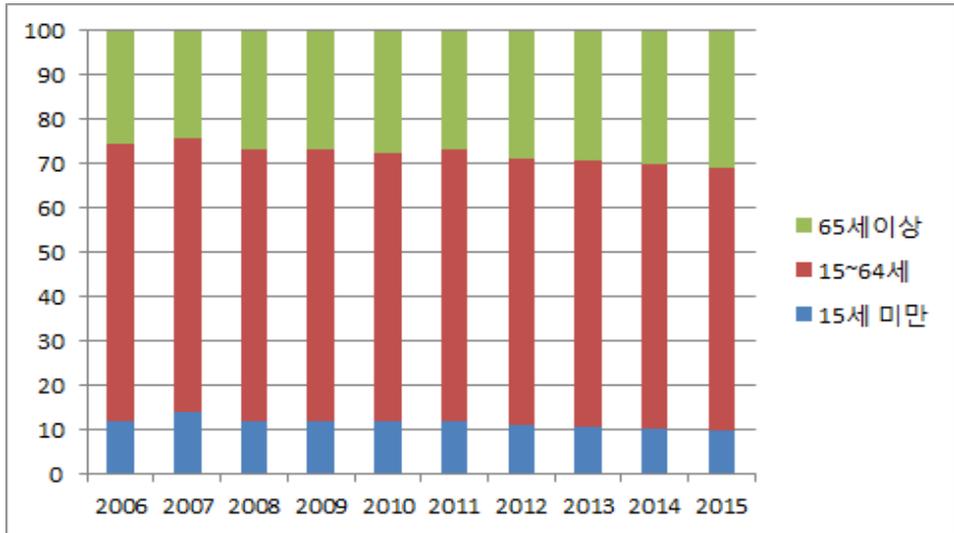
한편, 진안군의 세대별 인구변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 진안군도 전술한 양양군과 마찬가지로 65세 이상의 점유율은 지속적으로 증가하여 왔으며, 이에 비하여 15세 미만과 15세~64세는 점차 감소하고 있는 추이를 보이고 있다. 이러한 결과는 양양군과 마찬가지로 인구구성에서 고령화가 계속해서 심화되고 있음을 말해주고 있다.

〈표 3-18〉 진안군의 인구구성 변화추이

(단위: 명, %)

구 분	진안군		
	인구수	비율	
2006	15세 미만	3,243	11.96
	15~64세	16,982	62.61
	65세이상	6,897	25.43
2007	15세 미만	4,178	13.81
	15~64세	18,733	61.93
	65세이상	7,339	24.26
2008	15세 미만	3,277	12.03
	15~64세	16,661	61.19
	65세이상	7,292	26.78
2009	15세 미만	3,279	11.90
	15~64세	16,872	61.22
	65세이상	7,407	26.88
2010	15세 미만	3,245	11.78
	15~64세	16,751	60.82
	65세이상	7,547	27.40
2011	15세 미만	3,444	12.10
	15~64세	17,386	61.06
	65세이상	7,643	26.84
2012	15세 미만	3,040	11.27
	15~64세	16,187	60.03
	65세이상	7,736	28.69
2013	15세 미만	2,890	10.82
	15~64세	15,941	59.70
	65세이상	7,872	29.48
2014	15세 미만	2,707	10.23
	15~64세	15,771	59.57
	65세이상	7,996	30.20

구 분		진안군	
		인구수	비율
2015	15세 미만	2,590	9.88
	15~64세	15,503	59.16
	65세이상	8,110	30.95
평균	15세 미만	3,189.30	12.30
	15~64세	15,162.45	58.46
	65세이상	7,583.90	29.24



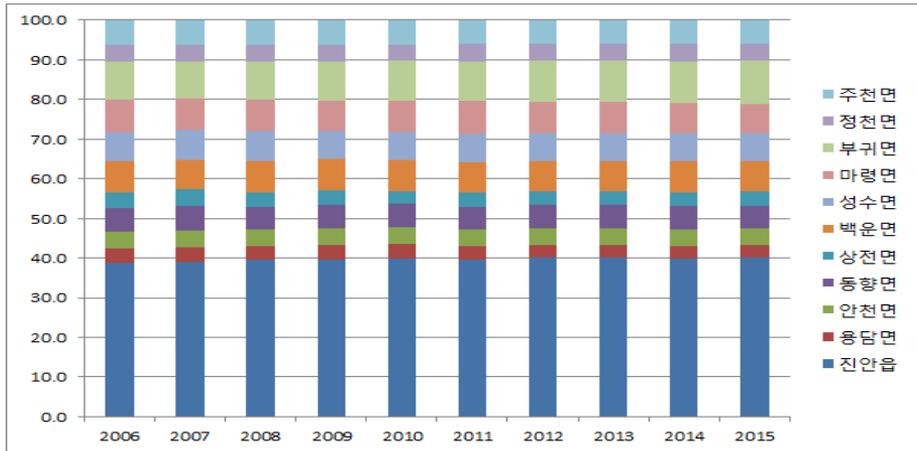
출처: 국가통계포털

또한 진안군의 읍면별 인구분포를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 전술한 양양군과 마찬가지로 진안읍의 인구가 전체의 40% 수준에 이르고 있으며, 이러한 비중은 연도별로 다소의 증감이 있지만 유사한 수준을 유지하고 있다. 이에 따르면, 진안군의 전체인구가 감소추이에도 불구하고, 진안읍의 인구규모가 연도별 유사한 수준을 보인다는 것은 읍과 면지역이 동일한 감소비율을 나타내고 있다는 것을 의미한다. 진안군의 경우 전술한 양양군과 달리 면지역 인구가 상대적으로 높은 감소 추이를 보이는 것은 아니다.

〈표 3-19〉 진안군의 읍면별 인구분포

(단위: 명, %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균	
진안군	진안읍	인구수	10,524	11,831	10,803	10,927	10,990	11,270	10,794	10,688	10,536	10,526	10,888.9
		비율	38.8	39.1	39.7	39.7	39.9	39.6	40.0	40.0	39.8	40.2	39.7
	용담면	인구수	1,004	1,056	920	1,033	1,004	1,004	879	864	874	844	948.2
		비율	3.7	3.5	3.4	3.7	3.6	3.5	3.3	3.2	3.3	3.2	3.5
	안천면	인구수	1,124	1,331	1,103	1,122	1,145	1,176	1,121	1,123	1,097	1,077	1,141.9
		비율	4.1	4.4	4.1	4.1	4.2	4.1	4.2	4.2	4.1	4.1	4.2
	동향면	인구수	1,634	1,873	1,581	1,619	1,620	1,633	1,583	1,565	1,555	1,508	1,617.1
		비율	6.0	6.2	5.8	5.9	5.9	5.7	5.9	5.9	5.9	5.8	5.9
	상전면	인구수	1,059	1,234	1,011	1,020	923	1,020	901	918	917	901	990.4
		비율	3.9	4.1	3.7	3.7	3.4	3.6	3.3	3.4	3.5	3.4	3.6
	백운면	인구수	2,087	2,261	2,112	2,152	2,139	2,150	2,075	2,051	2,060	2,045	2,113.2
		비율	7.7	7.5	7.8	7.8	7.8	7.6	7.7	7.7	7.8	7.8	7.7
	성수면	인구수	2,052	2,246	2,053	1,959	1,932	2,011	1,940	1,897	1,853	1,808	1,975.1
		비율	7.6	7.4	7.5	7.1	7.0	7.1	7.2	7.1	7.0	6.9	7.2
	마령면	인구수	2,186	2,401	2,147	2,120	2,150	2,387	2,093	2,051	2,008	1,949	2,149.2
		비율	8.1	7.9	7.9	7.7	7.8	8.4	7.8	7.7	7.6	7.4	7.8
	부귀면	인구수	2,613	2,852	2,646	2,720	2,820	2,863	2,800	2,793	2,833	2,864	2,780.4
		비율	9.6	9.4	9.7	9.9	10.2	10.1	10.4	10.5	10.7	10.9	10.1
	정천면	인구수	1,147	1,300	1,121	1,149	1,121	1,238	1,146	1,136	1,138	1,104	1,160.0
		비율	4.2	4.3	4.1	4.2	4.1	4.3	4.3	4.3	4.3	4.2	4.2
주천면	인구수	1,692	1,865	1,733	1,737	1,699	1,721	1,631	1,617	1,603	1,577	1,687.5	
	비율	6.2	6.2	6.4	6.3	6.2	6.0	6.0	6.1	6.1	6.0	6.1	
합계	인구수	27,122	30,250	27,230	27,558	27,543	28,473	26,963	26,703	26,474	26,203	27,451.9	
	비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	



출처: 국가통계포털

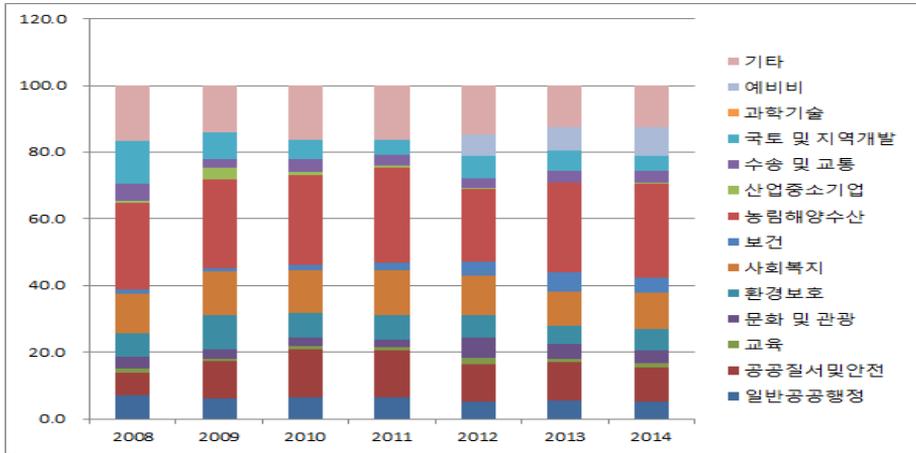
(2) 행정수요 분석

전술한 바와 같은 진안군의 인구변화에 따라서 나타나는 행정수요 변화를 사업별 예산을 통해서 살펴보면, 다음과 같다. 전체 사업예산에서 차지하는 비중을 보면, 전술한 양양군과 동일하게 농림해양수산과 사회복지 등의 예산이 가장 높게 나타나고 있다. 다만, 양양군과 달리 농림해양수산이나 사회복지 등의 예산이 연도별 증감 현상을 보여주고 있어서 단기적 정책비중에서 다소 차이가 존재하기는 하나, 전반적으로 해당 행정수요의 요구가 높은 것은 분명하다.

〈표 3-20〉 진안군의 사업별 예산추이

(단위: 백만원, %)

구 분	2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		
	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	금액	비율	
진 안 군	일반공공행정	14,651	7.1	15,666	6.1	14,314	6.6	14,198	6.3	14,493	5.3	17,952	5.4	19,125	5.3
	공공질서및안전	14,207	6.9	28,347	11.1	31,590	14.5	31,575	14.1	31,068	11.3	38,518	11.6	37,176	10.3
	교육	2,372	1.1	1,907	0.7	1,899	0.9	2,159	1.0	4,444	1.6	3,619	1.1	3,885	1.1
	문화 및 관광	7,685	3.7	7,230	2.8	5,570	2.6	5,580	2.5	17,571	6.4	14,398	4.3	14,253	3.9
	환경보호	14,175	6.9	26,343	10.3	16,016	7.3	15,924	7.1	18,086	6.6	18,451	5.6	23,525	6.5
	사회복지	24,354	11.8	33,138	13.0	27,612	12.7	30,355	13.6	32,275	11.7	33,708	10.2	39,241	10.8
	보건	3,158	1.5	3,117	1.2	3,898	1.8	5,061	2.3	11,575	4.2	19,478	5.9	16,468	4.5
	농림해양수산	53,556	25.9	67,634	26.5	59,015	27.0	63,497	28.4	60,098	21.8	88,640	26.7	102,315	28.2
	산업중소기업	1,272	0.6	8,384	3.3	1,544	0.7	1,658	0.7	727	0.3	308	0.1	757	0.2
	수송 및 교통	10,415	5.0	7,331	2.9	8,859	4.1	7,291	3.3	8,738	3.2	11,520	3.5	13,291	3.7
	국토 및 지역개발	26,776	12.9	20,270	8.0	12,229	5.6	10,100	4.5	17,793	6.5	20,121	6.1	15,800	4.4
	과학기술	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
	예비비	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	17,884	6.5	23,316	7.0	31,505	8.7
	기타	34,313	16.6	35,562	13.9	35,661	16.3	36,291	16.2	40,465	14.7	41,710	12.6	45,286	12.5
합계	206,934	100.0	254,929	100.0	218,207	100.0	223,689	100.0	275,217	100.0	331,739	100.0	362,627	100.0	



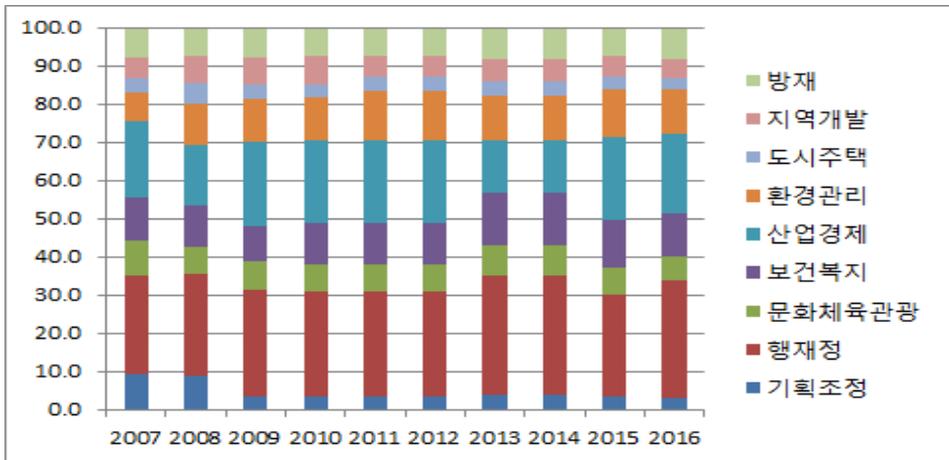
출처: 진안군 통계백서(2008-2014년)

또한 진안군의 담당기구를 중심으로 행정수요의 변화를 살펴보면, 다음과 같다. 전체 담당기구에서 행재정 및 산업경제, 보건복지, 환경관리 등의 담당규모가 차지하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 전술한 예산기준의 행정수요에서 나타난 농림해양수산과 사회복지 등의 비중에 따라서 산업경제와 보건복지 담당규모의 비중이 높은 것은 당연한 것이지만, 환경관련 담당규모의 비중이 비교적 높고 행재정관련 담당규모의 비중이 전술한 양양군에 비해 상대적으로 높은 것이 또다른 특징으로 나타나고 있다.

〈표 3-21〉 진안군의 기능별 변화추이

(단위: 개, %)

기능	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		2015년		2016년	
	수	비율																		
기획조정	5	9.3	5	8.9	2	3.7	2	3.6	2	3.6	2	3.6	2	3.9	2	3.9	2	3.6	2	3.2
행재정	14	25.9	15	26.8	15	27.8	15	27.3	15	27.3	15	27.3	16	31.4	16	31.4	15	26.8	19	30.6
문화체육관광	5	9.3	4	7.1	4	7.4	4	7.3	4	7.3	4	7.3	4	7.8	4	7.8	4	7.1	4	6.5
보건복지	6	11.1	6	10.7	5	9.3	6	10.9	6	10.9	6	10.9	7	13.7	7	13.7	7	12.5	7	11.3
산업경제	11	20.4	9	16.1	12	22.2	12	21.8	12	21.8	12	21.8	7	13.7	7	13.7	12	21.4	13	21.0
환경관리	4	7.4	6	10.7	6	11.1	6	10.9	7	12.7	7	12.7	6	11.8	6	11.8	7	12.5	7	11.3
도시주택	2	3.7	3	5.4	2	3.7	2	3.6	2	3.6	2	3.6	2	3.9	2	3.9	2	3.6	2	3.2
지역개발	3	5.6	4	7.1	4	7.4	4	7.3	3	5.5	3	5.5	3	5.9	3	5.9	3	5.4	3	4.8
방재	4	7.4	4	7.1	4	7.4	4	7.3	4	7.3	4	7.3	4	7.8	4	7.8	4	7.1	5	8.1
합계	54	100.0	56	100.0	54	100.0	55	100.0	55	100.0	55	100.0	51	100.0	51	100.0	56	100.0	62	100.0



출처: 행정자치부 지방행정조직편람(2007-2016년)

3) 대응여건 분석

(1) 관장기능 분석

진안군의 관장기능은 전술한 양양군과 동일하다. 양양군과 마찬가지로 진안군 역시 동일한 기초자치단체의 법적 지위를 보유하면서 「지방자치법」에 규정된 관장기

능을 획일적으로 통할하게 된다. 관장기능과 관련된 이와 같은 원칙은 진안군에서도 차별적이지 못하다.

〈표 3-22〉 진안군의 관장기능

구분		내용
국가사무		■ 국가사무
광역사무	특/광역시	■ 광역사무 + 자치구 위임사무
	특별자치시	■ 광역사무 + 기초사무
	도	■ 광역사무
	특별자치도	■ 광역사무 + 기초사무
기초사무	50만 이상	■ 기초사무 + 대도시 특례사무
	일반시	■ 기초사무
	군(진안군)	■ 기초사무
	자치구	■ 기초사무 - 분청 위임사무
행정구		■ 사업적 집행사무
읍면동		■ 대민적 집행사무

구분	내역
국가 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 외교, 국방, 사법, 국제 등 국가의 존립에 필요한 사무 · 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 · 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 · 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 · 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준의 통일 및 조정을 요하는 사무 · 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 · 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
광역 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 · 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 · 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 · 국가 - 시·군·자치구간의 연락·조정 등의 사무 · 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 · 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무

구분	내역
기초 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 주민의 복지증진에 관한 사무 · 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 · 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 · 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 · 지역민방위 및 소방에 관한 사무
50만 이상 특례 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 보건의료에 관한 사무특례 · 지방공기업에 관한 사무특례 · 주택건설에 관한 사무특례 · 토지구획정리사업에 관한 사무특례 · 도시계획에 관한 사무특례 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> · 도시재개발사업에 관한 사무특례 · 환경보전에 관한 사무특례 · 건설기계관리에 관한 사무특례 · 자동차 운송사업에 관한 사무특례 · 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무특례 · 지적에 관한 사무특례 · 열 사용 기지재에 관한 사무특례 · 식품제조업에 관한 사무특례 · 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무특례 · 사회복지시설에 관한 사무특례 · 고압가스에 관한 사무특례 · 도시가스에 관한 사무특례 · 지방채 발행 승인신청
자치구 위임 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무 · 지방재정에 관한 사무 · 매장 및 묘지 등에 관한 사무 · 청소·오물에 관한 사무 · 지방토목·주택건설 등에 관한 사무 · 도시계획에 관한 사무 · 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무 · 상수도사업에 관한 사무 · 공공하수도에 관한 사무 · 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무 · 지방궤도사업에 관한 사무 · 대중교통행정에 관한 사무 · 지역경제 육성에 관한 사무 · 교통신호기, 안전표지 등의 설치·관리 등에 관한 사무

출처 : 지방자치법

(2) 주요시설

공공서비스를 공급하기 위한 진안군의 주요시설은 전술한 하부행정기관을 제외하고도 다음과 같은 시설들이 설치되어 있다. 즉, 경찰서와 파출소, 도서관, 우체국, 농협 등이 설치되어 있으며, 양양군과 달리 경찰서가 설치되어 있다.

〈표 3-23〉 진안군 주요 시설현황

구분	시설명	
군청 및 면사무소	진안군	진안군청
	용담면	용담면사무소
	안천면	안천면사무소
	동향면	동향면사무소
	상전면	상전면사무소
	백운면	백운면사무소
	성수면	성수면사무소
	마령면	마령면사무소
	부귀면	부귀면사무소
	정천면	정천면사무소
	주천면	주천면사무소
교육청	-	
경찰서 및 파출소 (출장소 포함)	진안군	진안경찰서
	진안군	진안경찰서 마이지구대
	용담면	용담치안센터
	안천면	안천치안센터
	동향면	동향파출소
	상전면	상전파출소
	백운면	백운파출소
	성수면	성수치안센터
	마령면	마령파출소
	부귀면	부귀치안센터
	주천면	주천치안센터
도서관	진안군	진안공공도서관
	진안군	마이작은도서관
	동향면	동향마을문고
	백운면	백운면주민자치센터도서관
	백운면	백운마을문고
	마령면	진안사랑문고

구분		시설명
	마령면	동촌마을문고
	부귀면	부귀마을문고
보건소 및 보건지소	진안군	동향보건소
	용담면	용담보건지소
	동향면	동향보건지소
	상전면	상전보건지소
	백운면	백운면보건지소
	성수면	성수면보건지소
	마령면	마령보건지소
	부귀면	부귀보건지소
	주천면	주천면보건지소
농협	진안군	농협중앙회 진안군지부
	진안군	농협 진안본점
	진안군	농협중앙회 진안지부
	진안군	농협 축산무진장본점
	용담면	농협 진안용담지소
	동향면	농협 진안동향지소
	상전면	농협 진안삼전지소
	백운면	농협 백운지점
	성수면	성수농협 조합장실
	마령면	진안농협 마령지점
	부귀면	농협 부귀지점
주천면	농협 진안주천지소	
안천면	농협 진안안천지소	
우체국	진안읍	진안우체국
	용담면	용담우체국
	동향면	동향우체국
	상전면	상전우체국
	백운면	백운우체국
	성수면	외궁우체국
	마령면	마령우체국
	부귀면	부귀우체국
	주천면	주천우체국
	안천면	안천우체국
정천면	정천우체국	

구분	진안읍	용담면	안천면	동향면	상전면	백운면	성수면	미령면	부귀면	정천면	주천면
교육청	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
경찰 시설	2	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
도서관	2	0	0	1	0	2	0	2	1	0	0
보건 시설	1	1	0	1	1	1	1	1	1	0	1
농협	4	1	1	1	1	1	1	1	1	0	1
우체국	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

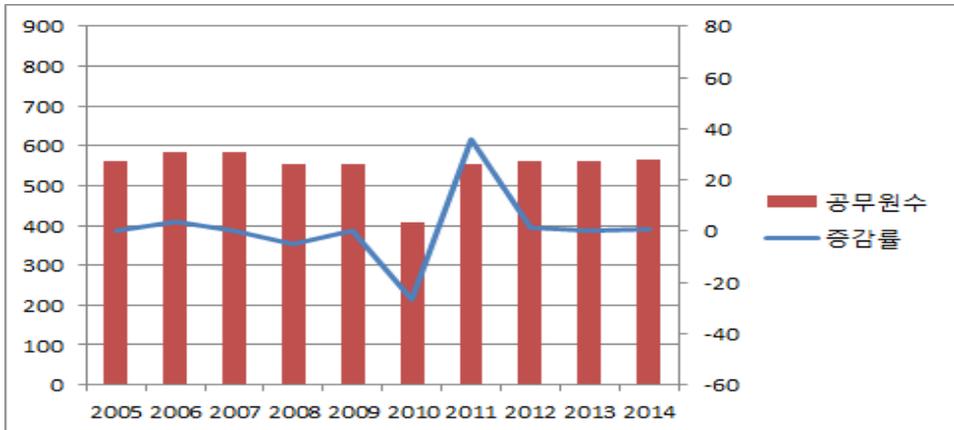
(3) 공무원 규모분석

진안군의 행정서비스를 공급하기 위한 직접적인 수단인 공무원의 규모를 정원기준으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-24〉 진안군의 공무원 정원추이

(단위: 명, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	평균
진안군 공무원수	563	583	583	553	553	407	553	560	560	565	548
증감률	-	3,6	0,0	-5,1	0,0	-26,4	35,9	1,3	0,0	0,9	1,1



출처: 진안군 통계백서(2005-2014년)

구체적으로 연도별 증감이 있음에도 불구하고, 2005년 563명에서 2014년 현재 565명으로 유사한 수준을 유지하고 있다. 연도별 증감은 전술한 바이지만, 대체적으로 정부의 구조조정 등에 따른 것이고, 양양군과 마찬가지로 인구규모의 감소추이에 상응하는 공무원 정원의 감축은 나타나지 않고 있다. 따라서 인구변화에 따른 행정수요의 양적 및 질적 변화가 공무원의 정원에 직접적인 영향을 미치는 것으로는 나타나지 않고 있다.

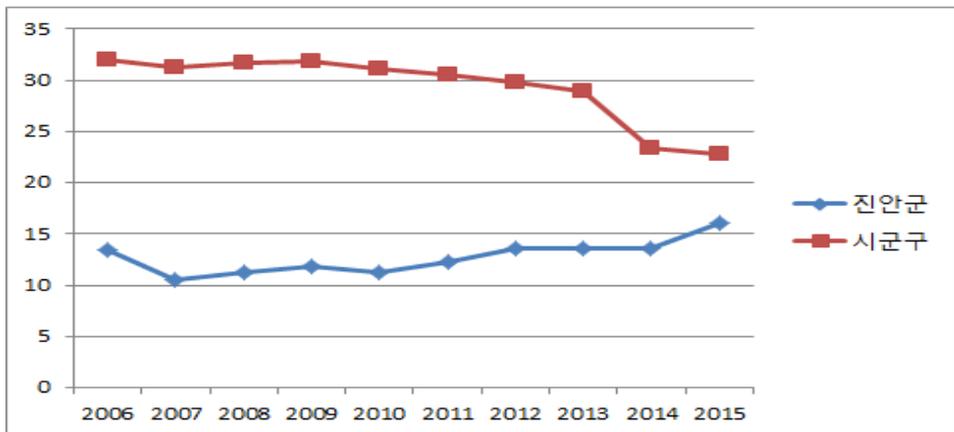
(4) 재정자립도 분석

행정서비스 공급에 수반되는 재원을 재정자립도를 기준으로 살펴보면, 다음과 같다.

〈표 3-25〉 진안군의 재정자립도 추이

(단위: %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
진안군	13,4	10,5	11,2	11,8	11,3	12,3	13,6	13,6	13,6	16,0	12,7
시군구 평균	32,0	31,2	31,7	31,9	31,1	30,5	29,8	28,9	23,4	22,8	29,4



출처: 국가통계포털

진안군의 재정자립도는 전술한 양양군과 달리 최근으로 올수록 소폭이지만 점차 증가하고 있다. 다만, 기초자치단체 전체 평균에 비해서는 다소 낮은 수준을 유지하고 있지만, 전술한 양양군에 비해서는 긍정적인 현상으로 판단할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 진안군의 행정수요에 효과적으로 대응할 수 있는 충분한 수준을 보유한 것으로 보기는 어렵다.

(5) 공급방식 분석

진안군의 행정서비스 공급방식에 대한 실태는 다음과 같다. 기본적으로 전술한 양양군과 마찬가지로 직접 관장하는 공급방식에 의존하고 있으며, 여타의 대안적 공급방식의 활용에는 소극적인 것으로 나타나고 있다.

〈표 3-26〉 진안군의 서비스공급방식 실태

구분		활용	비활용
직접관장	직영	○	
	공기업	○	
	재단법인	○	
	민간위탁	○	
광역행정	사무위탁		○
	행정협의회	○	
	지방자치단체조합		○
협업행정	공간통합		○
	업무협업		○

3. 영덕군 사례

1) 지역여건 분석

(1) 지역현황

영덕군의 행정구역은 영덕읍과 강구면, 달산면, 남정면, 지품면, 영해면, 축산면, 병곡면, 창수면 등 1읍 8면으로 구성되어 있다. 또한 인구는 2016년 현재 남자 19,361명과 여자 20,957명 등 총 40,318명으로 여자가 상대적으로 많다. 한편, 토지는 총 741.1km²이고, 임야가 전체의 81.1%를 차지하고 있다.

〈표 3-27〉 영덕군의 지역현황

구분	내용
행정구역	<ul style="list-style-type: none"> ■ 1읍 8면 - 영덕읍, 강구면, 남정면, 달산면, 지품면, 축산면, 영해면, 병곡면, 창수면
인구구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 규모 : 40,318명(20,006세대) ■ 성별구성 <ul style="list-style-type: none"> - 남자 : 19,361명(48%) - 여자 : 20,957명(52%) ■ 행정구역별 구성 <ul style="list-style-type: none"> - 영덕읍 : 11,395명(28.3%) - 강구면 : 7,207명(17.9%) - 남정면 : 2,741명(6.8%) - 달산면 : 1,379명(3.4%) - 지품면 : 2,333명(5.8%) - 축산면 : 3,248명(8.1%) - 영해면 : 6,966명(17.3%) - 병곡면 : 3,134명(7.8%) - 창수면 : 1,915명(4.7%)
토지구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총 면적 : 741.1km² <ul style="list-style-type: none"> - 임야 : 601,22km²(81.1%) - 전 : 33,05km²(4.5%) - 답 : 44,84km²(6.1%) - 대지 : 7,46km²(1.0%) - 기타 : 54,53km²(7.4%)

출처 : 영덕군 2015 통계연보

(2) 생활권 구조

영덕군은 포항시와 울진군, 영양군 및 청송군과 인접하고 있으나, 전반적으로 포항시와 가장 빈번한 교류가 이루어지고 있다. 영덕군을 중심으로 1일 평균 통행량이 300명 이상인 지방자치단체는 포항시로 영덕군에서 포항시로의 통행량이 358명이고, 포항시에서 영덕군으로의 통행량이 787명으로 영덕군과 포항시간에는 매일 1,145명에 이르고 있다. 이에 따르면, 영덕군은 포항시와 비교적 밀접한 생활권을 형성하고 있는 것으로 판단된다.

〈표 3-28〉 영덕군의 통근통학 네트워크

구분	통근통학 네트워크, 원형	통근통학 네트워크, 300 트립 이상
표 3-28		

자료 : 최영출·김창호 외(2010).

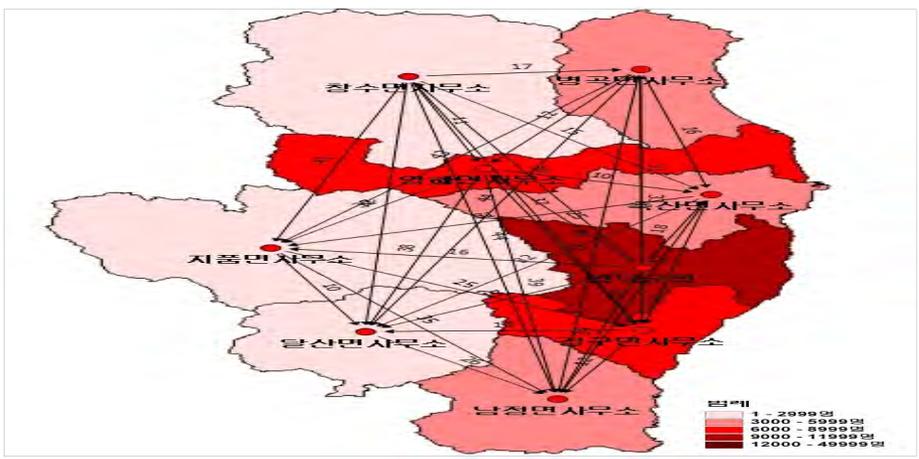
(3) 하부행정기관의 분포

영덕군의 하부행정기관은 영덕읍을 비롯하여 강구면 등 8개의 면을 포함하여 총 9개의 읍·면으로 구성되어 있다. 이들 읍·면간의 공간적 분포를 보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 즉, 영덕읍 기준으로 가장 긴 소요시간은 병곡면으로 31분이고, 가장 짧은 소요시간은 강구면으로 13분이다. 그리고 하부행정기관 상호간에 가장 긴

소요시간은 병곡면과 남정면으로 46분이며, 가장 짧은 소요시간은 영해면과 축산면으로 10분으로 나타나고 있다.

〈표 3-29〉 영덕군의 하부행정기관 분포

구분	영덕읍	창수면	병곡면	영해면	축산면	지품면	강구면	달산면	남정면
영덕읍		30분	31분	25분	18분	16분	13분	17분	24분
창수면	30분		17분	11분	15분	41분	32분	42분	44분
병곡면	31분	17분		12분	16분	43분	33분	44분	46분
영해면	25분	11분	12분		10분	37분	27분	38분	39분
축산면	18분	15분	16분	10분		31분	22분	32분	34분
지품면	16분	41분	43분	37분	31분		25분	10분	35분
강구면	13분	32분	33분	27분	22분	25분		18분	12분
달산면	17분	42분	44분	38분	32분	10분	18분		26분
남정면	24분	44분	46분	39분	34분	35분	12분	26분	



주 : 링크는 소요 시간(분)을 나타냄
 자료 : 최영철·김창호 외(2010).

2) 영향요소 분석

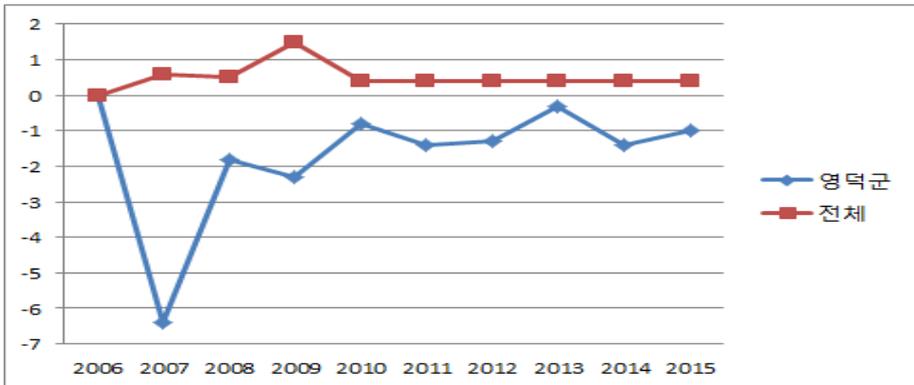
(1) 인구변화 분석

영덕군의 최근 10년간의 인구규모 변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다.

전반적으로 인구규모의 감소추이를 나타나고 있으며, 평균 -1.86%의 감소율을 보이고 있다. 이와 같은 변화율은 같은 기간의 전국평균 0.56%에 비하여 현저히 낮게 나타나고 있다. 이에 따르면, 영덕군의 인구규모는 전국의 변화추이인 증가율과 달리 감소율의 기초를 가지고 있으며, 전술한 양양군과 진안군에 비해서 상대적으로 감소율이 낮게 나타나고 있다.

〈표 3-30〉 영덕군의 인구추이(최근 10년)

구분	인구수	증감률	전체 증감률	
영덕군	2006	46,460	-	-
	2007	43,470	-6.4	0.6
	2008	42,707	-1.8	0.5
	2009	41,710	-2.3	1.5
	2010	41,377	-0.8	0.4
	2011	40,794	-1.4	0.4
	2012	40,257	-1.3	0.4
	2013	40,142	-0.3	0.4
	2014	39,586	-1.4	0.4
	2015	39,191	-1	0.4
	평균	41,569.40	-1.86	0.56

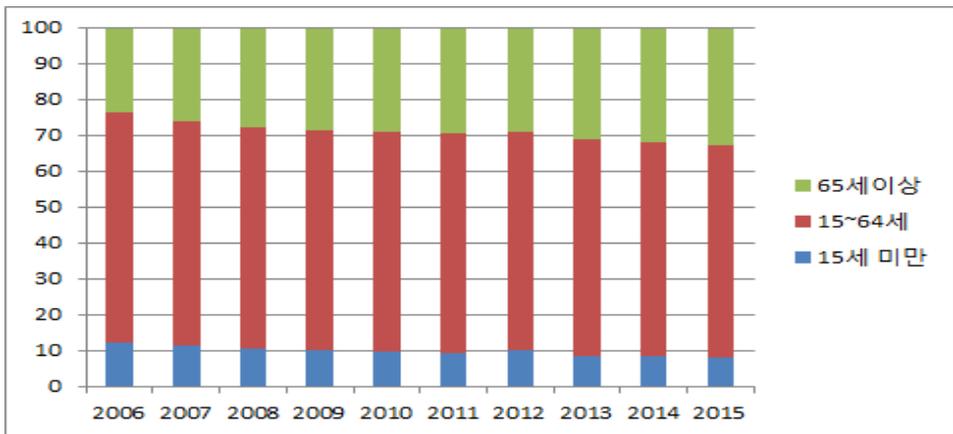


한편, 영덕군의 세대별 인구변화를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 영덕군 전술한 양양군이나 진안군과 동일하게 65세 이상의 점유율은 지속적으로 증가하여 왔으며, 이에 비하여 15세 미만과 15세~65세는 점차 감소하고 있는 추이를 보이고 있다. 영덕군도 역시 인구구성에서 고령화가 계속해서 심화되고 있음을 나타낼 뿐만 아니라 전체 인구구성에서 15세 미만의 점유율이 앞의 2개 사례보다 낮게 나타나고 있다.

〈표 3-31〉 영덕군의 인구구성 변화추이

구 분		영덕군	
		인구수(명)	비율(%)
2006	15세 미만	5,785	12.45
	15~64세	29,702	63.93
	65세이상	10,973	23.62
2007	15세 미만	4,926	11.33
	15~64세	27,182	62.53
	65세이상	11,362	26.14
2008	15세 미만	4,635	10.85
	15~64세	26,354	61.71
	65세이상	11,718	27.44
2009	15세 미만	4,328	10.38
	15~64세	25,499	61.13
	65세이상	11,883	28.49
2010	15세 미만	4,047	9.78
	15~64세	25,354	61.28
	65세이상	11,976	28.94
2011	15세 미만	3,814	9.35
	15~64세	24,951	61.17
	65세이상	12,026	29.48
2012	15세 미만	4,142	10.33
	15~64세	24,452	60.97
	65세이상	11,513	28.71
2013	15세 미만	3,506	8.73
	15~64세	24,217	60.33
	65세이상	12,419	30.94
2014	15세 미만	3,348	8.46
	15~64세	23,599	59.61
	65세이상	12,639	31.93

구 분		영덕군	
		인구수(명)	비율(%)
2015	15세 미만	3,236	8.26
	15~64세	23,212	59.23
	65세이상	12,743	32.52
평균	15세 미만	4,176.70	10.05
	15~64세	25,452.20	61.25
	65세이상	11,925.20	28.70



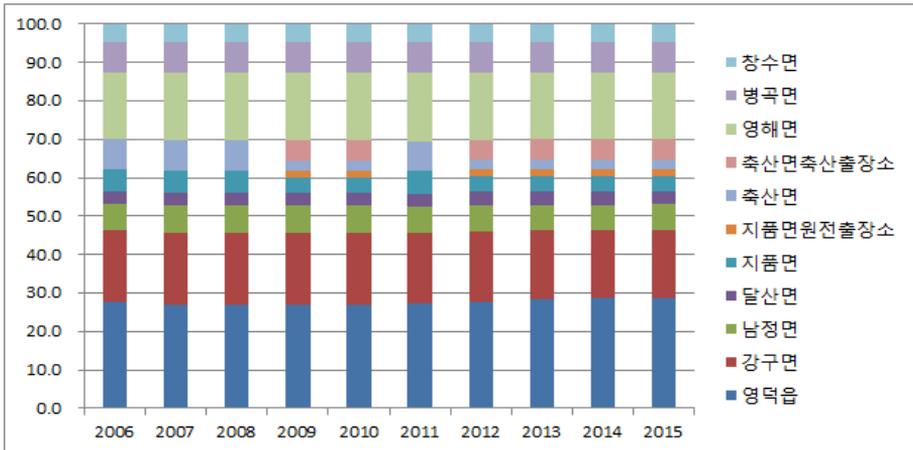
출처: 국가통계포털

또한 영덕군의 읍면별 인구분포를 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있다. 영덕읍의 인구가 전체의 30% 수준을 차지하고 있으나, 전술한 양양군이나 진안군보다는 비중이 상대적으로 낮다. 또한 읍면 면간의 인구감소율이 유사하게 나타나고 있어 면지역의 상대적 인구감소는 크지 않은 것으로 나타나고 있다. 읍의 인구비율이 전술한 양양군이나 진안군에 비해 낮은 것은 영덕군이 상대적으로 면의 수가 많은 것에서 비롯된 결과로 보여 진다. 다만, 전체인구의 감소에도 불구하고, 읍과 면의 인구가 동일한 비중을 유지하는 것은 출산율 등에 따른 것으로 추측된다.

〈표 3-32〉 영덕군의 읍면별 인구분포

(단위: 명, %)

구분		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	평균
읍면동	영덕읍	인구수 12,900	11,707	11,531	11,305	11,204	11,081	11,181	11,339	11,312	11,306	11,486.6
	비율	27.8	26.9	27.0	27.1	27.1	27.2	27.8	28.2	28.6	28.8	27.6
	강구면	인구수 8,626	8,156	8,007	7,765	7,711	7,502	7,320	7,215	6,978	6,857	7,613.7
	비율	18.6	18.8	18.7	18.6	18.6	18.4	18.2	18.0	17.6	17.5	18.3
	남정면	인구수 3,227	3,083	2,983	2,913	2,917	2,835	2,746	2,719	2,664	2,621	2,870.8
	비율	6.9	7.1	7.0	7.0	7.0	6.9	6.8	6.8	6.7	6.7	6.9
	달산면	인구수 1,455	1,402	1,383	1,334	1,315	1,378	1,398	1,379	1,344	1,292	1,368.0
	비율	3.1	3.2	3.2	3.2	3.2	3.4	3.5	3.4	3.4	3.3	3.3
	지품면	인구수 2,764	2,581	2,544	1,744	1,721	2,404	1,664	1,641	1,644	1,621	2,032.8
	비율	5.9	5.9	6.0	4.2	4.2	5.9	4.1	4.1	4.2	4.1	4.9
	지품면원전출장소	인구수 0	0	0	719	711	0	666	660	654	656	406.6
	비율	0.0	0.0	0.0	1.7	1.7	0.0	1.7	1.6	1.7	1.7	1.0
	축산면	인구수 3,664	3,443	3,349	1,005	1,008	3,160	1,003	1,037	1,053	1,036	1,975.8
	비율	7.9	7.9	7.8	2.4	2.4	7.7	2.5	2.6	2.7	2.6	4.8
	축산면축산출장소	인구수 0	0	0	2,271	2,217	0	2,118	2,095	2,052	2,044	1,279.7
	비율	0.0	0.0	0.0	5.4	5.4	0.0	5.3	5.2	5.2	5.2	3.1
	영해면	인구수 7,936	7,553	7,490	7,374	7,336	7,262	7,077	7,019	6,898	6,819	7,276.4
	비율	17.1	17.4	17.5	17.7	17.7	17.8	17.6	17.5	17.4	17.4	17.5
	병곡면	인구수 3,699	3,506	3,441	3,327	3,263	3,218	3,166	3,127	3,090	3,067	3,290.4
	비율	8.0	8.1	8.1	8.0	7.9	7.9	7.9	7.8	7.8	7.8	7.9
창수면	인구수 2,189	2,039	1,979	1,953	1,974	1,954	1,918	1,911	1,897	1,872	1,968.6	
비율	4.7	4.7	4.6	4.7	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.8	4.7	
합계	인구수 46,460	43,470	42,707	41,710	41,377	40,794	40,257	40,142	39,586	39,191	41,569.4	
비율	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	



출처: 국가통계포털

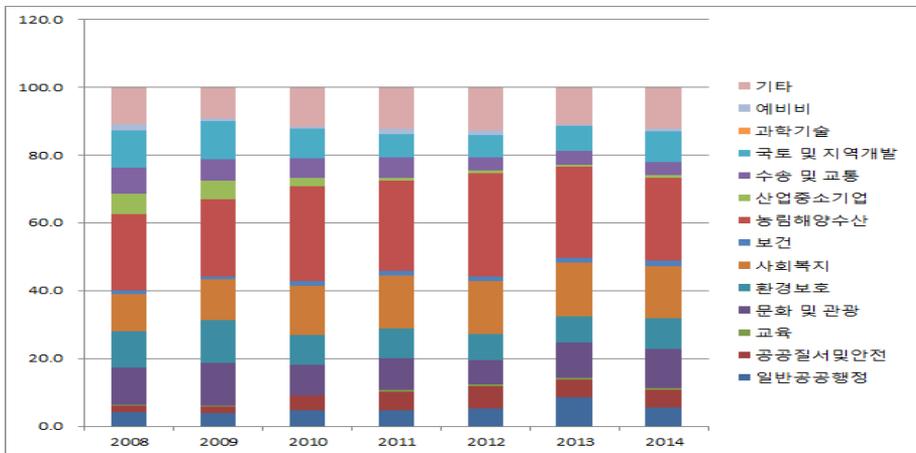
(2) 행정수요 분석

영덕군의 인구변화에 따라서 나타나는 행정수요 변화를 사업별 예산을 통해서 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-33〉 영덕군의 사업별 예산추이

(단위: 백만원, %)

구분	2008		2009		2010		2011		2012		2013		2014	
	금액	비율												
일반공공행정	13,185	4.0	13,966	3.7	14,120	4.6	13,926	4.5	15,798	5.1	29,699	8.5	18,534	5.4
공공질서및안전	6,461	2.0	7,549	2.0	13,710	4.4	17,144	5.6	20,184	6.6	18,230	5.2	18,125	5.3
교육	862	0.3	787	0.2	641	0.2	1,344	0.4	2,057	0.7	2,083	0.6	2,349	0.7
문화 및 관광	36,165	11.1	47,791	12.8	27,553	8.9	28,663	9.4	21,635	7.1	36,670	10.5	39,732	11.5
환경보호	35,067	10.7	46,421	12.4	27,656	8.9	26,880	8.8	23,811	7.8	26,765	7.7	30,514	8.9
사회복지	35,223	10.8	45,165	12.1	45,131	14.6	48,322	15.8	48,079	15.7	55,237	15.8	53,634	15.6
보건	3,983	1.2	3,547	0.9	3,776	1.2	3,930	1.3	4,150	1.4	5,018	1.4	4,973	1.4
농림해양수산	73,528	22.5	85,691	22.9	87,139	28.1	81,668	26.7	93,102	30.3	94,021	26.9	84,563	24.5
산업중소기업	19,497	6.0	20,407	5.5	7,409	2.4	2,755	0.9	2,926	1.0	1,837	0.5	2,957	0.9
수송 및 교통	25,186	7.7	23,314	6.2	17,725	5.7	18,120	5.9	11,999	3.9	14,157	4.1	12,744	3.7
국토 및 지역개발	36,244	11.1	42,105	11.3	27,220	8.8	21,095	6.9	19,781	6.4	25,930	7.4	31,229	9.1
과학기술	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0
예비비	6,500	2.0	2,786	0.7	2,280	0.7	5,366	1.8	4,270	1.4	1,241	0.4	2,745	0.8
기타	34,897	10.7	34,385	9.2	35,737	11.5	36,984	12.1	39,034	12.7	38,556	11.0	42,358	12.3
합계	326,798	100.0	373,914	100.0	310,097	100.0	306,197	100.0	306,826	100.0	349,444	100.0	344,457	100.0



출처: 영덕군 통계백서(2008-2014년)

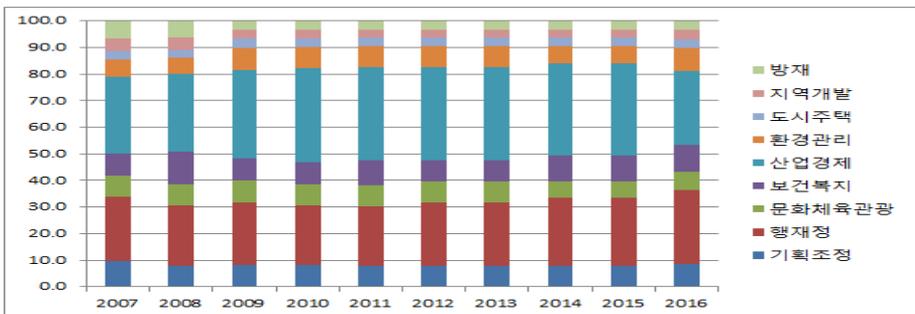
전체 사업예산에서 차지하는 비중을 보면, 전술한 사례들과 마찬가지로 농림해양 수산과 사회복지 등의 예산이 가장 높게 나타나고 있다. 다만, 영덕군의 경우 문화 관광 예산의 비중도 비교적 높게 나타나고 있다. 그럼에도 불구하고, 전반적으로 사회복지 예산이 지속적으로 증가되고 있는 것으로 나타나고 있다.

또한 영덕군의 담당기구를 중심으로 행정수요의 변화를 살펴보면, 다음과 같다. 전체 담당기구에서 행정재 및 산업경제, 보건복지 등의 담당규모가 차지하는 비중이 상대적으로 높게 나타나고 있다. 담당기구의 변화에서 나타나는 특징은 보건복지 담당기구는 전술한 예산규모의 변화에 부합하는 증가현상을 보여주고 있으나, 산업경제 담당기구는 반대로 감소추이를 보여주고 있다는 점이다. 다만, 문화관광 담당기구는 예산규모와 유사한 비중을 차지하고 있지는 않다.

〈표 3-34〉 영덕군의 기능별 변화추이

(단위: 개, %)

기능	2007년		2008년		2009년		2010년		2011년		2012년		2013년		2014년		2015년		2016년	
	수	비율																		
기획조정	6	9.7	5	7.7	5	8.3	5	8.1	5	7.9	5	7.9	5	7.9	5	7.9	5	7.9	5	8.6
행정재	15	24.2	15	23.1	14	23.3	14	22.6	14	22.2	15	23.8	15	23.8	16	25.4	16	25.4	16	27.6
문화 체육관광	5	8.1	5	7.7	5	8.3	5	8.1	5	7.9	5	7.9	5	7.9	4	6.3	4	6.3	4	6.9
보건복지	5	8.1	8	12.3	5	8.3	5	8.1	6	9.5	5	7.9	5	7.9	6	9.5	6	9.5	6	10.3
산업경제	18	29.0	19	29.2	20	33.3	22	35.5	22	34.9	22	34.9	22	34.9	22	34.9	22	34.9	16	27.6
환경관리	4	6.5	4	6.2	5	8.3	5	8.1	5	7.9	5	7.9	5	7.9	4	6.3	4	6.3	5	8.6
도시주택	2	3.2	2	3.1	2	3.3	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.4
지역개발	3	4.8	3	4.6	2	3.3	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.4
방재	4	6.5	4	6.2	2	3.3	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.2	2	3.4
합계	62	100.0	65	100.0	60	100.0	62	100.0	63	100.0	63	100.0	63	100.0	63	100.0	63	100.0	58	100.0



출처: 행정자치부 지방행정조직편람(2007-2016년)

3) 대응여건 분석

(1) 관장기능 분석

영덕군의 관장기능은 앞의 사례들과 같다. 영덕군도 기초자치단체의 법적 지위를 보유하고 있으므로 마찬가지로 『지방자치법』에 규정된 관장기능을 통할하고 있다.

〈표 3-35〉 영덕군의 관장기능

구분		내용
국가사무		■ 국가사무
광역사무	특/광역시	■ 광역사무 + 자치구 위임사무
	특별자치시	■ 광역사무 + 기초사무
	도	■ 광역사무
	특별자치도	■ 광역사무 + 기초사무
기초사무	50만 이상	■ 기초사무 + 대도시 특례사무
	일반시	■ 기초사무
	군(영덕군)	■ 기초사무
	자치구	■ 기초사무 - 본청 위임사무
행정구		■ 사업적 집행사무
읍면동		■ 대민적 집행사무

구분	내역
국가 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무 · 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무 · 농림·축·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무 · 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 · 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기존의 통일 및 조정을 요하는 사무 · 우편, 철도 등 전국적 규모 또는 이와 비슷한 규모의 사무 · 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술 및 재정능력으로 감당하기 어려운 사무
광역 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 행정처리결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 · 시·도단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 · 지역적 특성을 살리면서 시·도단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 · 국가 - 시·군·자치구간의 연락·조정 등의 사무 · 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 · 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설의 설치 및 관리에 관한 사무

구분	내역
기초 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체 구역, 조직 및 행정관리 등에 관한 사무 · 주민의 복지증진에 관한 사무 · 농림·상공업 등 산업진흥에 관한 사무 · 지역개발 및 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무 · 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무 · 지역민방위 및 소방에 관한 사무
50만 이상 특례 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 보건의료에 관한 사무특례 · 지방공기업에 관한 사무특례 · 주택건설에 관한 사무특례 · 토지구획정리사업에 관한 사무특례 · 도시계획에 관한 사무특례 <hr/> <ul style="list-style-type: none"> · 도시재개발사업에 관한 사무특례 · 환경보전에 관한 사무특례 · 건설기계관리에 관한 사무특례 · 자동차 운송사업에 관한 사무특례 · 지방공무원 인사 및 정원관리에 관한 사무특례 · 지적에 관한 사무특례 · 열 사용 기자재에 관한 사무특례 · 식품제조업에 관한 사무특례 · 묘지·화장장 및 납골당의 운영관리에 관한 사무특례 · 사회복지시설에 관한 사무특례 · 고압가스에 관한 사무특례 · 도시가스에 관한 사무특례 · 지방채 발행 승인신청
자치구 위임 사무	<ul style="list-style-type: none"> · 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무 · 지방재정에 관한 사무 · 매장 및 묘지 등에 관한 사무 · 청소·오물에 관한 사무 · 지방토목·주택건설 등에 관한 사무 · 도시계획에 관한 사무 · 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무 · 상수도사업에 관한 사무 · 공공하수도에 관한 사무 · 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무 · 지방궤도사업에 관한 사무 · 대중교통행정에 관한 사무 · 지역경제 육성에 관한 사무 · 교통신호기, 안전표지 등의 설치·관리 등에 관한 사무

출처 : 지방자치법

(2) 주요시설

공공서비스를 공급하기 위한 진안군의 주요시설은 전술한 하부행정기관을 제외하고도 다음과 같은 시설들이 설치되어 있다. 즉, 경찰서와 파출소, 도서관, 우체국, 농협 등이 설치되어 있으며, 진안군과 마찬가지로 경찰서가 설치되어 있다.

〈표 3-36〉 영덕군 주요 시설현황

구분	사설명	
군청 및 면사무소	영덕군청	
	창수면사무소	
	병곡면사무소	
	영해면사무소	
	축산면사무소	
	지품면사무소	
	강구면사무소	
	달산면사무소	
교육청	영덕군	경상북도 영덕교육청
	영덕군	영덕경찰서 영덕지구대
경찰서 및 파출소 (출장소 포함)	창수면	영덕경찰서 영해지구대
	병곡면	병곡치안센터
	영해면	영덕경찰서 영해지구대
	지품면	지품치안센터
	강구면	강구치안센터
	달산면	영덕경찰서 영덕지구대
	남정면	남정치안센터
도서관	영덕군	경북도립영덕도서관
보건소 및 보건지소	영덕군	영덕군보건소
	창수면	창수면보건지소
	창수면	창수면오촌보건진료소
	병곡면	병곡면보건지소
	병곡면	병곡면금곡보건진료소
	영해면	영해면보건지소
	축산면	상원보건진료소
	지품면	지품면보건지소
강구면	강구보건지소	

구분		시설명							
농협	달산면	달산면보건지소							
	남정면	남정면보건지소							
	영덕군	농협 영덕지점							
	영덕군	농협 축협영덕울진지점							
	영덕군	농협중앙회 영덕군청출장소							
	창수면	농협 북영덕창수지점							
	병곡면	북영덕농협							
	영해면	농협 영해본점							
	영해면	농협 축협영덕영해지소							
	축산면	영해농업협동조합 축산항지점							
	축산면	농협 영해축산지소							
	지품면	농협 지품지점							
	강구면	농협 강구본점							
	강구면	농협 강구오포지점							
	달산면	농협 강구달산지점							
우체국	남정면	농협 남정지점							
	영덕군	영덕우체국							
	창수면	창수우체국							
	강구면	강구우체국							

구분	영덕읍	창수면	병곡면	영해면	축산면	지품면	강구면	달산면	남정면
교육청	1	0	0	0	0	0	0	0	0
경찰 시설	1	1	1	1	0	1	1	1	1
도서관	1	0	0	0	0	0	0	0	0
보건 시설	1	2	2	1	1	1	1	1	1
농협	3	1	1	2	2	1	2	1	1
우체국	1	0	0	0	0	0	1	0	0

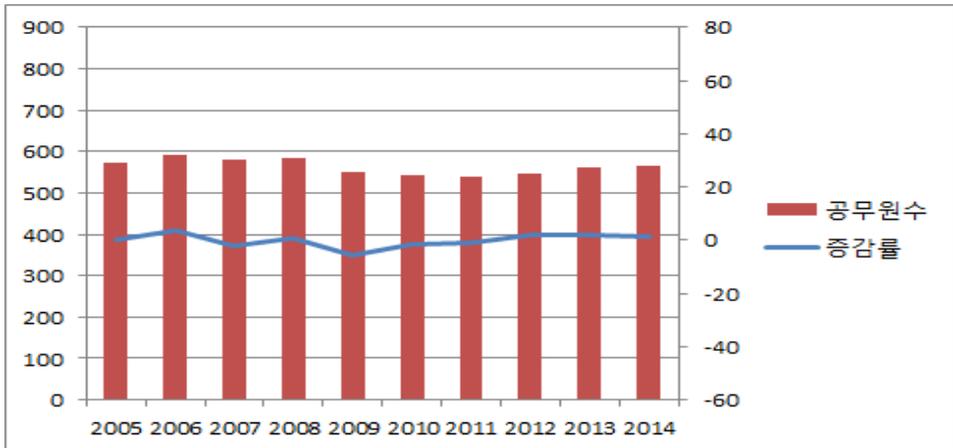
(3) 공무원 규모분석

영덕군의 행정서비스를 공급하기 위한 직접적인 수단인 공무원의 규모를 정원기준으로 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3-37〉 영덕군의 공무원 정원추이

(단위: 명, %)

구분	2005년	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	평균
영덕군 공무원수	572	592	579	584	552	543	538	548	560	566	563
증감률	-	3.5	-2.2	0.9	-5.5	-1.6	-0.9	1.9	2.2	1.1	-0.1



출처: 영덕군 통계백서(2005-2014년)

공무원의 정원은 2005년 572명에서 2014년 현재 566명으로 소폭이지만 감소된 것으로 나타나고 있다. 특히, 2009년도에 급격히 감소되었다가 2013년부터 점차 증가추이를 보이고 있다. 다만, 이러한 공무원의 감소가 전술한 행정수요의 변화에 따른 것으로 보기는 어렵다.

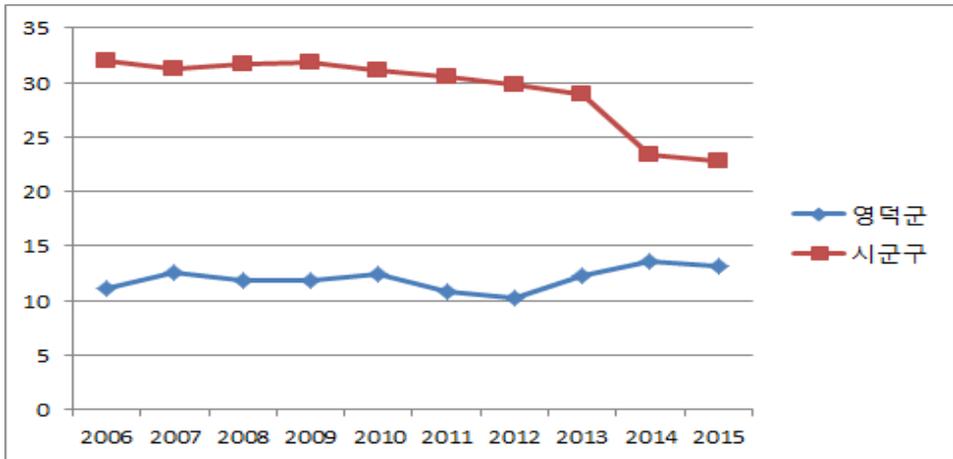
(4) 재정자립도 분석

행정서비스 공급에 수반되는 재원을 재정자립도를 기준으로 살펴보면, 다음과 같다. 영덕군의 재정자립도는 전술한 진안군과 마찬가지로 최근으로 올수록 소폭이지만 점차 증가하고 있다. 그럼에도 불구하고, 기초자치단체 전체 평균에 비해서는 낮은 수준을 보이고 있으며, 따라서 영덕군의 행정수요에 효과적으로 대응할 충분한 수준은 아닌 것으로 보여 진다.

〈표 3-38〉 영덕군의 재정자립도 추이

(단위: %)

구 분	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	평균
영덕군	11.1	12.6	11.9	11.9	12.4	10.8	10.2	12.3	13.6	13.1	12.0
시군구 평균	32.0	31.2	31.7	31.9	31.1	30.5	29.8	28.9	23.4	22.8	29.4



출처: 국가통계포털

(5) 공급방식 분석

영덕군 행정서비스 공급방식에 대한 실태는 다음과 같다. 기본적으로 전술한 사례들과 마찬가지로 영덕군이 직접 관장하는 공급방식에 의존하고 있다. 뿐만 아니라 대안적 공급방식의 활용이 낮고, 따라서 수요변화에 따른 탄력적 대응이 수반되고 있는 것은 아니다.

〈표 3-39〉 영덕군의 서비스공급방식 실태

구분		활용	비활용
직접관장	직영	○	
	공기업	○	
	재단법인	○	
	민간위탁	○	
광역행정	사무위탁		○
	행정협의회	○	
	지방자치단체조합		○
협업행정	공간통합		○
	업무협업		○

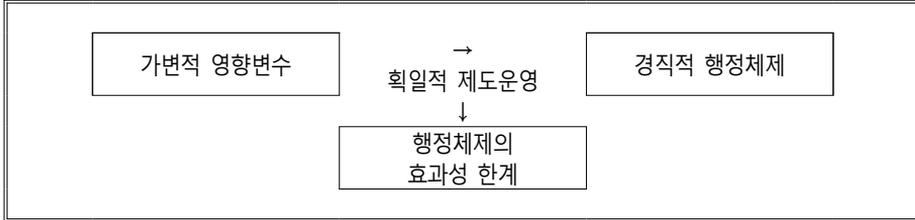
제3절 행정체제 한계분석

1. 한계발생의 구조

전술한 사례지역의 실태분석에서 나타나고 있는 과소지역의 행정체제가 보유하고 있는 문제의 구조는 다음과 같은 논리를 가진다. 기본적으로 과소지역의 인구는 양적 및 질적 측면에서 지속적인 변화추이를 보여주고 있다. 예를 들면, 인구규모의 감소뿐만 아니라 세대별 비중도 고령화의 추이를 보여주고 있다. 또한 일부사례에서는 공간별 편중현상도 나타나고 있다. 이와 같은 인구변화에 따라서 예산규모와 담당기구 역시 특정분야를 중심으로 비중이 높아지고 있다. 다시 말하면, 인구변화에 따라서 과소지역의 행정수요가 특정화 및 편중화 현상을 나타내고 있다는 것이다. 이에 비하여 행정수요에 대응하는 제반의 행정요소들은 동일한 기간에 커다란 변화를 보여주지 못하고 있다는 것이다. 관장기능은 관련법령에 의해 획일화되어 있고, 공공시설 역시 구조적 변화가 나타나지 않고 있으며, 공무원 규모 역시 경직성을 보유하고 있다. 뿐만 아니라 행정서비스 공급에 필요한 재원도 낮은 수준을 유지하고 있으며, 행정서비스의 공급방법도 기존의 패턴을 그대로 유지하고 있다.

결국, 과소지역의 행정체제의 한계는 근본적으로 변화하는 제반변수에도 불구하고, 행정체제는 현저한 경직성을 보유하고 있어 대응의 탄력성을 확보하고 있지 못하다는 것이다. 그리고 이와 같은 한계의 근본적 원인은 과소지역의 자체적 선택이라기보다는 획일화된 제도에서 기인하고 있다. 즉, 관장기능과 공무원정원은 중앙정부의 제도에 의해 타율적으로 정해지고, 재정자립도는 지방교부세 등으로 보전됨으로써 자생력을 확보하기가 현실적으로 가능하지 않다. 이에 더하여 행정서비스 공급방식의 탄력화를 위한 과소지역 스스로의 노력도 수반되지 않고 있다.

〈그림 3-2〉 한계발생 구조



2. 주요 한계내용

1) 수요변화의 대응성 미흡

가장 우선적으로 지적될 한계로는 인구 및 수요변화에 대한 충분한 대응성을 과소지역의 행정체제가 보유하고 있지 못하다는 점이다. 사실 이와 같은 수요변화의 대응성은 과소지역 이외의 기초자치단체에서도 유사한 문제로 나타나고는 있지만, 과소지역의 경우 그러한 현상이 상대적으로 심각하다는 것이다. 예를 들면, 인구의 세대별 편차나 공간적 편중은 대체적으로 과소지역을 중심으로 발생되고 있는 특징적 변화임에도 이러한 변화에 대한 탄력적 대응이 수반되지 못하고 있다. 이와 같은 수변변화에 대한 탄력적 대응이 미흡한 결과는 결국 행정의 비효율성이나 지역주민의 편의저하로 이어지게 된다.

2) 공급기관의 편중성 및 불충분성

과소지역 행정체제의 또다른 문제로는 공급기관의 편중성과 불충분성을 지적할 수 있다. 하부행정기관과 파출소, 농협 등 일부기관을 제외하고는 전반적으로 읍을 중심으로 공급기관의 분포가 나타나고 있다. 뿐만 아니라 편중된 공급기관 역시 충분한 수준을 확보하고 있지도 못하다. 그러나 과소지역의 다수는 읍을 중심으로 한

접근성이 상대적으로 낮은 수준이고, 이에 공급기관의 편중은 결과적으로 서비스 이용의 저하 또는 곤란을 초래하게 된다. 그럼에도 불구하고, 규모경제나 기관설치의 비용 등을 감안하면 높은 수준의 형평성을 확보하기가 현실적으로 용이하지 않다는 점이다.

3) 서비스 이용의 외부 의존성

과소지역의 행정체제가 나타내는 문제로 서비스 이용의 외부 의존성을 지적할 수 있다, 서비스 이용의 외부 의존성은 전술한 공급기관의 불충분성이 상당한 영향을 미치고 있다. 과소지역에 설치된 공급기관이 충분하지 않다는 것은 결과적으로 해당 서비스 이용을 인접의 외부지역에서 이용하는 결과를 가져 온다. 대부분의 사례 지역에서 나타나고 있는 현상이 과소지역의 인접 거점도시를 통해서 다수의 서비스를 이용하고 있다는 점이다. 이는 결국 과소지역의 행정수요를 자체적으로 해결하기에는 그 역량이 충분하지 않다는 것을 말해 준다.

외국의 과소지역 대응사례 분석



제1절 대상선정

제2절 일본 과소지역의 개념과 특징

제3절 과소지역 대응정책 분석



제4장

외국의 과소지역 대응사례 분석

제1절 대상선정

먼저 대상선정의 기준과 관련하여 과소지역의 문제는 앞서 개념정의에서도 지적한 바와 같이 인구감소와 고령화로 인하여 장래적으로 지역생존기반이 위협을 받고 있다는 점에서 단순히 인구 소규모지역의 문제와는 그 성격을 달리한다. 때문에 외국의 사례로는 ① 자연적 인구추세(저출산/고령화)와 ② 사회적 인구추세(경제성장기 대도시로의 인구유출에 따른 농어촌 과소화)의 요건에서 우리와 유사성을 가지는 국가를 선정한다.

본 연구는 이러한 선정기준에 입각하여 일본의 대상사례로 선정하였는데, 일본의 경우 자연적 인구추세에 있어 우리에게 앞서 저출산/고령화에 따른 인구감소의 특징을 보여주고 있으며,²⁾ 더하여 우리와 같이 경제성장기 대규모의 젊은 계층이 도시로 유출되어 과소지역에 대한 대응이 현재까지도 지속적으로 이루어지고 있다는 점에서 벤치마킹 대상으로서의 유효성을 지니고 있기 때문이다.

일본의 과소지역 대책은 앞서 과소지역의 제 논의에서 지적한 바와 같이 크게 2010년 전후까지 추진된 전후시정촌 합병을 통한 규모의 경제 전략과 2000년 이후 합병이 아닌 과소지역의 내발적 발전전략으로 나눌 수 있는 바, 사례분석에서는 후자에 초점을 두고 논의를 전개한다.

2) 일본의 경우 최근 ‘지방소멸’이 미래정책의 핵심키워드가 되고 있다. 일본 내각부 산하 [선택하는 미래위원회(選択する未来委員会)]의 2014년 보고서에 따르면 ‘소멸가능성이 높은 지방자치단체’란 2010년에서 2040년 사이에 ‘20세~39세의 여성인구’가 50% 이상 감소하는 지방자치단체중 2040년 인구가 1만명 이하로 되는 지방자치단체로 규정하고 있다. 이 경우 2014년을 기준으로 1,799개 자치단체중 2040년에는 523개 지방자치단체가 소멸의 가능성이 높은 것으로 예측하고 있다. 또한 1만명 이상의 지방자치단체중에서도 373개 지방자치단체가 ‘20세~39세 여성인구’의 50% 이상 감소가 예측되어 장기적으로는 소멸가능성이 더 높아질 것으로 전망하고 있다. 選択する未来委員会(2014), 目指すべき日本の未来の姿について, 内閣府.

제2절 일본 과소지역의 개념과 특징

1. 과소지역 문제의 배경과 관련조치 연혁

1) 과소지역 문제의 배경

일본에서 ‘과소’지역의 문제가 야기된 것은 1955년 이후 일본경제의 고도성장속에서 농어촌지역에서 도시지역, 특히 대도시지역으로의 대규모적인 젊은층 인구의 이동에서 시작된다. 농어촌지역의 경우 인구감소로 인해 교육, 의료, 방재 등의 기초적인 생존조건확보에도 지장을 초래 하게 되고, 산업주체의 부족 등으로 인하여 지역생산기능이 지속적으로 쇠퇴하여 왔다.

‘과소’란 이와 같이 지역의 인구감소로 인하여 그 지역에 사는 사람들의 생활수준 및 생산기능의 유지가 어렵게 되어버리는 상태를 의미하며, 이와 같은 상태의 지역을 ‘과소지역’으로 명명하고 있다. 일본의 ‘과소대책’은 지속적으로 보완되어 왔는데, 1971~1979년도 「과소지역대책긴급조치법」, 1980~1989년도 「과소지역진흥특별조치법」, 1990~1999년도 「과소지역활성화특별조치법」, 2000년도부터는 「과소지역자립촉진특별조치법(이하 ‘과소법’이라 약칭함)」에 의해 추진되어 오고 있다.

2. 과소지역의 유형과 요건

1) 과소지역의 유형

일본 시정촌에 대한 ‘과소’ 논의는 크게 3개의 유형, ‘과소지역시정촌’, ‘과소지역으로 간주되는 시정촌’, ‘과소지역으로 간주 되는 구역이 있는 시정촌’으로 나뉘어진다. 첫째, ‘과소지역시정촌’은 “과소법 제2조 제1항 및 제32조에 적용된 요건에 해당하는 시정촌을 의미한다. 둘째, ‘과소지역으로 간주되는 시정촌’은 과소지역시정

촌을 포함한 합병을 통해 새롭게 만들어진 시정촌은 과소지역시정촌의 요건에 해당하지 않아도, 일정 요건에 해당하는 경우에는 과소지역으로 간주한다(과소법 제33조 제1항)는 규정에 의하여 지정되는 지역이다. 셋째, ‘과소지역으로 간주 되는 구역이 있는 시정촌’은 과소지역시정촌을 포함한 합병을 통해 새롭게 만들어진 시정촌은 과소지역시정촌의 요건·과소지역으로 간주되어지는 시정촌 모두의 요건에 해당하지 않는 경우에도, 새로운 시정촌내에 합병전 과소지역이었던 구 시정촌의 구역은 과소지역으로 간주한다(과소법 제33조 제2항)는 규정에 의하여 지정되는 지역이다. 이들 과소지역시정촌, 과소지역으로 간주되는 시정촌, 과소지역으로 간주되는 구역에 대하여 과소법에 의한 과소대책이 행해진다.

2) 과소지역 요건

과소지역의 요건은 다음의 인구요건 및 재정적인 요건 모두에 해당하는 시정촌이다(2014년 4월 개정 기준).

〈표 4-1〉 일본 과소지역 요건

인구요건	<p>다음 A, B, C, D중 하나에 해당</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ 1965년부터 2010년까지 45년간의 인구감소율 <ul style="list-style-type: none"> A : 인구감소율이 33% 이상 B : 인구감소율이 28% 이상이며, 평성22년 고령자비율이 32% 이상 C : 인구감소율이 28% 이상이며, 평성22년 약년층비율이 12% 이하 <ul style="list-style-type: none"> (주1) 고령자 : 65세 이상, 약년층 : 15세 이상 30세 미만 (주2) 단 A B C의 경우 1985년부터 2010년까지 25년간 10% 이상 인구가 증가하고 있는 시정촌은 제외 ▶ 1985년부터 2010년까지 25년간 인구감소율 <ul style="list-style-type: none"> D : 인구감소율이 19% 이상
재정요건	2010년부터 2012년까지 3년 평균재정력지수가 0.49 이하
<p>양 요건에 해당되어도 그 시정촌에 공영경기수입이 있는 경우, 2012년도 매출액이 40억엔 초과시는 과소지역선정에서 제외함</p>	

3. 과소지역 현황

과소시정촌은 2014년 4월 기준 797개로 전국 1,718개 시정촌의 46%에 해당되며, 과소시정촌의 인구는 약 1,135만여명이고(전국 인구의 8.9%), 면적은 일본국토의 절반 이상을 차지하고 있다.

〈표 4-2〉 과소시정촌의 현황(2014년 4월 5일 현재)

구분	과소시정촌	전국 (전체 시정촌)
시정촌수 (전국대비 비율, %)	797 (46.4)	1,718 (100.0)
인구(천명) (전국대비 비율, %)	11,355 (8.9)	128,057 (100.0)
면적(km ²) (전국대비 비율, %)	221,911 (58.7)	377,950 (100.0)

주1. 과소시정촌의 수는 과소지역시정촌·과소지역으로 간주되는 시정촌·과소지역으로 간주 되는 구역이 있는 시정촌임

주2. 과소지역으로 간주되는 구역이 있는 시정촌의 인구, 면적은 그 시정촌의 전체 인구, 면적이 아니며, 과소지역으로 간주되는 구역의 인구·면적을 계산한 것임

4. 과소지역 특징

일본의 전국과소지역자립촉진연맹(全國過疎地域自立促進連盟)은 과소지역의 특징을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, 지속적인 인구감소와 고령화이다. 현재 과소지역 인구감소는 고도성장기 같은 격심함은 볼 수 없지만, 여전히 약년층 유출에 의한 사회적 감소(전출이 전입보다 많음)가 심각할 뿐만 아니라, 자연감소와 고령화 역시 지속적으로 진행중에 있다.

둘째, 지역산업경제의 침체이다. 종래의 기간산업이었던 농림수산업이 크게 퇴색하였음은 물론, 최근 경제환경에서 과소지역에 대한 제조업 등 새로운 입지 노력 역시 성과가 낮은 실정이다.

셋째, 농어촌의 황폐화이다. 인구감소와 고령화, 산업경제하락 등은 지역사회의 활력저하로 나타나고 있으며, 지역내 의사부족 등 주민의 생명과 연계된 서비스제공에 있어 문제의 심각성이 확대되고 있으며, 이에 동반하여 경작포기증가, 산림 황폐화의 진행, 다수 집락의 소멸위기 등이 진행되고 있는 실정이다.

넷째, 사회자본정비상 격차이다. 도로 뿐만 아니라 하수도, 정보통신시설 등의 인프라, 의료·보건 및 주민의 생활교통 등 주민생활의 기본적인 부분에서 도시지역과의 격차가 여전히 심각한 상태이다.

〈참고〉 경제산업성 자원에너지청은 매년 ‘SS과소시정촌’ 발표

- 일본의 경우 과소지역에 대한 대응이 각 부처별 이루어지고 있는데, 경제산업성의 경우 에너지 공급측면에 초점을 맞추어 과소시정촌을 분류함
 - SS과소시정촌은 해당 자치단체내 SS(Service Station)가 3개 미만인 자치단체
 - SS과소시정촌의 지역사회내 커뮤니티의 필수요소인 연료공급기능을 담당하는 SS를 정비·유지해 나가기 위하여 과소지역에 있어 SS사업자와 자치단체가 연대한 경우에는 지하탱크갱신에 대한 보조율 인상 등 지원방안 강구

SS 수 \ 연도	2012	2013	2014
0개소	7	8	10
1개소	60	63	66
2개소	81	81	96
3개소	109	113	111
계	257시정촌	265시정촌 (+8시정촌)	283시정촌 (+18시정촌)

제3절 과소지역 대응정책 분석

과소시정촌에 대한 대응은 크게 두가지 측면에서 접근가능한데, 첫째는 ‘과소지역’ 자체에 대한 지원방안이고, 둘째는 ‘과소지역’과 인접 지역과의 연계를 통한 상생전략이다.

1. ‘과소지역’ 자체에 대한 지원방안

과소지역에 대한 지원은 기본적으로 ‘과소법’에 근거한 지원과 여타 법에 의한 지원으로 구분된다. 먼저 과소법에 의한 지원은 국고보조율 조정, 과소대책사업채권 발행, 도도부현대행제도, 행정상 특별조치, 금융조치, 세제조치, 지방세 과세면제 및 불균일 과세에 따른 지방교부세의 감수보전조치 등에 의하여 이루어지는데, 각각의 세부적 사항들은 다음 표에서 제시하는 것과 같다.

〈표 4-3〉 과소법에 의한 지원 사항

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ○ 국고보조율 조정 (과소법 10조, 11조) <ul style="list-style-type: none"> ▶ 공립초·중학교 통합에 따른 교사·실내 체육시설 신증축($\frac{1}{2}$→5.5/10) ▶ 보육시설의 신설·개편 등($\frac{1}{2}$→공립 5.5/10, 민 2/3) ▶ 소방시설(상비소방분)의 정비($\frac{1}{2}$→5.5/10) ▶ 공립복지초·중학교 통합에 따라 필요한 교직원 주택 건축(5.5/10)
(위의 過疎法에 기반한 것 외에 예산조치에 의한 것) ▶ 공립초·중학교 등 시설정비(위험건축물 개축·부적격건축물 리모델링)($\frac{1}{3}$→5.5/10) ▶ 공립복지초·중학교 통합에 따른 기숙사 신증축($\frac{1}{2}$ → 5.5/10) ▶ 소방시설(소방단분)의 정비($\frac{1}{2}$→5.5/10) ○ 과소대책사업채권 발행 (과소법 12조) <ul style="list-style-type: none"> ▶ 과소시정촌이 작성한 자립촉진계획에 따라 실시되는 각종 사업의 재원으로 ‘과소대책사업채’를 발행하는 것이 가능 ▶ 과소대책사업채권중 총무대신이 지정한 것과 관련하여 원리상환이 요구되는 경비의 70% 상당액을 지방교부세의 기준재정수요액에 산입 |
|---|

- 도도부현대행제도 (과소법 14조, 15조)
 - ▶ 기간도로(기간적인 시정촌도로, 농도, 임도, 어항관련도로)
 - ▶ 공공하수도(하수간선, 종말처리장, 펌프장)
- 국고보조율 조정 (과소법 10조, 11조)
 - ▶ 공립초·중학교 통합에 따른 교사·실내 체육시설 신증축($\frac{1}{2}$ →5.5/10)
 - ▶ 보육시설의 신설·개편 등($\frac{1}{2}$ →공립 5.5/10, 민 2/3)
 - ▶ 소방시설(상비소방분)의 정비($\frac{1}{3}$ →5.5/10)
 - ▶ 공립벽지초·중학교 통합에 따라 필요한 교직원 주택 건축(5.5/10)
(위의 過疎法에 기반한 것 외에 예산조치에 의한 것)
 - ▶ 공립초·중학교 등 시설정비(위험건축물 개축·부적격건축물 리모델링)($\frac{1}{3}$ →5.5/10)
 - ▶ 공립벽지초·중학교 통합에 따른 기숙사 신증축($\frac{1}{2}$ →5.5/10)
 - ▶ 소방시설(소방단분)의 정비($\frac{1}{2}$ →5.5/10)
- 과소대책사업채권 발행 (과소법 12조)
 - ▶ 과소시정촌이 작성한 자립촉진계획에 따라 실시되는 각종 사업의 재원으로 ‘과소대책사업채’를 발행하는 것이 가능
 - ▶ 과소대책사업채권중 총무대신이 지정한 것과 관련하여 원리상행이 요구되는 경비의 70% 상당액을 지방교부세의 기준재정수요액에 산입
- 도도부현대행제도 (과소법 14조, 15조)
 - ▶ 기간도로(기간적인 시정촌도로, 농도, 임도, 어항관련도로)
 - ▶ 공공하수도(하수간선, 종말처리장, 펌프장)
- 행정상 특별조치 (過疎法 16조 ~ 25조)
 - ▶ 의료의 확보
 - ▶ 고령자의 복지증진
 - ▶ 교통확보에 대한 배려
 - ▶ 정보유통의 원활화 및 통신시스템 충실에 대한 배려
 - ▶ 교육의 충실에 대한 배려
 - ▶ 지역문화 진흥 등에 대한 배려
 - ▶ 농지법 등에 의하여 처분에서의 배려
 - ▶ 국유 임야의 활용에 대한 배려
- 금융조치 (過疎法 26조 ~ 28조)
 - ▶ 농림어업금융공고 등에서의 자금대부 등
- 세제조치
 - ▶ 사업용 자산의 매환매시 세제 특례 (過疎法 29조)
 - ▶ 감가상각 특례 (過疎法 30조)
- 지방세 과세면제 및 불균일 과세에 따른 지방교부세의 감수보전조치 (법 31조)

다음 다른 법령 등에 근거한 지원으로는 과소지역집락재편정비사업 등의 과소지역인 것을 채택요건으로 하고 있는 사업, 하수도사업 등의 채택기준 완화, 특별토지보유세의 비과세 조치, 일본정책투자은행, ‘고향(후루사토)’재단 등의 용자제도 등이 실시되고 있다.

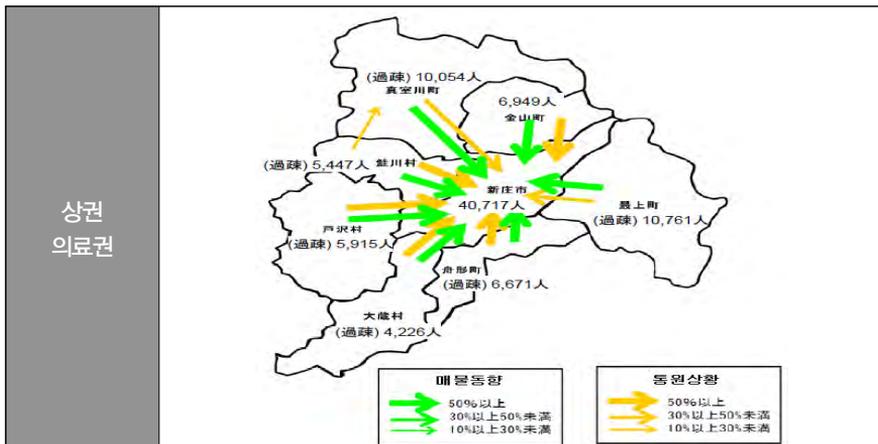
2. ‘과소지역’과 인접지역과의 연계를 통한 상생전략

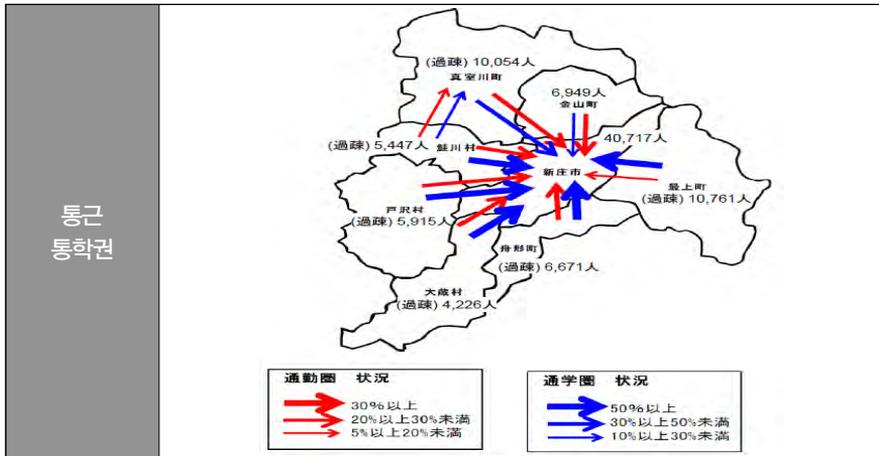
1) 과소지역 정주자립권 정책 도입

2009년부터 본격 추진되고 있는 정주자립권구상(定住自立圏構想)은 행정서비스의 공급 측면에서 생활권을 함께하는 다수의 자치단체가운데 중심시를 핵으로 하여 주민서비스의 안정적 공급 및 비용효율화를 도모하는 정책이다.

생활권을 같이하는 시정촌간 중심자치단체 인근의 과소지역시정촌의 경우 생활권 자체가 중심자치단체로 이전되어 자립적 서비스공급역량을 상실해가고 있는데, 이를 단적으로 보여주는 것이 다음 그림이다.

〈그림 4-1〉 과소지역과 중심지역간 ‘상권/의료’, ‘통근/통학’ 이동을





출처 : 総務省, 定住自立圏構想とその背景について (2016.1.22)

이에 따라 2015년 5월 기준으로 전국적으로 107개의 기초자치단체가 중심시 선언을 하였고, 이들 중심시를 축으로 하여 모두 90개의 정주자립권역이 형성되어 있다.

〈표 4-4〉 정주자립권역 현황(2016년 4월 1일 현재)

구분	127시	중심시 선언을 행한 시의 수
정주자립권	108권역	정주자립권형성협정의 체결 또는 정주자립권형성방침의 책정에 의하여 형성된 정주자립권의 수
비전책정 중심시	99시	정주자립권 공생비전을 책정, 선언한 중심시의 수

출처 : 総務省, 定住自立圏構想(총무성 홈페이지)

2) 정주자립권 구상 대응유형

위에 제시된 108개 정주자립권은 해당지역의 사정에 따라 ① 시정촌간 역할분담에 의한 생활기능이 강화, ② 시정촌간 네트워크 강화, ③ 권역매니지먼트역량 강화에 초점을 두고 진행되고 있다.

〈표 4-5〉 정부자립권 대응 유형

구분		주요 내용
시정촌간 역할분담에 의한 생활가능성 강화	의료 104권역	의사파견, 적정 의료수진 개발, 휴일야간진료소 운영 등
	복지 85권역	개호, 고령자복지, 자녀양육, 장애인 등 지원
	교육 88권역	도서관 네트워크 구축, 문화·스포츠 교류, 공공시설 상호이용 등
	산업진흥 104권역	광역관광루트의 설정, 농산물 브랜드화, 기업유치 등
	환경 50권역	저탄소사회형성 촉진, 바이오매스의 이·활용 등
시정촌간 네트워크 강화	지역공공교통 104권역	지역공공교통의 네트워크화, 버스노선의 유지 등
	ITC인프라 정비·활용 45권역	메일에 의한 권역정보 공유 등
	교통인프라 정비 70권역	생활도로의 정비 등
	지역생산물 소비 48권역	학교급식의 지역특산물 활용, 직판매장의 정비 등
	교류이주 84권역	빈집에 대한 공동관리뱅크, 권역내 이벤트정보의 공유 및 참가 촉진 등
권역매니지먼트 역량 강화	합동연수·인사교류 90권역	합동연수의 개최, 직원의 인사교류 등
	외부전문가 초빙 37권역	의료, 관광, ITC 분야 등에 대한 전문가 활용

출처 : 総務省, 全国の定住自立圏の取組状況について (2016)

3) 정주자립권 사업의 사무처리(행정서비스공급)방식 유형

정주자립권 사례에서 중점적으로 검토해 볼 부분은 위 표에서와 같은 정주자립권의 사업유형과 함께, 이러한 사업이 시정촌간 어떠한 협력방식에 의하여 처리되어지고 있는가 하는 점이다.

실제로 정주자립권이 형성되어 추진되고 있는 몇가지 사례를 보면, 아래 표에서 볼 수 있는 것과 같이 정주자립권의 사무처리(행정서비스공급) 방식은 사무위탁이나 기관의 공동설치와 같은 행정협력의 방법에 의하여 이루어지고 있다.

〈표 4-6〉 정주자립권 현황과 자치단체간 사무처리방식(예)

광역	정주 자립권	중심시	연계 시정촌	정주자립권협정 기초내용	공동처리 사무	처리방식
아마가타현	아마가타정 주자립권	아마가타시	카미노야마시 텐도시 아마노베정 나카야마정	휴일·야간진료체제의 충실 육아지원센터의 상호이용 산학연계교류회의 확대 소방사무의 수·위탁 등	소방사무	사무위탁 (아마가타시 ← 아마노베정· 나카야마정)
미에현	旧員弁郡정 주자립권	이나베시	토인정	재해의료체제정비 員弁지구개호인정심사회 수화통역 등 파견 교육연구소설치·운영 등	수화통역 등 파견사무	사무위탁 (이나베시 ← 토인정)
					개호인정 심사회	공동설치 (이나베시· 토인정)
돗토리현 /시마네현	中海圏区域 주자립권	요나고시 /마츠에시	사카이미나토시 야스기시	권역내 체육·문화시설의 상 호이용 학교급식에의 특산식재사용 환일본해 정기여객/화물선 지원 오수처리사무 등	오수처리	사무위탁 (요나고시 ← 야스기시)

출처 : 全国の定住自立圏の取組状況(平成27年5月22日) 총무성(일본) 홈페이지

사무위탁은 지방자치단체 사무의 일부를 지방자치단체간 위탁·수탁의 관계를 통하여 처리하는 방식이며, 기관 등의 공동설치는 복수의 지방자치단체가 자치단체의 기관을 공동 설치하여 해당 수행사무에 대하여 공동의 주체가 되어 처리하는 방식이다. 양자 모두 일본 지방자치법에 근거하여 이루어지고 있다.

〈표 4-7〉 자치단체간 ‘사무위탁’과 ‘기관 등의 공동설치’ 관련 조항

사무처리유형	관련 규정(일본 지방자치법)
사무위탁	(제252조 14①) 지방자치단체는 협의에 방식으로 규약을 정하고 지방자치단체 사무의 일부를 여타 지방자치단체에 위탁하여, 해당 지방자치단체의 장 또는 동종의 위원회 또는 위원으로 하여금 관리·집행하게 할 수 있다.
기관 등의 공동설치	(제252조의 7) 지방자치단체는 협의의 방식으로 규약을 정하여 공동으로, 제138조 1항 또는 2항에서 규정하고 있는 사무국 또는 그 내부조직, 138조 4항에 규정하고 있는 위원회 또는 위원, 동조 3항에 규정하는 부속기관, 156조 1항에 규정하고 있는 행정기관, 제158조 1항에 규정하고 있는 내부위원회, 사무국 또는 그 내부조직, 지방의회의 위원회 또는 위원의 사무를 보조하는 직원 및 제174조 1항에서 규정하고 있는 전문위원을 둘 수 있다. 다만, 정령으로 정하는 위원회는 그러하지 아니하다.

특히 기관 등의 공동설치는 지방자치단체내 다양한 조직 뿐만 아니라 직원상호간에도 이루어진다.

〈표 4-8〉 자치단체간 공동설치가 가능한 기관 등(예)

구분	공동설치 가능한 기관 등	설치(예)
조직	의회사무국(및 내부조직)	의회사무국
	각종 위원회 및 위원	인사위원회, 교육위원회, 선거관리위원회 등
	자치단체 부속기관	개호인정심사회 등
	자치단체 행정기관	보건소 등
	자치단체 내부조직	세무과 등
	위원회 및 위원의 사무국	
직원 등	의회의 사무 보조직원	의회사무국의 직원
	단체장의 사무 보조직원	건축주사, 통계주사 등
	위원회 /위원의 사무 보조직원	인사위원회 사무의 보조직원 등
	전문위원	

출처 : 일본 지방자치법

4) 사무위탁과 기관의 공동설치 방식 현황

일본의 지방자치단체에서 행해지고 있는 사무위탁과 공동설치의 현황을 살펴보면, 2014년 7월 기준으로 사무위탁의 경우 5,979건이 추진되고 있다. 수행주체적 측

면에서 보면 광역단체간 사무위탁이 23건, 광역단체와 기초단체간 사무위탁이 1,782건, 기초단체 상호간 사무위탁이 4,174건이며, 내용별로 보면 환경위생업무가 668건으로 가장 많고, 이어서 후생복지업무가 388건, 방재업무가 382건, 교육업무가 236건 등이다.

〈표 4-9〉 일본 자치단체간 공동설치와 사무위탁 현황(2014)

구분	광역 단체 상호간	1 광역단체내		2개 이상 광역단체간		광역 · 기초 단체간	기초 단체 상호간	계
		광역 · 기초 단체간	기초 단체 상호간	광역 · 기초 단체간	기초 단체 상호간			
공동설치	-	6	409	-	1	6	410	416
사무위탁	23	1,725	3,343	57	831	1,782	4,174	5,979

주 : 總務省 自治行政局 市町村課 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2014年 7月1日 現在) 概要

〈표 4-10〉 일본 자치단체 공동설치와 사무위탁의 유형(2014)

사무유형	공동설치			사무위탁		
	2012	2014	증감	2012	2014	증감
지역개발계획	-	-		1	-	-1
1차산업진흥	-	-		141	148	7
2차산업진흥	2	2		1	1	
3차산업진흥	-	1	1	5	5	
운송시설	-	-		46	46	
국토보전	-	-		2	2	
후생복지	259	270	11	336	388	52
환경위생	3	3		621	668	47
교육	18	24	6	234	236	2
주택	3	4	1	9	2	-7
도시계획	6	7	1	22	9	-13
방재	-	-		357	382	25
기타	125	129	4	3,893	4,092	199
계	416	440	24	5,668	5,979	311

주 : 總務省 自治行政局 市町村課 地方公共團體間の事務の共同處理の狀況(2014年 7月1日 現在) 概要

한편 기관 등의 공동설치는 총 416건으로 광역단체와 기초단체간 공동설치가 6건, 기초단체 상호간 공동설치가 410건 추진되고 있으며, 광역단체간 공동설치는 아직까지 사례가 없다. 내용적으로 보면 후생복지업무가 270건으로 가장 많고, 이어서 교육업무 24건, 도시계획업무 7건 등의 순으로 행해지고 있다.

3. 분석결과 시사점

과소지역에 대한 일본사례의 분석은 크게 두가지 측면에서 정책대안검토를 위한 시사점을 제공하여 준다.

첫째, 과소지역별 맞춤형 대안의 모색이 이루어져야 한다는 점이다. 과소지역별 맞춤형 대응은 공급자(행정기관) 중심이 아니라 수요자(지역주민)과의 관계 속에서 이루어져야 하는바, 주민의 거주형태를 중심으로 거주형태 자체의 변화모색방법 내지는 거주형태를 유지하면서 주변지역과의 네트워크를 통하여 서비스공급이 가능하게 하는 방법이 그것이다. 특히 주변지역과의 네트워크 방식은 과소지역별 우선적 해결이 필요한 행정서비스 기능분야 도출하고(예컨대 ‘생활기능’의 경우 의료, 복지, 교육, 산업진흥, 환경 등, ‘인프라 구축’의 경우 교통, ITC 등, ‘행정역량’의 경우 합동연수, 직원교류 등), 도출된 기능의 서비스공급력이 보다 우위에 있는 지역을 중심으로 하여 주변지역을 네트워크한다는 점에서 다른 방식보다도 현안적 사안에 대한 단기적 대응이 가능하다는 점에서 주목된다.

다음 자치단체간 연계·상생전략 역시 중심지-주변 과소지역 연계발전 전략의 추진을 위하여 활용되는 행정서비스 공급방식의 다원화(자치단체간 사무위탁, 기관의 공동설치 등)를 특징적으로 보여 준다. 우리나라의 경우 사무위탁은 거의 유명무실화되어 있고, 기관 등의 공동설치는 뿌리깊은 ‘1 자치단체 종합행정’의 원칙에 의하여 논의조차 거의 없는 실정이다. 그러나 우리나라의 과소화 역시 일본에 못지않게 급속하게 진행되고 있는 바, 행정서비스 공급방식에 있어 자치단체간 경계를 벗어난 보다 적극적인 연계시스템의 모색이 필요한 시점이라는 점에서 일본의 연계적 사무처리는 의미있는 시사점을 제공해 준다.

과소지역의 맞춤형 행정체제 정립방안



제1절 기본방향

제2절 공급자 특성 : 관장기능의 개선전략

제3절 수요자 특성 : 거주형태의 조정전략

제4절 공급자-수요자 특성 : 공급시스템 개선전략



제5장 과소지역의 맞춤형 행정체제 정립방안

제1절 기본방향

과소지역의 맞춤형 행정체제의 정립은 기본적으로 과소지역의 특성에 부합하는 행정체제를 확보하는 것에 목적이 있다. 즉, 행정체제란 기본적으로 특정지역의 수요를 효과적으로 처리하는 수단이기 때문에 행정체제의 구조는 해당지역의 특성에 기반하는 것이 필요하다. 행정체제의 내용이 전술한 바와 같은 필요성을 충족할 때 이를 통해서 제공되는 행정서비스에 대한 주민편익이나 행정효율이 제고되기 때문이다.

이와 같은 논리에 따라 과소지역의 맞춤형 행정체제의 개편대안은 다음과 두 가지 측면에 초점을 두고 모색하고자 한다. 하나는 주민편익의 제고이고, 다른 하나는 행정효율의 확보이다. 전술한 바와 같이 과소지역의 인구 및 수요가 지속적으로 변화함에도 불구하고, 행정체제의 구조가 그대로 유지되면 결과적으로 양자간의 부합성을 떨어지고, 이로 인하여 주민편익이나 행정효율이 저하되는 현상이 나타나기 때문이다. 따라서 기본적으로는 과소지역의 인구 및 수요변화에 상응하는 행정체제의 개편은 주민편익과 행정효율의 제고에 초점을 두고 적정의 대안을 마련하는 것이 논리적이다. 다만, 이러한 행정체제의 개편대안은 수요공급의 특성을 감안하여 공급자 특성과 수요자 특성 및 공급자-수요자 특성 등으로 구분하여 각각의 정책대안을 모색하고자 한다. 행정체제의 개념은 전술한 바와 같이 원칙적으로 공급자 특성으로 제시된 관장기능이 해당되지만, 여기에서는 수요자 특성인 거주형태와 공급자-수요자 특성인 공급시스템까지 포함하는 확정적 개념을 적용하고 있기 때문이다. 따라서 인구변화 및 수요변화에 따른 맞춤형 행정체제의 개편대안을 공급자 특성인

관장기능과 수요자 특성인 거주형태 및 공급자-수요자 특성인 공급시스템을 대상으로 구분하여 제시하고자 한다.

〈그림 5-1〉 대안설계의 기본방향



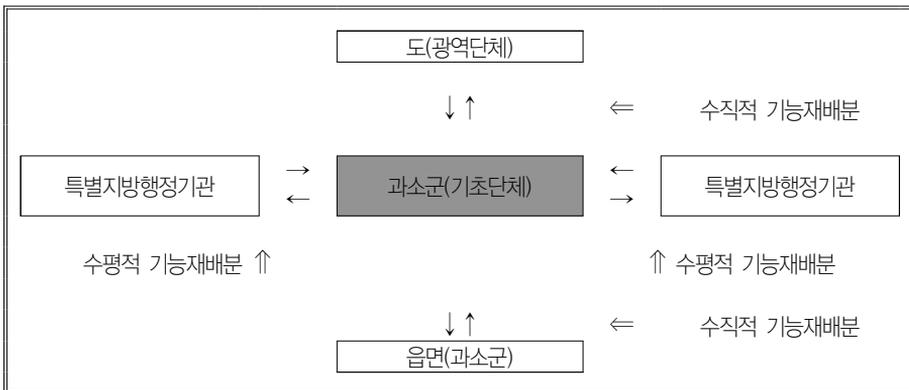
제2절 공급자 특성 : 관장기능의 개선전략

1. 대안개요

과소지역의 관장기능 재배분은 기본적으로 과소지역에 적합하고도 필요한 기능만을 관장하는 새로운 시스템으로 전환하는 방안이다. 즉, 인구감소에 따른 행정수요의 변화와 과소지역의 행·재정 능력을 감안하여 전체 관장기능을 대상으로 수직적 측면에서는 상위단체인 도와 하부행정기관인 읍면과 그리고 수평적 측면에서는 특별지방행정기관과 재배분하여 주민의 편의성과 행정의 효율성을 동시에 확보하는 대안을 설계하는 것이다.

현재와 같이 「지방자치법」에 기초하여 과소지역의 수요나 역량을 고려하지 않고, 관장기능을 획일적으로 부여하게 되면, 오히려 기능수행의 비효율성이 증가되고, 이로 인한 행정낭비와 주민불편이 초래될 가능성이 많아진다. 따라서 과소지역과 직·간접적으로 관련된 제반기관들을 대상으로 수행 적합성을 기준으로 과소지역과의 적정 기능배분을 추진하는 것이다.

〈그림 5-2〉 과소지역의 기능재배분 구조



2. 유사사례

과소지역의 관장기능 재배분에 준용할 수 있는 유사사례로는 차등분권을 들 수 있다. 차등분권은 기본적으로 획일적 기능배분을 지양하는 대표적인 사례이다. 기존의 차등분권을 살펴보면, 미국과 같이 특정기능을 중심으로 차등화를 도모하는 방법과 일본과 같이 일정한 기준을 적용하여 차등화하는 방법 그리고 영국과 같이 행정목표를 설정하여 차등화하는 방법 등이 활용되고 있다. 우리나라의 경우에도 인구 50만 이상의 대도시 등 일본과 같이 일정한 기준을 적용하여 차등분권을 부분적으로 활용하고 있다. 이와 같은 사례들에 비추어 보면, 과소지역의 경우에도 일본사례와 우리나라에서 부분적으로 적용하는 사례를 준용하여 인구 등의 일정한 기준을 적용하여 관장기능의 차등화를 도모하는 것도 충분히 가능한 방안이다.

〈표 5-1〉 외국의 차등분권 사례

구분	영국	일본	미국
제도	<ul style="list-style-type: none"> • 모범자치단체제도 • 최고가치제도 • 종합평가제도 • 지역평가제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 특별시제도 • 구조개혁특구제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 부분선점제
목적	<ul style="list-style-type: none"> • 성과평가에 의한 차등 분권 • 주민서비스의 향상 	<ul style="list-style-type: none"> • 능력에 따른 자율성 제고 • 정책의 효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 자율성 제고 • 중앙정부 정책의 효율성 제고
방식	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부와 지방정부가 협의를 통해 목표를 정하고 이를 기준으로 업무평가를 실시 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방과 중앙 정부가 협의를 통해 권한을 이양 • 중앙정부의 주도하에 지방 정부의 분권이 이루어짐 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부에 의한 제한적 범위 내에서 분권이 이루어짐 • 분권은 성과를 토대로 지속성 여부 판단
성과	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 향상 • 지방정부의 자율성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 통제 약화 • 지방정부의 자율성 신장 기대 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책의 효율성 증대 • 지방정부의 자율성 강화
한계	<ul style="list-style-type: none"> • 공정한 평가지표의 개발이 지속적으로 필요 • 실적위주의 업무평가로 인한 지역 간 격차가 벌어짐 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 자의성이 개입할 여지가 있음 • 분권의 진행 속도가 느림 • 성과평가의 부분이 빠져 있음 	<ul style="list-style-type: none"> • 지방정부의 정책수행에 따른 비용 증가 • 지방정부의 분권이라는 목적이 약해짐

자료 : 금창호 외(2012).

3, 개편방안

과소지역의 관장기능 재배분은 수직적 측면과 수평적 측면에서 다음과 같은 조정 방안을 검토할 수 있다.

우선, 과소지역(군)을 중심으로 도와 하부행정기관을 대상으로 하는 수직적 관장기능 조정은 규모경제와 현장성을 기준으로 재배분하는 것이다. 과소지역의 관장기능 가운데 규모경제가 적용되는 다수의 기능들은 상위단체인 도로 이관하고, 현장행정의 강화가 필요한 생활서비스에 관련된 기능들은 하부행정기관으로 이관하는 것이다. 이를 통해서 과소지역의 역량에 적합한 관장기능을 설정할 뿐만 아니라 전반적인 기능의 수행효과를 제고할 수 있다.

다음, 과소지역(군)을 중심으로 특별지방행정기관과 수평적 기능 재배분은 이용 편의성을 기준으로 조정한다. 다만, 전문화된 수직적 기능배분과 달리 수평적 기능배분은 엄밀한 의미에서 기능배분이라기 보다는 기능수행의 효율성에 초점을 둔 것이다. 즉, 실제적으로 과소지역(군)과 특별지방행정기관의 관장기능을 조정하는 것이 아니라 물리적 공간의 통합을 통해서 주민의 이용 편의성을 제고하는 것을 의미하기 때문이다. 이에 관한 보다 구체적 내용은 후술할 운영적 대안에서 제시하고자 한다.

〈표 5-2〉 관장기능의 재배분 방안

구분		조정내용
수직적 재배분	도 이관	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 노인복지중 노인요양기능(치매병원 등) ▶ 실버타운(저소득층용) 건설 및 유지 기능 ▶ 장애인 시설 설치 및 유지 기능 ▶ 체육시설 설치 및 유지 기능 ▶ 고급 문화시설(예술화관, 영화관 등) 설치 및 유지 기능 ▶ 도로시설 건설 및 유지 기능 ▶ 상하수도(간이상수도는 군, 광역상수도는 도) 건설 기능 ▶ 농업기술센터 기능 ▶ 기업유치 기능
	읍면 이관	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 생활민원기능 ▶ 현장안전기능 ▶ 사회복지기능 ▶ 노인고용기능
수평적 재배분	특행 통합 배치	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 대상기관: 지역교육청, 경찰서, 우체국, 법원지원, 세무서 등 ▶ 배치방법: 과소지역별 통합 특행기관의 1개 단위 배치

【 참고 】 기초생활권 생활서비스 기준

구분	생활 서비스 기준	관련 정책 및 소관부처
주거	<ul style="list-style-type: none"> · 최저 주거기준 이상 주택 비중을 90%이상으로 끌어 올린다. · 도시가스 보급률을 읍부 50%, 면부 15%이상 달성한다. · 도시가스 보급이 어려운 지역은 난방비 저감을 위한 지원프로그램을 실시한다. · 경로당, 마을회관 등 마을 공동시설의 유지, 관리를 지원한다. · 안전한 물 공급을 위해 면부 상수도 보급률을 75%이상으로 증대한다. · 상수도 공급이 어려운 30% 이상 마을은 간이상수도를 설치하되, 지자체가 광역/지방상수도 수준의 수질 관리를 해야 한다. 	<p>농어촌주택개량(농식품부) 최저기준(국토부) 도시가스 보급(산자부) 상수도, 하수도사업(환경부) 농업농촌 생활용수개발(농식품부)</p>
교통	<ul style="list-style-type: none"> · 도보 15분 거리 내 버스 정류장에서 노선버스, 순환버스 등 대중교통을 하루 6회이상 이용할 수 있는 마을을 80% 이상으로 증가시킨다. · 농어촌 지역 대중교통 서비스 향상을 위해 오백지 노선지원 외에도 시군 직영의 공영버스 운영, 대중교통을 운영할 수 있도록 지원한다. · 도서지역의 경우 모든 본도(낙도제외)에 1일 왕복 1회 이상의 여객선이 운행되도록 한다. · 읍면 소재지에 접근하는 주요 농어촌 도로 정비시 차도와 구분된 인도나 자전거도로 확보가 병행되도록 한다. 	<p>교통서비스 강화(국토부) 농어촌도로정비(행자부) 농어촌도로정비법 여객자동차운수사업법</p>
보건의료	<ul style="list-style-type: none"> · 민간의료서비스가 부족한 지역의 경우, 보건의료원이나 보건소에서 주요 진료과목별 전문의 진료가능하다. · 읍면별 보건지소의 공중보건직원은 해당 관할 구역에 대해 각 마을당 월 1회 이상 순회 진료한다. · 자동차로 20분 내에 의약품 구입이 가능한 거저에 도달할 수 있다. 	<p>공공보건기관 기반확충(보건부)</p>

교육	<ul style="list-style-type: none"> · 면당 유치원 초등학교 중학교를 각각 최소 1개씩 유지시킨다. · 폐교시 학생들의 통학 및 폐교시설의 재활용대안에 대하여지역사회의 동의를 구해야 한다. · 초등학교 한 학년당 한 명의 교사는 확보해야 한다. · 중고등학교에는 과목별 전담교사를 배치해야 한다. · 각 학교별로 수요대비 방과후 학교 참여 학생 비율을 100% 달성한다. · 읍면별로 평생교육 프로그램을 연내 제공하는 서비스 거점시설을 1개 이상 설치한다. 	교육부 문체부
사회복지 문화여가	<ul style="list-style-type: none"> · 농어촌 지역의 65세 이상 노인은 주1회 이상 재가방문 복지서비스를 받을 수 있도록 한다. · 자동차로 30분내 청소년 센터에 접근할 수 있도록 한다. · 자동차로 20분내 영유아 보육시설에 접근할 수 있도록 한다. · 읍면 내에서 도서열람 및 대출이 가능하도록 한다. · 자동차로 30분내 접근 가능한 곳에 공연, 영화관람 등이 가능한 문화시설을 1곳 이상 운영한다. · 문화시설별로 월1회 이상의 문화콘텐츠 상영과 분기별 1회 이상의 전문공연실연 프로그램을 운영한다. · 읍면단위로 분기별 1회 이상 찾아가는 문화향유 프로그램을 운영한다. 	보건부 교육부 문체부
응급	<ul style="list-style-type: none"> · 응급환자 발생시 구급차 현장도착 8분 이내, 현장 체류 20분 이내, 이송 30분 이내 완료한다. · 화재발생 신고접수 후 5분 내에 소방차가 현장에 도착하는 비율을 80% 이상으로 증대한다. · 도난방지 등을 위한 방법용 CCTV를 마을 진출입 주요지점에 설치한다. · 112 신고시 90%이상 5분 내에 현장에 도착한다. 	보건부 소방방재청 경찰청 소방서(행자부)
정보통신	<ul style="list-style-type: none"> · 어디에서나 TV 시청 및 초고속망 접속이 가능하다. 	방통위

제3절 수요자 특성 : 거주형태의 조정전략

1. 대안개요

과소지역의 거주형태를 조정하는 대안은 읍을 중심으로 한 인구편중 현상과 면 지역의 지속적 인구감소 추이를 감안하여 새로운 거주형태를 조정하는 방법이다. 현재와 같은 인구의 지역적 편중현상을 그대로 유지할 경우 인구밀도가 점차 낮아지는 지역의 주민들은 서비스 이용에서 현저한 불편을 겪게 되고, 현재와 같은 수준의 서비스 제공에 따른 1인당 행정비용은 증가하게 된다. 과소군 전체를 대상으로 현재와 동일한 수준의 행정서비스를 제공하게 되면 인구밀도의 감소에 따른 1인당 행정비용은 자연히 높아지게 되고, 재정자립도가 상대적으로 열악한 군의 경우 정책적 우선순위에 따라 인구분포가 낮은 지역에 대한 예산투입의 감축으로 주민불편은 증가될 가능성이 많다. 특히, 향후 면지역의 인구밀도가 점차 낮아지게 되면, 이와 같은 주민편익의 저하와 행정비용의 증가는 보다 심화될 개연성이 높다.

따라서 인구의 지역적 편중현상에 대응하여 주민편익과 행정효율을 제고하기 위해서는 새로운 거주형태의 조성이 적절한 해결책이 될 수가 있다. 특정지역을 중심으로 새로운 거주지를 조성하고, 여기에 면지역의 주민들을 이주시켜 집락을 형성하는 것이다.

2. 유사사례

과소지역의 거주형태를 새롭게 조정한 대표적 사례는 일본의 향토집락생활권을 들 수 있다(이삼식 외 2014). 일본의 과소지역은 ‘과소지역자립촉진특별조치법(2000)’에 따라 인구와 재정력 조건을 충족하는 시·정·촌을 대상으로 지정되었다. 지정된 과소지역 시·정·촌의 수는 2006년 기준으로 전체 자치단체 1,820개 중에서

739개였으나, 2014년에는 전체 자치단체 1,719개 중에서 797개로 증가하였다. 과소지역의 증가와 함께 과소 집락 내에서도 인구감소는 각종 주민시설, 특히 의료시설과 상점의 철수, 운전불가 고령자 및 독거여성 증가 등이 나타났으며, 이는 주민간 공조에 바탕을 둔 공공기능의 약화를 가져왔다. 주민상호간 공공서비스를 자급자족하는 ‘생활공조기능’, 농림어업 등 지역 생산활동을 유지·향상시키는 ‘생산보완기능’, 지역고유의 자원과 문화 등 지역자산을 유지하고 관리하는 ‘자산관리기능’ 등 공공기능의 유지에 필요한 최소단위의 집락의 해체가 가속화되고 있다는 것이다.

이처럼 1980년대의 지역격차 완화를 위한 하드웨어 중심의 과소지역 대응정책은 2000년대에 와서는 소프트웨어를 포함한 종합적 과소지역 진흥책으로, 2010년 이후에는 주민에게 요구되는 최소한의 기능유지를 위한 작은 거점과 향토집락생활권정책으로 전환되어 왔다. 이와 같이 90년대 이후 논의되고 있는 과소지역정책의 주요 키워드는 지역사회내 기초적 생활서비스의 확보 및 공급에 관한 것이고, 이후에는 하드웨어 중심의 과소대책이 소프트웨어 지원을 포함하는 종합대책으로 그 성격이 확대 전환되어 왔다. 2014년부터 국토교통성은 지역사회내 작은 거점을 중심으로 향토집락생활권 형성전략을 추진하였는데, 이는 역내·외로부터의 양호한 접근성을 가지는 장소에 작은 거점을 만들어 복지, 의료, 쇼핑 등의 일상생활 관련시설을 집적화시킴으로써, 작은 거점과 주변집락의 연계생활권을 구축하는데 초점을 두고 있다.

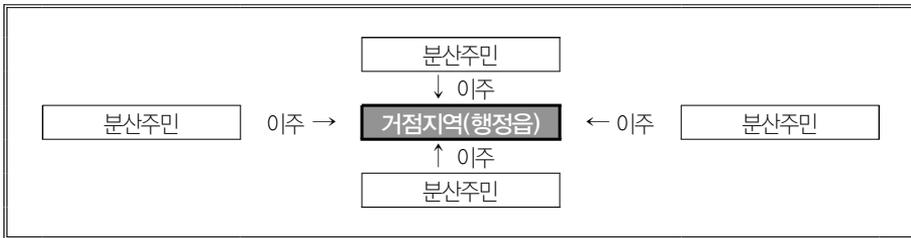
3. 개편방안

과소지역의 거주형태 개편 현재의 분산구조에서 집중구조로 전환함으로써 사회간접자본의 설치에 따르는 막대한 공공비용을 절감하는 동시에 고령화에 따른 보건 및 복지 서비스의 제공편의 및 소외현상의 해소를 도모하는 것이다. “(가칭)행정읍”을 중심으로 이주단지를 조성하고, 현재의 면 단위로 분산된 지역주민의 거주지를 이전하되, 이주단지의 조성은 면 단위의 사회간접자본 설치에 투입되는 비용으로 대체하는 것이다. “(가칭)행정읍”에 이주한 지역주민들의 농경을 지원하기 위하여

농경지 단위로 버스노선을 조정하고, 오전 및 오후의 특정시간대의 배차간격을 조정하여 이용의 불편을 해소하는 것이다.

이를 통해서 공급측면에서는 간접시설의 유지 또는 신규투자에 따르는 비용을 대폭 절감하고, 수요측면에서는 해당지역의 다수 주민들인 고령자들에게 핵심적으로 요청되는 보건 및 의료서비스와 소외 등을 적절히 해소할 수 있다. 다만, 정주체계의 개편은 면단위의 인구밀도가 현재보다 현저하게 낮아지는 시점을 기준으로 추진되어야 신규 거주지 구성에 따른 비용을 상대적으로 절감할 수 있을 것이다.

〈그림 5-3〉 과소지역 정주체계의 개편방안

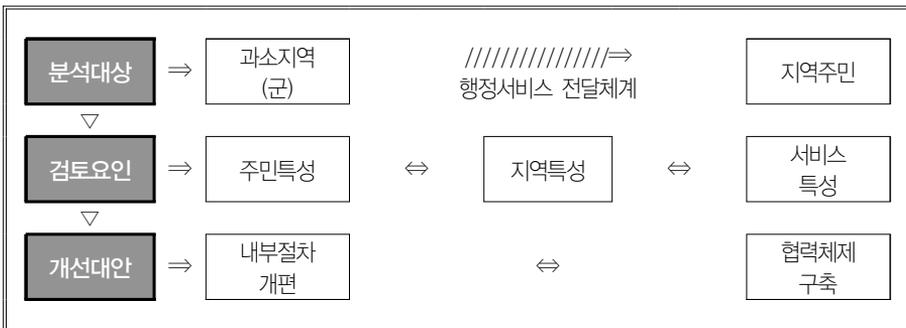


제4절 공급자-수요자 특성 : 공급시스템 개선전략

1. 대안선정 모형

과소지역의 맞춤형 행정체제를 정립하기 위한 공급자-수요자 특성에 기초한 공급시스템의 개선전략은 주민특성과 지역특성 및 서비스특성에 따라서 다양한 대안을 모색할 수 있다. 주민특성에서는 해당서비스 이용주민 규모의 과소를, 지역특성에서는 지역주민 거주형태의 집중과 분산을 그리고 서비스특성에서는 해당서비스의 종류 등을 고려할 수 있다. 따라서 공급자-수요자 특성에 기초한 공급시스템의 개선전략은 이와 같은 주민특성과 지역특성 및 서비스특성을 종합적으로 검토하여, 각 서비스별로 내부절차 개선과 협력체제 구축 등의 합리적 대안을 설계하는 것이다. 물론 공급시스템은 전술한 내부절차의 개편이나 협력체제 구축 이외에도 다양한 방식이 존재하고, 나아가 개편대안으로 채택할 수도 있으나, 여기에서는 과소구의 전반적인 인구변화에 따라 인구의 지역편중과 고령화라는 특성을 감안하여 대안을 제시하고자 한다.

〈그림 5-4〉 대안선정 모형



2. 내부처리 절차개선

1) 개편대안

과소지역의 내부처리절차 개선은 현장성이 요청되는 서비스들을 하부행정기관을 중심으로 제공하는 것이다. 예를 들면, 보건과 교통 및 응급구조 등의 서비스들은 상대적으로 현장성이 필요하며, 이들은 현행의 본청중심의 공급시스템보다는 하부행정기관인 읍·면·동을 중심으로 공급시스템을 전환하는 것이 바람직하다.

다만, 하부행정기관 중심의 공급시스템을 적용하기 위해서는 두 가지 측면의 고려가 수반될 필요가 있다. 하나는 하부행정기관인 읍·면·동이 충분한 거점역할을 수행할 수 있도록 규모의 확대 개편이 필요하고, 다른 하나는 본청의 역할을 계획수립과 과정관리 및 성과평가 등에 초점을 두는 것으로 재편하는 것이다. 이를 통해서 본청과 하부행정기관간의 역할을 분명히 구분하고, 각자가 나름의 역할에 충실하도록 하는 것이다.

〈그림 5-5〉 과소지역 내부처리절차 개편방안

	현행	개편
규모	소규모	대규모 (반경 10km 가량)
지위	읍·면	행정읍
기능	생활민원 제공	생활서비스 통합 및 완결 제공
역할	보조기관	거점기관
관계	본청 : 계획, 전달, 평가 읍면 : 본청 보조	본청 : 계획, 관리, 평가 행정읍 : 전달 전담

2) 준거사례

과소지역의 내부절차 개선대안은 다음과 같은 정부정책에 비추어서도 충분한 타당성이 확보된 것으로 간주할 수 있다. 최근의 정부정책은 기본적으로 현장행정을 강화하는 것에 초점을 두고 있다. 대표적인 사례로 제시할 수 있는 것이 행정자치부가 수립한 책임읍면동제와 보건복지부가 수립한 읍면동 복지허브화이다.

행정자치부의 책임읍면동제는 인구 7만을 기준으로 권역을 설정하고, 여기에 복지와 안전 및 고용까지 현장성이 요청되는 다수의 기능들을 하부행정기관인 읍·면·동에 이관하는 것이다. 이를 통하여 주민들의 생활서비스는 본청이 아닌 하부행정기관을 통해서 완결 처리되도록 하는 것이다. 다만, 하부행정기관인 읍·면·동의 특성을 고려하여 도시형인 읍·동과 농촌형인 면에 각기 다른 모형을 적용할 수 있도록 하고 있다. 현재까지는 시흥시와 군포시 및 원주시를 대상으로 시범실시를 하였고, 2016년 7월에 부천시가 전면적으로 적용하고 있는 실정이다.

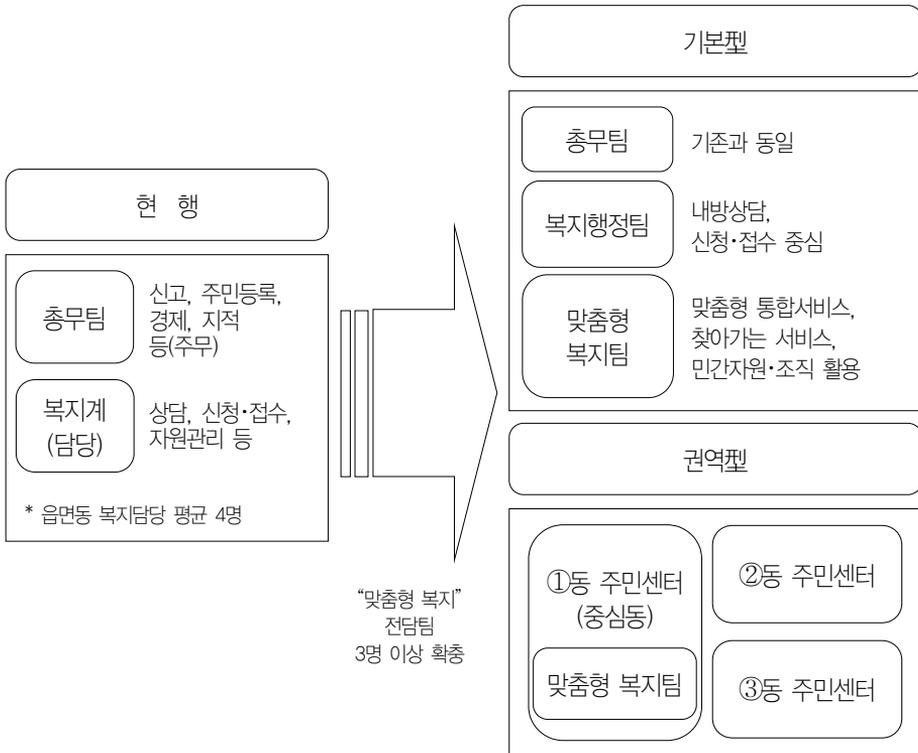
〈그림 5-6〉 행정자치부의 책임읍면동제 적용구조

<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 대동 A동 </div> <div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 5px;">B동</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">C읍</div>	A대동 : A동 기능 + 시군본청의 기능중 A동·B동·C읍 구역 내의 일부 기능 B동·C동 : 기존 기능의 유지
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> 행정면 A면 </div> <div style="display: inline-block; border: 1px solid black; padding: 5px; margin-right: 5px;">B면</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">C면</div>	A행정면 : A면 기능 + B면·C면 대부분 기능 B면·C면 : 최소 민원처리, 복지·문화서비스

한편, 보건복지부의 읍면동 복지허브화는 복지사각지대를 해소하고, 복지서비스의 현장성을 강화하기 위한 목적으로 수립된 것이다. 원칙적으로 기본형과 권역형

을 지방자치단체가 지역특성에 기초하여 자율적으로 선정하되, 기본적으로 화부행정기관인 읍·면·동을 통하여 복지서비스를 제공하는 것에 목적을 두고 있다.

〈그림 5-7〉 보건복지부의 읍면동 복지허브화 적용구조



3. 협력적 공급체제 확립

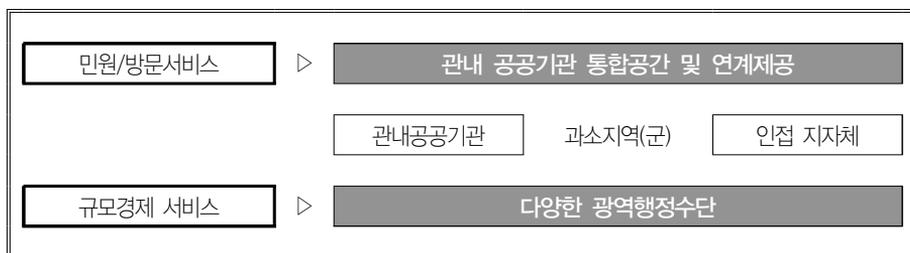
1) 개편대안

과소지역의 협력적 공급체제는 관내의 공공기관과의 협력 및 인접 지방자치단체와의 협력을 통해서 서비스 공급의 적합성을 확보하는 방안이다.

우선, 관내의 공공기관과의 협력은 우체국이나 농협 등 다양한 공공기관들과 협력을 통해서 특정의 서비스들을 공급하는 것으로 이 역시 두 가지의 대안을 검토할 수 있다. 하나는 물리적 공간을 통하여 청사를 방문하는 지역주민의 편의를 제고하는 것이고, 다른 하나는 우체국과 과소지역의 하부행정기관인 읍·면간의 방문서비스 등을 연계수행하는 방법이다. 이러한 협력방식을 활용하면, 기본적으로 지역주민의 편의를 제고할 수 있을 뿐만 아니라 행정측면에서도 행정비용의 절감뿐만 아니라 서비스의 사각지대를 해소할 수 있다.

다음, 인접 지방자치단체와의 협력방식으로 이는 주로 규모경제가 적용되는 서비스들을 대상으로 다양한 광역행정을 적용하는 것이다. 예를 들면, 상수도와 교육서비스, 연극영화와 같은 문화 서비스 등은 기본적으로 일정한 규모를 요청하는 서비스들이다. 따라서 이와 같은 서비스들을 대상으로는 인접 지방자치단체와 공공위탁이나 지방자치단체조합 등과 같은 관할구역의 확대를 도모할 수 있는 방식을 적용하는 것이다.

〈그림 5-8〉 과소지역의 협력체제 구축방안



2) 준거사례

협력적 서비스공급은 국내외의 다양한 사례들이 제시되고 있다. 국내의 경우에는 지방자치단체조합이 대표적인 협력적 사례로 활용되어 왔고, 일본의 경우에도 과소

지역의 대응전략으로 공공위탁 등이 활용되어 왔다.

우선, 국내의 사례로는 1991년 수도권매립지운영관리조합이 설치된 이래 지리산 권 관광개발조합까지 다수의 지방자치단체조합이 설치 및 운영되어 왔다. 수도권매립지운영관리조합은 지방공사로 전환되었고, 지방자치정보화종합은 특수법인으로 전환되었으며, 부산-거제간연결도로건설조합과 부산·김해경량전철조합 및 황해경제자유구역청 등은 설립목적의 달성으로 폐지되었다. 그리고 현재에는 광양만권경제자유구역청을 비롯한 6개의 지방자치단체조합이 운영되고 있다. 이와 같은 지방자치단체조합은 특별지방자치단체가 운영되고 있지 않은 상황에서 지방자치단체간 특정의 사무를 협력처리하기 위한 주요 수단의 하나이다.

〈표 5-3〉 지방자치단체조합 설치현황

명칭	구성원	목적	설립년도	비고
수도권매립지운영 관리조합	서울/인천/경기	수도권 쓰레기의 공동매립	1991	지방공사 전환
자치정보화조합	16개 광역단체	전자지방정부의 효율적 구현지원	2003	특수법인 전환
부산-거제간연결 도로건설조합	부산/거제	부산-거제간 거가대교의 건설	2003	목적달성 폐지
부산·김해 경량전철조합	부산/김해	부산-김해간 경전철 건설	2004	목적달성 폐지
황해 경제자유구역청	충남/경기	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	목적달성 폐지
광양만권 경제자유구역청	전남/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
부산·진해 경제자유구역청	부산/경남	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2004	
수도권교통본부	서울/인천/경기	수도권 광역교통체계 구축 및 관련사업의 효율적 추진	2005	
대구경북 경제자유구역청	대구/경북	경제자유구역과 관련된 사무의 효율적 추진	2008	
지리산권 관광개발조합	남원/장수/구례/곡성/함양/산청/하동	지리산권 공동연계사업의 효율적 추진	2008	
지역상생발전기금 조합	16개 광역단체	수도권 규제 합리화 이익을 지방상생발전 재원으로 활용	2010	

자료 : 금창호 외(2015).

일본의 경우에도 과소지역의 대응전략으로 가장 핵심적으로 활용되고 있는 것이 공공위탁이다. 공공위탁은 주로 특정의 서비스들을 대상으로 사무위탁이나 기관의 공동설치 등으로 나타나고 있다. 특히, 기관의 공동설치는 다시 공동의 조직을 설치하는 방식과 인력을 공동으로 활용하는 방식으로 구분되고 있다. 일본에서 활용되는 공공위탁과 기관의 공동설치 등은 기본적으로 일본의 시·정·촌이 전반적으로 과소한 규모이고 이에 따른 행재정역량의 한계를 보완하기 위하여 근본적인 목적이 있다. 그럼에도 불구하고, 지방자치단체간의 협력적 사무처리를 위한 유용한 방식의 하나로 참고할 필요가 있다.

〈그림 5-9〉 일본의 공공위탁 사례

〈일본의 공공위탁 유형 : ‘사무위탁’과 ‘기관 등의 공동설치’〉		
① ‘사무위탁’과 ‘기관 등의 공동설치’의 특징		
구분	사무위탁	기관 등의 공동설치
권한 관계	<ul style="list-style-type: none"> ○ 수탁단체의 해당 사무처리는 위탁단체가 스스로 해당 사무를 관리 집행한 경우와 마찬가지로 효과 발생 ○ 해당 사무에 대한 법령상의 책임은 수탁단체에 귀속되고, 위탁 단체는 위탁 범위 내에서 해당 사무를 관리집행하는 권한을 상실 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공동설치한 기관 등은 구성단체의 공동된 기관으로서의 성격을 가지며, 공동설치한 기관 등의 관리·집행에 의한 효과는 각각의 구성단체에 귀속
비용 부담	○ 위탁단체가 부담하고, 그 방법은 규약으로 정함	○ 구성단체가 부담지불, 그 방법은 규약으로 정함
② ‘기관 등의 공동설치’ 유형		
구분	공동설치 가능한 기관 등	설치(예)
조직	의회사무국(그 내부조직)	의회사무국
	위원회 및 위원	인사위원회, 교육위원회, 선거관리위원회 등
	부속기관	개호인정심사회 등
	행정기관	보건소 등
	장의 내부조직	세무과 등
직원 등	위원회 및 위원의 사무국	
	의회 사무의 보조직원	의회사무국의 직원
	단체장의 사무의 보조직원	건축주사, 통계주사 등
	위원회 및 위원 사무의 보조직원	인사위원회 사무의 보조직원 등
	전문위원	

【참고문헌】

- 고유선(2015). 신문기사. (뉴스1, 2015.2.25).
- 국토연구원(2013). 경제기반강화를 위한 도시재생방안. 국토연구원.
- 국토교통부(2015). 보도자료(지난해 인구 91.66%가 도시 지역에 거주 : 통계로 보는‘2014 도시 계획현황’ 발간, 전년보다 0.08% 증가). 2015.7.23.
- 권오철·강영주(2015). 지방자치단체 공공위탁의 운영실태 및 개선방안. 한국지방행정연구원.
- 금창호·조석주·김필두·이병기·유은정(2010). 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안, 한국지방행정연구원.
- 금창호 외(2012). 지역유형별 자치제도 개선방안. 지방행정체제개편추진위원회.
- 금창호(2014). 과소지역(군)의 서비스전달체계 개선. 한국지방행정연구원. 아이디어워크샵 자료집.
- 금창호(2015). 지방행정체제 및 농어촌 활성화. 지속가능발전위원회 자료집.
- 김문조·김선엽·신종화·김태완·신호균(2015). 빅데이터를 통해 본 2030년대 한국사회 메가트렌드. (사)미래포럼. 2030년대 한국사회 메가트렌드 발표자료.
- 변필성·임상연·김영수(2014). 인구과소지역 공공시설 공급 및 활용방안. 국토연구원
- 보건복지부(2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획.
- 서울행정학회(2009). 과소군 및 대도시 행정 효율성 제고방안., 서울행정학회.
- 이기우(2008). 지방행정체제개편 논의의 방향과 과제, 제도와 경제, 3(1).
- 이경은·김순은(2014). 유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제. 한국지방정부학회 학술대회. 2월.
- 이삼식·강은나·박종서·변수정·이소영·황남희·김태일·설재훈·이준협·이선희(2014). 저출산 고령 사회 대응을 위한 중장기 정책 개발 연구. 보건복지부·한국보건사회연구원.
- 이석환(2013). 지방공공서비스 공급상의 규모의 경제와 지방정부의 적정 인구규모. 한국행정 논집. 25(3).
- 임준홍·홍성효(2014). 2040년 읍면동 인구 추계로 본 충남의 정책과제(충남리포트 109호). 충남 발전연구원.
- 박상현(2014). 강원도 농가인구 구조와 과제. 강원발전연구원.
- 박영숙·제롬 글렌(2015). 유엔미래보고서 2045. 교보문고.

- 보건복지부(2015). 제3차 저출산·고령사회기본계획(2016~2020).
- 조경엽·강동관(2014). 이민 확대의 필요성과 경제적 효과. 한국경제연구원.
- 주재복·박해욱(2015). 과소군의 행정관리 효율화 방안. 한국지방행정연구원. 연구보고서 2015-03.
- 정재희·마상열(2012). 서북부 낙후지역의 경쟁력 강화를 위한 중장기 발전전략, 경남발전연구원.
- 최영출(2008). 지방행정체제 개편의 쟁점과 과제. 경실련·한국지방자치학회 토론회 자료집(지역 경쟁력 강화를 위한 자치계층개편에 관한 토론회).
- 최영출·금창호·하능식·하혜수·홍준현·이동필·배정환(2010). 성장축진지역의 행정 및 서비스 전달체계 발전방안. 행정안전부.
- 건설교통부(2007). 낙후지역 개발제도 평가 및 제도개선방안 수립 연구.
- 통계청(2011). 장래인구추계.
- 통계청(2014). 2014년 농림어업조사 결과
- NIC(2014). Global Trends 2030: Alternative Words; 김기봉·최태정(2014). 미 NIC [Global Trends 2030] 주요 내용 및 시사점. 한국과학기술기획평가원.
- 選択する未来 委員会(2014). 目指すべき日本の未来の姿について. 内閣府.
- 總務省(2016). 全国の定住自立圏の取組状況について.
- 總務省(2016.1.22.). 定住自立圏構想とその背景について.
- 全国過疎地域自立促進連盟(<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-about.htm>)
- 總務省(2014.7.1). 自治行政局 市町村課, 地方公共團體間の事務の共同處理の状況 概要.
- 總務省 홈페이지.

■ ■ Abstract

A Study on the Administrative Systems in the Depopulated Areas(Gun)

It is expected that the quantitative and qualitative changes in population have big impacts on the supply and demand systems in local governments. For that reason, great attention has been shown that population decline and aging are endangering the existence of depopulated areas in recent years. In this report, depopulated area is defined as a local government whose population is below the average and population decrease for three consecutive years in the local governments(Gun).

The purpose of this report is to suggest the new administrative systems that responds to changes in the population of the depopulated areas. For this purpose, this report is divided into the following five chapters. In chapter 1, we presented the purpose and the methods of this research. And we examined the theory and the advanced researches of the administrative systems in chapter 2. Then we conducted the case studies of three areas for the analysis of actual conditions about the depopulated areas(Gun) in chapter 3. In chapter 4, we presented a policy point through the case study of the policy for the depopulated areas in Japan. Finally, we suggested three conclusions for improving the administrative systems for the depopulated areas(Gun) in chapter 5.

(1) Adjustment the function of the depopulated areas(Gun) : vertical(Do-Gun-Eup/Myeon) and horizontal(Gun-Special local administrative agencies) functional adjustment.

(2) Creating the residential types of the depopulated areas(Gun) : Creating new residential space based on a specific area.

(3) Improving the survice supply systems based on the characteristics of suppliers and demanders in the depopulated areas(Gun).