

지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안

윤영근 · 박해육

KRILA

연구진

윤영근 (수석연구원)
박해용 (연구위원)

| KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION |

지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안

발행일 : 2018년 1월 31일

발행인 : 이 호

발행처 : 한국지방행정연구원

주 소 : (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)

전 화 : Tel. 033-769-9999

판매처 : 정부간행물판매센터 Tel. 02)394-0337

인쇄처 : 세일포커스(주) 02-2275-6894

ISBN : 978-89-7865-436-4

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

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

자치조직권 확대는 지방자치단체가 오랫동안 요구한 사항이며, 새정부의 지방분권기조와 맞물려 그 기대감이 더 커지고 있다. 이런 배경에서 이 과제는 그간 자치조직권을 제약한 것으로 평가받는 기구·정원 규정 같은 제도의 연혁과 내용을 평가하고, 새로운 기준 제시를 목적으로 하고 있다.

무엇보다 이 연구는 현행 기구·정원 규정이 정하는 지방자치단체 유형 구분의 적실성에 의문을 갖고, 인구 기준에 의한 시·군·구 구분이 아닌 다양한 행정수요 변수에 근거한 군집분석으로 자치단체 유형구분을 시도하고 있다. 연구 결과 일부 군지역은 중소규모의 시지역과 행정수요적 특성에서 큰 차이가 없는 것으로 나타나고 있고, 인구 50만 이상 대도시 지역은 기초자치단체 안에서도 별도의 그룹으로 분리할 필요가 있는 것으로 나타났다.

새로운 자치단체 유형구분을 시도했다는 점에서 이 연구의 의의를 찾을 수 있으나, 데이터의 질과 연구방법론의 엄밀성 측면에서 이 연구는 미흡한 면이 있다. 또 이 연구가 마무리되는 시점에 행정안전부가 지방자치단체의 조직관리권을 대폭 자율화 함으로써, 이 연구의 정책적 시사점을 부각시키기 어려운 아쉬움도 있다. 향후 이 연구를 계기로 지방자치단체의 조직관리제도 발전에 기여할 수 있도록 다양한 연구방법론을 적용한 후속 연구가 계속되길 기대한다.

2018년 1월

한국지방행정연구원장

이 연구는 지방자치단체의 조직관리제도의 문제점을 살펴보고, 그 개선을 위해 현행 기구설치 기준의 개선책을 모색하는데 목적이 있다. 이를 위해 인구 기준으로 제시된 현행 기구·정원 기준을 기준인건비 산정에 반영되는 10개 행정수요 지표를 사용하여 군집분석으로 자치단체 유형분류를 다시 함으로써 행정환경에 맞는 적합한 기준으로 재구성하는 방안을 모색하고자 한다.

연구결과 기초자치단체는 4개의 유형으로 나누어졌다. 1그룹은 특·광역시 자치구를 중심으로 하는 도심지역, 2그룹은 도농복합도시 또는 군 지역 중심, 3그룹은 시·군·자치구가 혼재된 복합적인 성격이 있고, 4그룹은 일반 시 가운데 규모가 크고 밀집된 대규모 도시지역 중심으로 분류되었다. 이러한 결과는 인구 수에 근거한 현행 기구설치 기준과 다른 결과로 해석할 수 있다. 예를 들어 대구달성군 같은 경우는 2015년 기준으로 5만 이상 군 가운데 인구 15만 이상으로 실·국 2개 이상 4개 이하를 적용받고 있으나, 실제 대구달성군의 행정 수요적 특성은 시흥시, 김포시, 광주시 같은 인구 50만 미만 시나 상당수 자치구와 유사하여, 기구설치 기준을 달리 적용할 근거가 약하다. 울산울주군, 부산기장군, 음성군, 홍성군, 양평군, 완주군, 칠곡군의 경우에도 인구 50만 미만 시나 도농복합시와 유사하게 나타나고 있다. 또한 4그룹은 인구 50만 이상 시를 중심으로 도농복합시인 평택시와 자치구인 서울강남구까지 아우르고 있다. 이러한 결과들은 시·군·구 조직관리에 있어 인구 수만 반영하여 기구설치 기준을 정하는 것이 자치단체 여건에 맞지 않을 수도 있다는 것을 시사한다. 분석 결과만을 놓고 볼 때, 인구 50만 이상의 대도시는 별도의 기준을 제시하여 기구설치의 자율성을 높이거나 광역시 소속 군을 비롯해 인구 10만 내외의 군 지역은 비슷한 유형의 도시지역과 동일한 기준 적용을 검토해 볼 수 있다.

그러나 이 연구는 기준인건비 10개 지표가 자치단체의 행정수요를 정확하게 반영



하고 있다고 보기에는 부족한 문제가 있고, 기준인건비에 10개 지표에 대한 요인분석 결과 인구와 면적이 큰 영향을 미치는 한계가 있었다. 모든 자치단체에서 인구기준은 절대적인 영향력이 있었고, 면적 역시 자치구 정도를 제외하고 모두 영향력이 큰 것으로 나타났다. 그 결과 군집분석 결과를 통해 일부 유의미한 결과를 얻었지만, 기존의 기구설치 기준에서 제안하는 인구기준과 본질적으로 다른 결과를 얻기는 어려웠다. 무엇보다 군집분석에서 개별 군집의 특성을 충분히 분석하지 못한 점이 한계로 남는다. 이는 10개 행정지표와는 별개로 군집분석 결과에 대한 심층적인 조사와 군집에 속한 자치단체의 특성도 분석이 필요하지만, 이 연구에서는 그 단계까지 진행하지 못하였다. 그 결과 개선방안 역시 기존의 기구 설치 기준을 일부 조정하는 수준에 그쳤다. 후속 연구에서는 군집의 특성을 충분히 분석하기 위해 보다 다양한 변수를 적용해볼 필요가 있다.

목차

제1장 서론	1
제1절 연구의 목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	6
제2장 이론적·제도적 배경	7
제1절 지방자치단체 조직관리의 의의	9
1. 자치권으로서의 조직관리	9
2. 자치조직권의 내용	11
3. 자치조직권의 법적 근거	12
4. 자치조직권의 특성과 제약	17
제2절 조직관리제도의 연혁	22
1. 개별승인제	23
2. 기준정원제	24
3. 표준정원제	27
4. 총액인건비제	31
5. 기준인건비제	33
6. 현행 조직관리 제도의 문제점	34
제3절 선행연구 검토	36
1. 자치조직권 연구의 경향	36
2. 자치조직권에 대한 주요 연구	37
3. 선행연구 종합 및 한계	41



제3장 독일·일본의 자치단체 조직관리 제도	43
제1절 독일	45
1. 기본원칙	45
2. 자치조직권에 대한 관여	46
3. 공무원 직급별 인력 기준 운영	47
제2절 일본	53
1. 기본원칙	53
2. 자치조직권에 대한 관여	53
3. 능률과 합리화 원칙에 따른 기준 운영	55
제3절 독일·일본 사례의 시사점	56
제4장 군집분석을 통한 자치단체 유형구분	57
제1절 군집분석의 개요	59
1. 군집분석의 개념과 유형	59
2. 계층적 군집과 비계층적 군집의 선택	64
제2절 자치단체 유형별 군집분석	65
1. 변수의 설명	65
2. 분석과정	66
3. 분석결과	67
제3절 분석결과의 종합	105
1. 광역자치단체	105
2. 기초자치단체	105



제5장 결론	109
제1절 연구결과의 요약과 제도개선의 방향	111
1. 연구결과의 요약	111
2. 기구설치 기준의 변경 방안	119
제2절 연구의 한계와 과제	124
1. 연구의 한계	124
2. 향후 과제	125
참고문헌	126
Abstract	131



표 목차

〈표 2-1〉 자치조직권의 내용	11
〈표 2-2〉 지방자치단체 조직관리의 변천과정	22
〈표 2-3〉 기준정원 산식	25
〈표 2-4〉 정원산정의 접근방식	27
〈표 2-5〉 표준정원제 기구설치범위 기준	28
〈표 2-6〉 표준정원제 정원산정 방식	29
〈표 2-7〉 기준정원제와 표준정원제 간 비교	30
〈표 2-8〉 조직관련 중앙정부의 승인권 폐지 내용	32
〈표 2-9〉 표준정원제와 총액인건비제 비교	33
〈표 2-10〉 총액인건비제도와 기준인건비 제도의 비교	34
〈표 3-1〉 독일 공무원 경력체계 및 그룹 구분	48
〈표 3-2〉 공무원보수법의 직급상한제 주요내용 비교	51
〈표 3-3〉 일본의 자치조직권 확대 과정	54
〈표 4-1〉 10개 행정 수요 변수 설명	65
〈표 4-2〉 광역자치단체: 9개 변수의 검정 결과	68
〈표 4-3〉 광역자치단체: 9개 변수의 설명된 총 분산	69
〈표 4-4〉 광역자치단체: 9개 변수의 회전된 요인행렬	69
〈표 4-5〉 광역자치단체 군집분포: K-means 방법	71
〈표 4-6〉 광역자치단체 군집분석 종합	72
〈표 4-7〉 기초자치단체: 10개 변수의 검정 결과	72
〈표 4-8〉 기초자치단체: 10개 변수의 설명된 총 분산	73
〈표 4-9〉 기초자치단체: 10개 변수의 회전된 요인행렬	74



〈표 4-10〉 기초자치단체 군집분포: Ward 방법	76
〈표 4-11〉 기초자치단체 군집분포: K-means 방법	77
〈표 4-12〉 기초자치단체 군집분석 종합	78
〈표 4-13〉 시·군: 10개 변수의 검정 결과	79
〈표 4-14〉 시·군: 10개 변수의 설명된 총 분산	80
〈표 4-15〉 시·군: 10개 변수의 회전된 요인행렬	81
〈표 4-16〉 시·군 군집분포: Ward 방법	83
〈표 4-17〉 시·군 군집분포: K-means 방법	84
〈표 4-18〉 시·군 군집분석 종합	85
〈표 4-19〉 시: 10개 변수의 검정 결과	85
〈표 4-20〉 시: 10개 변수의 설명된 총 분산	87
〈표 4-21〉 시: 10개 변수의 회전된 요인행렬	87
〈표 4-22〉 시 군집분포: Ward 방법	90
〈표 4-23〉 시 군집분포: K-means 방법	90
〈표 4-24〉 시 군집분석 종합	91
〈표 4-25〉 군: 9개 변수의 검정 결과	92
〈표 4-26〉 군: 9개 변수의 설명된 총 분산	93
〈표 4-27〉 군: 9개 변수의 회전된 요인행렬	93
〈표 4-28〉 군 군집분포: Ward 방법	96
〈표 4-29〉 군 군집분포: K-means 방법	96
〈표 4-30〉 군 군집분석 종합	97
〈표 4-31〉 자치구: 7개 변수의 검정 결과	99



〈표 4-32〉 자치구: 7개 변수의 설명된 총 분산	100
〈표 4-33〉 자치구: 7개 변수의 회전된 요인행렬	100
〈표 4-34〉 자치구 군집분포: Ward 방법	103
〈표 4-35〉 자치구 군집분포: K-means 방법	103
〈표 4-36〉 자치구 군집분석 종합	104
〈표 4-37〉 유형별 기초자치단체 군집분석 종합	105
〈표 5-1〉 1그룹 기초자치단체	113
〈표 5-2〉 2그룹 기초자치단체	115
〈표 5-3〉 3그룹 기초자치단체	117
〈표 5-4〉 4그룹 기초자치단체	119
〈표 5-5〉 시 기구 설치 기준 변경(안)	120
〈표 5-6〉 군 기구 설치 기준 변경(안)	122
〈표 5-7〉 자치구 기구 설치 기준 변경(안)	123



그림 목차

〈그림 4-1〉 군집분석 분류	60
〈그림 4-2〉 계층적 군집화 과정	61
〈그림 4-3〉 유클리드 거리	62
〈그림 4-4〉 비계층적 군집화	63
〈그림 4-5〉 군집분석 절차	66
〈그림 4-6〉 광역자치단체 군집분포 덴드로그램	70
〈그림 4-7〉 기초자치단체 군집분포 덴드로그램	75
〈그림 4-8〉 시·군 군집분포 덴드로그램	82
〈그림 4-9〉 시 군집분포 덴드로그램	89
〈그림 4-10〉 군 군집분포 덴드로그램	95
〈그림 4-11〉 자치구 군집분포 덴드로그램	102



제 1 장

서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법





제1절 연구의 목적

1991년 지방자치의 부활이후 지방자치단체의 조직과 정원관리 자율성 확대에 대한 요구가 지속적으로 제기되어 오고 있다. 이러한 요구는 지방자치단체의 조직과 인력규모의 결정이 행정수요의 변화에 따라 탄력적 대응이 필요하기 때문이다. 이에 따라 행정안전부의 정원관리 정책도 지방자치단체의 자율성을 확대하는 경향을 유지하여 왔는데, 1995년 표준정원제와 2007년 총액인건비제 및 2014년의 기준인건비제 등의 적용을 통해서 정원관리의 자율성과 탄력성을 확대하는 정책을 적용하였다. 또한 기구설치 기준 역시 자율범위를 확대하는 방향으로 부분적으로 보완이 있어 왔다.

그럼에도 불구하고, 조직과 정원관리의 자율성 확대에 대한 지방자치단체의 요구는 여전히 지속되고 있는 실정이다. 이는 행정안전부의 정책적 대응에도 불구하고 여전히 조직과 정원관리의 제약성이 적지 않다는 판단에서 비롯된다. 지방자치에 관한 대다수의 연구들은 자치권의 제약, 재정분권 미흡 등에 대해서 상당히 많은 비판을 해오고 있다. 즉, 우리나라의 자치분권은 행정적인 측면에서는 ‘7:3의 지방자치’, 재정적인 측면에서는 ‘8:2의 지방자치’ 프레임에서 벗어나지 못하고 있을 뿐만 아니라 자치조직권의 관점에서도 상당한 제약이 있다는 주장이다.

우리나라 지방자치단체의 조직관리 차원에서의 분권은 많은 비판론자들의 주장과 마찬가지로 국제적인 비교에서도 상당히 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 지

방분권에 대한 국제적 비교연구에서 우리나라가 포함된 비교는 거의 없는 실정이었으나 최근 Ivanyna & Shah(2014)의 연구에서 의미있는 결과가 보고되었다¹⁾. Ivanyna & Shah(2014)의 연구에 따르면, 우리나라의 종합적인 분권지수의 순위는 10위를 차지하여 비교적 높은 편이었으며, 세부 요소인 지방정부의 상대적 중요성은 11위, 지방정부 존립의 안정성은 15위, 정치분권지수 18위, 재정분권지수 22위, 마지막으로 행정분권지수는 48위를 기록하였다.

이러한 연구결과를 볼 때, 전체적인 차원에서 우리나라의 분권수준은 국가의 경제력 수준에 상응하는 정도인 것으로 나타나고 있어 비교적 우수한 수준으로 평가할 수 있다. 우리나라의 분권수준에 대해서 그 동안 국내적으로 분권론자들로부터 많은 비판이 있었음에도 불구하고, 제도적인 측면에서는 자치분권은 상당히 발전해 온 것도 사실이며, 그 결과가 국제비교에도 반영된 것으로 판단된다. 특히, 참여정부에서 분권로드맵을 작성하여 지방분권을 추진하였을 뿐만 아니라 지방분권을 위한 제도적 기반을 마련한 결과로 많은 환경변화에도 불구하고 지방분권의 지속가능성을 담보할 수 있었던 것으로 판단된다. 그러나 측정지표별로 우리나라의 순위 편차가 심하며, 우선적으로 행정분권지수의 개선이 시급한 것으로 나타나고 있다. 이는 결국 현재 우리나라의 지방자치단체들이 강하게 요구하고 있는 자치조직권 확대가 상당부분 근거 있는 주장임을 말해 주고 있다.

지방권분야는 문재인 정부에서도 우선적으로 개선해야 할 분야 중의 하나라고 인식하고, 로드맵을 세워 추진 중에 있는 과제이다. 따라서 자치조직권과 직접 관련된 지방자치단체 조직관리 제도에 대한 재고는 지방분권 수준을 끌어올리기 위해서도 반드시 필요하다고 볼 수 있다. 그런데 현재 우리나라 지방자치단체의 조직관리

1) Ivanyna & Shah(2014)의 연구는 시민근접성을 측정할 수 있는 프레임워크를 제공하려는 목적 하에 182개 국가를 대상으로 지방정부의 자율성, 정치성, 재정성, 행정성으로 구분하여 분석하고 있으며, 이를 종합하여 계량화된 분권지수(decentralization index)를 제시하였다. 이들의 연구가 자율성에 대해 비공식적인 측면을 제외한 제도적인 차원의 접근에 중점을 두고 있기는 하지만 전세계 국가를 대상으로 한 최초의 연구라는 점에서 우리나라의 지방분권의 수준을 가능하게 데 시사점을 주고 있다. 또한 지방분권이 미흡한 분야를 파악하는 데에도 기여할 수 있다.

와 관련해서 중요한 기준이 두 가지 있다. 하나는 인력규모를 정하는 인건비 산정 기준(기준인건비제도)과 다른 하나는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」과 동 규정의 별표에서 정한 기구설치 기준이 그것이다. 우리나라 지방자치단체의 재정규모가 대체적으로 열악하고, 재정의 상당부분을 중앙정부에 의존하고 있다는 점에서 자치단체의 효율적인 운영을 위해서라도 적정한 수준의 인력규모에 대한 기준이 필요하다고 볼 수 있다.

문제는 기구설치 기준까지 별도로 두는 것의 합리성에 대해서는 학계와 자치단체 조직·인사 담당자들로부터 의문이 제기되고 있다. 현행 기구설치 기준은 자치단체 인구규모 별로 실·국이나 실·과·담당관 수를 사전에 지정하고 있으며, 자율범위가 크지 않아 행정환경 변화에 맞는 탄력적인 조직운영이 어려운 한계가 있다. 기준인건비제로 인건비 규모가 정해지면 그에 따라 인력규모도 통제가 되는데 기구 설치 기준으로 인해 자치단체의 조직관리가 극단적으로 제약된다는 주장이 제기되는 것도 그런 이유이다. 그러나 기존의 많은 연구와 논의들은 기구설치 기준보다 인건비 산정 기준에 대한 개선책 마련에 집중되어 있고, 기구설치 기준은 큰 틀에서 변화 없이 유지되고 있다. 따라서 이 연구에서는 지방자치단체의 조직관리제도의 문제점을 살펴보고, 그 개선을 위해 현행 기구설치 기준의 개선책을 모색하는데 중점을 둔다. 인구 기준으로 제시된 현행 기준을 기준인건비 산정에 반영되는 동일한 행정수요 지표를 사용하여 자치단체 유형분류를 다시 함으로써 행정환경에 맞는 적합한 기준으로 재구성하는 방안을 모색하고자 한다.

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구범위

지방자치단체 조직관리제도의 특성 분석은 조직관리의 기준이 되었던 개별승인제부터 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제 등 인건비 기준과 기구설치 기준 전체로 설정한다. 기구 설치 기준 개선을 위한 자치단체 유형 구분은 행정안전부에서 제공한 2015년도 기준인건비 10개 행정수요 지표를 근거로 하며, 분석대상은 기준인건비제 적용을 받지 않는 제주특별자치도를 뺀 242개 자치단체를 대상으로 한다.

2. 연구방법

이 연구는 문헌연구와 통계적 방법을 사용한다. 문헌연구를 통해 조직관리제도의 연혁과 내용, 문제점 등을 도출하고, 선진국들의 조직관리제도와의 비교를 통해 우리나라 지방자치단체 조직관리제도 개선에 필요한 함의를 도출한다. 해외 사례는 우리와 유사한 대륙법계 체계를 가진 독일과 일본의 자치단체 조직관리제도를 살펴본다.

통계적 방법은 군집분석을 사용하며, 효율적인 분석을 위해 2015년도 기준인건비 10개 변수에 대한 요인분석을 먼저 실시하고 그 결과를 활용하여 광역과 기초, 기초 자치단체 내에서 시·군, 시, 군, 자치구의 군집분석을 실시한다. 군집분석을 통해 행정수요의 관점에서 어떤 자치단체들이 유사한 특성을 갖고 있으며, 각 자치단체 유형에 따라 몇 개의 그룹으로 구성되는지 분석한다. 결과를 바탕으로 인구 기준으로 제시되는 현행 기구설치 기준을 재구성하여 자치단체의 기구설치 자율성을 확대할 수 있는 방안을 모색한다. 분석에 사용된 통계 프로그램은 SPSS18.0이다.

제2장

이론적·제도적 배경

제1절 지방자치단체 조직관리의 의의

제2절 조직관리제도의 연혁

제3절 선행연구 검토



KRILA





제1절 지방자치단체 조직관리의 의의

1. 자치권으로서의 조직관리

지방자치단체에서의 조직관리는 자치권의 하나로 논의되어 왔다. 그런데 여기에는 영미권 국가와 대륙법 계통의 국가에 차이가 있다. 자치권에 대해 영미권 국가에서는 자율성이라는 개념을 많이 활용하고 있다. 미국 정부간관계 자문위원회(1993)는 지방정부의 자율성 차원을 구조적(structural), 기능적(functional), 재정적(fiscal), 인사(personnel) 등 4가지 차원에서 설명하고 있다.²⁾

영미권 국가와 달리 대륙법 국가들은 지방자치단체의 고권(Hoheit)으로 표현한다. 일반적으로 지방자치단체의 고권은 조례고권(Satzungshoheit), 조직고권(Organisationshoheit), 인사고권(Personalhoheit), 재정고권(Finanzhoheit), 계획고권(Planungshoheit) 등으로 구분할 수 있다(Geis, 2011). 이러한 고권에 대해 제한은 가능하지만, 그 범위가 한정될 필요가 있으며, 어떤 경우에도 고권 전체에 대한 제한은 불가능한 것으로 인식된다.

2) “구조적 자율성은 정부와 내부조직의 형태를 스스로 결정하는 것, 기능적 자율성은 지방정부가 수행하는 기능을 스스로 선택하는 것, 재정적 자율성은 세입을 증대하고, 지출행위를 자체적으로 수행하는 것, 인사 자율성은 공무원의 수와 고용형태, 그리고 고용조건 등을 스스로 정하는 것이다(U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1993).”

우리나라에서도 자치단체의 자치권에 대해 많은 논의가 있었다. 지방자치법을 연구하는 학자들은 조직고권이라는 개념을 사용하고 있으며, 조직고권은“지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위 안에서 내부조직을 형성, 변경, 폐지할 있는 권한”(홍정선, 2009: 56),“지방자치단체가 활동하기 위해 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한”(이기우·하승수, 2007: 49)을 의미한다. 그러나 지방행정을 연구하는 행정학자들은 조직고권이라는 용어를 거의 사용하지 않고, 주로 자치조직권이라는 용어를 사용하며, “지방자치단체가 기구, 정원, 보수, 사무분담 등을 자신의 조례나 규칙을 통하여 자주적으로 정하는 권능”(하동현 외, 2011: 282) 또는 “지방자치단체의 본래적인 자치권의 하나로서 자신의 행정조직을 법령 등의 국가법에 규제받지 않고 그가 가진 자치권, 즉 자기의 조례, 규칙 등에 의해 자주적으로 조직할 권한”(최창호, 2006: 225)으로 이해하고 있다.

결국 자치조직권은 “지방자치단체가 자기의 조직을 자주적으로 정하는 권능”(이경은, 2002: 19), 즉, 조례 또는 규칙을 수단으로 하는 자치입법권을 통해 지방자치단체의 기관을 설치·운영하고 그에 필요한 공무원을 임면과 보수, 사무분장 등을 결정하는 것을 주요 내용으로 한다(최창호, 2002: 224; 박혜자, 2003: 6; 심상복, 2007: 51)³⁾. 지방자치단체의 공무원 규모는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질과 직접적인 관련을 갖고 있다는 점에서(김미정, 2009: 107) 지방자치권은 실질적인 자치행정 구현에 있어 중요한 요소이며(이경은, 2002: 20-21), 지방자치단체가 행사하는 지방자치권의 핵심수단이 된다.⁴⁾

그러나 자치조직권은 그 본래의 내용을 침해하지 않는 경우에 한해 법률로써 수정·보완할 수 있다. 자치조직권은 헌법과 지방자치법이 보장하고 있으며, 그 구체적

3) 자치조직권은 조직구성에 필요한 인력의 정원, 총원, 인력배치, 보수 등의 인사와 관련한 다양한 내용을 수반한다는 점에서 인사권을 내포하고 있다고 볼 수 있다(박혜자, 2003: 6).

4) 지방자치의 보장에 있어서는 다양한 학설이 제시되고 있으나 이에 대한 통설은 제도적 보장설로 인식되고 있다. 제도적 보장설은 지방자치 보장의 내용이 입법을 통해 변경될 수 있으나 그 본질적 내용은 침해할 수 없다는 것을 의미한다. 즉, 자치조직권의 내용에 있어서는 입법을 통해 수정·보완이 이루어질 수 있으나 그 본질적인 내용은 입법을 통해서도 침해나 폐지가 불가능하다(심상복, 2007: 20-21).

내용은 조례를 통해 정하도록 하고 있다. 그러나 실제 운영에서는 대통령령으로 많은 내용이 제한되기 때문에 사실상 중앙정부의 통제가 이루어지는 형태이다(하혜수, 2004: 17; 박혜자, 2003: 7; 이경은, 2002: 20). 특히, 지방자치단체 공무원 정원과 기구설치에 관한 것은 제약이 많은 분야로 알려져 있다(심상복, 2007: 55, 하혜수, 2004: 16).

2. 자치조직권의 내용

자치조직권은 지방자치단체의 자치권 가운데 조직의 구성과 운영이라는 특정한 영역에 대한 자율적 결정권한을 의미하는 것이다(조창현, 1991: 73). 자치조직권은 지역실정에 적합하고, 주민의 복리증진에 효과적인 기관구성을 도모하기 위한 권한으로, 중앙정부에 의한 획일적 기관구성을 탈피하고 지방자치단체의 자주적 결정을 보장하기 위한 것이다(금창호·권오철, 2007: 11). 따라서 자치조직권의 범위는 의결기관인 지방의회뿐만 아니라 집행기관에 속하는 자치단체장, 장의 보조기관, 장의 소속기관, 하급행정기관까지 폭넓게 포함하는 광의의 개념이다(금창호·권오철, 2007: 11).

보다 일반적으로는 지방자치단체의 기구와 인력운영 있어서의 구성권한으로 본다. 자치조직권은 지방자치제도의 실시 이후 변화가 있었으며, 현재는 크게 조례규정사항과 규칙규정사항으로 구분된다. 지방자치단체 자치조직권에 포함되는 구체적인 내용은 다음과 같다.

〈표 2-1〉 자치조직권의 내용

조례규정사항	<ul style="list-style-type: none"> - 지방자치단체와 구·읍·면·동 사무소 소재지 변경 또는 설정 - 지방의회 위원회 설치 - 직속기관 설치 - 리 하급조직
--------	--

	<ul style="list-style-type: none"> - 공사 설립 - 지방자치단체 소속직원 임면과 교육훈련, 복무·징계 - 지방의회 사무직원 정원 등
규칙규정사항	<ul style="list-style-type: none"> - 시·군·자치구 행정기관 - 지방자치단체 공무원 정원 - 지방자치단체 소속직원 임면과 교육훈련, 복무·징계

*출처: 금창호·권오철, 2007: 11.

3. 자치조직권의 법적 근거⁵⁾

1) 헌법과 법령

자치조직권의 최우선적 근거는 헌법이다. 우리 헌법은 지방자치단체의 조직과 운영은 법률로 정하고 있으나, 자치단체 조직의 상세한 범위까지 법률로 정하는 것은 아니다. 오히려 자치단체의 조직에 관한 법령이 지방자치의 본질 또는 지방자치 이념을 해치는 경우에는 그 법령은 위헌이 될 수 있다.⁶⁾

현행 지방자치단체의 자치조직권 관련 법령은, ① 지방자치법, 지방공무원임용령 (과건공무원 결원 보충), ② 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 (시·도, 시·군의 기구설치기준, 지방공무원 정원기준 등 필요사항 규정), ③ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙(안전행정부령, 대통령령에 서위임된 사항과 그 시행에 필요한 사항 규정), ④ 지방공무원 정원 배정규정(훈령, 정원관리기관별 보좌·보조기관에 두는 정원배정에 관한 사항, 공무원 종류별, 직렬별 정원규정)과 기타 각 지방자치단체의 규정인 의회 사무처 설치 조례 등이다.

5) 최우용(2014) 연구를 바탕으로 하였음.

6) 자치단체의 자치권은 헌법상의 제도적 보장설이 통설이며(심상복, 2007: 49; 이경운, 2002: 6), 자치권은 본질적으로 침해될 수 없는 것으로 본다.

2) 법령에 의한 자치조직권의 제한

(1) 지방자치법 및 같은 법 시행령

지방자치법 제110조 제1항에는 부지사·부시장·부군수·부구청장의 정수를 정하고 있는데, 특별시는 3명 이내, 광역시와 특별자치시, 도와 특별자치도는 2명(인구 800만 이상의 광역시와 도는 3명) 이내로 하고 있고, 시의 부시장, 군의 부군수 및 자치구의 부구청장의 정수를 1명으로 규정하고 있다.

지방자치법 제110조 제2항에는 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보하며, 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명두는 경우에 1명은 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다고 규정하고 있다.

지방자치법 제112조는 ‘지방자치단체는 그 사무를 분장하기 위하여 필요한 행정기구와 지방공무원을 두되, 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다.’고 규정하고 있다. 또 지방자치법 시행령 제73조는 부시장·부지사 수와 직급 등을 규정하고 있으며, 법제110조 제1항에 따라 특별시의 부시장은 3명, 광역시·특별자치시의 부시장과 도와 특별자치도의 부지사는 2명(인구 800만 이상의 광역시 및 도는 3명)으로 하며, 국가공무원으로 임명하는 부시장·부지사는 특별시의 경우에는 정무직 국가공무원으로, 광역시·특별자치시·도와 특별자치도의 경우에는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원으로 보하되, 그 직무등급은 안전행정부령으로 정한다고 규정하고 있다. 결국 우리나라 지방자치단체의 자치조직권은 법령의 범위내에서만 가능한 제한적인 권한으로 볼 수 있다.

(2) 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

지방자치법 제112조 제2항의 위임으로 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」이 제정·시행되고 있다.⁷⁾ 이 규정은 안전행정부장관이 지방자치단체에 매우 구체적인 조직·인력설계기준을 제시하는 것이며, 규정과 다르게 기구를 설치하면 안전행정부장관은 강제성 있는 시정요구를 할 수 있기 때문에(제33조), 지방자치단체의 조직과 인사에서 자치권은 극도로 제약받고 있다. 예를 들어, 기구설치의 일반요건에 따라 국은 특별한 경우 외에는 소관 업무의 성질이나 양이 4개 과 이상의 하부조직이 필요한 경우 설치하고, 과는 일정 요건을 갖춘 경우로서 특별한 경우 외에는 12명(시·도는 5급 4명 이상, 시·군·자치구는 6급 4명 이상 포함) 이상의 정원이 필요한 업무량이 있는 경우에 한하여 설치해야 한다(제6조).

지방자치단체의 장은 긴급히 발생하는 한시적 행정수요에 대처하거나 일정기간 후에 끝나는 사업을 수행하기 위하여 부득이한 경우에는 한시기구를 설치·운영할 수 있다. 그러나 한시기구 설치 시 기존의 인력을 최대한 활용하여야 한다. 본청에 한시기구를 설치할 경우에는 기존의 보조기관과 담당관으로는 그 목적을 달성할 수 없을 정도의 업무의 중요성과 업무량이 있어야 하고, 한시기구를 설치하는 경우에는 최소한 1년 이상의 업무량이 있어야 하며, 한시기구의 존속기한은 3년의 범위에서 그 지방자치단체의 조례로 정한다. 한시기구의 존속기한의 연장은 사업추진의 지연 등 불가피한 사유가 있는 경우를 제외하고는 1회에 한한다.

시·도 본청에 두는 실·국·본부의 설치와 그 분장사무는 해당 지방자치단체의 조례로 정할 수 있으나, 실·국·본부의 설치기준(규정 제9조), 시·도 본청에 두는 실장·국장·본부장·담당관과 과장 등 보조·보좌기관의 직급기준 등(규정 제10조)이 규정되어 있다. 이와 같은 세부적인 규정으로 인해 지방자치단체는 행정 수요에 맞는 자율적인 자치조직권을 행사하기가 대단히 어려운 상황이다. 또한 시·군·구 본청에

7) '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정'은 1988년 지방자치법(제103조)에 의해 내무부령으로 운영되었으나, 1994년에 대통령령으로 전환되었다.

두는 실·국이나 실·과·담당관의 설치기준과 직급기준 역시 정하고 있다(규정 제13조, 제14조).

[별표 1] <개정 2017.7.26.>

시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조제1항 관련)

구분		실·국·본부
서울특별시		16개 이상 18개 이하
광역시	인구 350만 이상 400만 미만	14개 이상 16개 이하
	인구 300만 이상 350만 미만	13개 이상 15개 이하
	인구 250만 이상 300만 미만	12개 이상 14개 이하
	인구 200만 이상 250만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 미만	10개 이상 12개 이하
세종특별자치시		6개 이상 8개 이하
도	경기도	20개 이상 22개 이하
	인구 300만 이상 400만 미만	11개 이상 13개 이하
	인구 200만 이상 300만 미만	10개 이상 12개 이하
	인구 100만 이상 200만 미만	9개 이상 11개 이하

[별표 3] <개정 2017.7.26.>

시·군·구의 기구설치 및 직급기준

1. 실·국 및 실·과·담당관의 설치기준(제13조제1항 관련)

구분		실·국	실·과·담당관
시	계룡시		11개 이상 13개 이하
	인구 10만 미만		16개 이상 18개 이하
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조제2항제호의 도농복합형태의 시)	1개 이상 3개 이하	
	인구 10만 이상 15만 미만	1개 이상 3개 이하	
	인구 15만 이상 20만 미만	2개 이상 4개 이하	
	인구 20만 이상 30만 미만	3개 이상 5개 이하	
	인구 30만 이상 50만 미만	4개 이상 6개 이하	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	5개 이상 7개 이하	

	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)		3개 이상 5개 이하		
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)		4개 이상 6개 이하		
	인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)		5개 이상 7개 이하		
	인구 100만 이상 120만 미만(구를 설치한 시)		6개 이상 8개 이하		
	인구 120만 이상(구를 설치한 시)		7개 이상 9개 이하		
군	울릉군			9개 이상 11개 이하	
	인구 3만 미만			10개 이상 12개 이하	
	인구 3만 이상 5만 미만			11개 이상 13개 이하	
	인구 5만 이상 10만 미만			13개 이상 15개 이하	
	인구 10만 이상 15만 미만		1개 이상 3개 이하		
	인구 15만 이상 20만 미만		2개 이상 4개 이하		
	인구 20만 이상		3개 이상 5개 이하		
구	특별시의	인구 50만 미만	4개 이상 6개 이하		
	자치구	인구 50만 이상	4개 이상 6개 이하		
	광역시의	자치구	인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하	
		자치구	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이상 4개 이하	
		자치구	인구 15만 이상 50만 미만	2개 이상 4개 이하	
	자치구	인구 50만 이상	3개 이상 5개 이하		

2. 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준(제14조 관련)

구분	실장(국장급)·국장·자치구가 아닌 구의 구청장	실장(과장급)·과장·담당관	읍장·면장·동장	부읍장·부면장	인구 3만 이상 읍의 과장
시·군·구	4급	5급			
읍·면·동			5급	6급	6급

「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 시·도의 보조·보좌기관 직급기준도 구체적으로 명시하고 있는데, 광역자치단체 본청 기획 업무를 담당하는 실장은 국가공무원으로 하고, 광역자치단체 실·국장 직급과 수를 구체적으로 명시하고 있다. 동 규정 제22조는「정원은 정원의 관리기관별로 직급을 정하여 책정 하되, 지방자치단체는 인구수 및 다른 지방자치단체와의 균형 등을 고려하여 정원

을 책정하고, 업무의 성질·난이도·책임도 등을 고려하여 직급별 정원을 책정하여야 한다.’고 규정하고 있으며, 정원책정의 일반기준으로 ‘복수직렬 범위(제22조), 별정직 정원(제25조), 우대승진에 따른 정원관리(제26조), 근속승진에 따른 정원관리(제27조), 한시정원관리(제28조)’ 등 구체적인 세부 규정을 두고 있다. 시·도의 경우 본청, 의회사무처, 합의제행정기관, 직속기관, 출장소, 사업소, 경제자유구역청까지 대통령령을 통해 통제하고 있다. 단, 직급별 정원책정기준만 자치단체의 조례로 정하고 있다.

이처럼 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에서 각 자치단체의 실·국 수와 주요 직급까지 명시하는 등 매우 제약적인 기준을 제시하고 있어 지방자치단체의 장은 이 기준에 따를 수밖에 없다. 그 결과 중앙정부가 정한 바에 따라 수동적이고 소극적인 행정으로 전락할 수 있다는 비판이 제기되고 있다.

4. 자치조직권의 특성과 제약

1) 자치조직권의 특성

자치조직권은 지방자치단체의 자치권이 갖는 일반적인 특성을 그대로 함축하고 있으며, 예측성, 자주성, 차별성 등이 논의된다.

(1) 예측성

예측성은 자치조직권이 국가와 완전히 독립된 권한이 아니라는 것이다. 지방자치단체의 자치권을 제도적 보장으로 해석하는 경우 자치조직권은 국가주권 내의 권한이고, 그 범위 역시 상위법에 의해 정해진다. 따라서 조직관리에 대한 국가와 지방자치단체 간의 권한 배분도 국가에 의하여 정해지며, 그 권한의 행사도 국가로부터

일정한 감독과 통제를 받게 된다(금창호·권오철, 2007: 12). 결국, 지방자치단체의 자치조직권은 국가에 따라 자기결정권의 범위가 다소 달라지기는 하나, 법률에 의하여 일정한 수준 예측되는 권한이라는 특성을 갖는다(금창호·권오철, 2007: 12).

(2) 자주성

자주성은 예측성과 상반되는 특성으로 볼 수 있다. 자치단체의 자치권을 구성하는 더룬 권한들도 마찬가지로, 원칙적으로 자치권은 자기결정권을 의미하고, 지방자치단체에 있어서는 일반적으로 국가 즉, 중앙정부 관여로부터의 자기결정권이 확보된 정도를 의미한다(금창호·권오철, 2007: 12). 자치조직권에 있어서는 지방자치단체가 당해 기구의 설치나 운영에 있어서 중앙정부의 통제나 간섭에서 얼마나 자율적이나 하는 것으로 판단되기 때문에 자치조직권의 특성에서 자주성은 지방자치단체가 지역적 여건에 근거하여 적합한 기구의 설치 및 운영을 스스로 결정할 수 있는 권한을 말한다(금창호·권오철, 2007: 12).

(3) 차별성

자치조직권은 자치계층에 따라 차별적으로 부여된다. 상위계층인 광역자치단체와 하위계층인 기초자치단체 간에는 상이한 자치조직권이 부여되고, 조직의 자율적 운영에 관한 권한의 범위와 내용이 달라지게 된다(금창호·권오철, 2007: 13). 우리나라의 경우 지방자치단체의 계층에 의한 차별성뿐만 아니라 동일 계층 내에서도 지방자치단체의 규모에 따라서 자치조직권의 내용이 달리 규정되고 있다(금창호·권오철, 2007: 13).

2) 자치조직권의 제약

이미 살펴본 바와 같이 자치단체의 자치권은 헌법과 법률이 보장한다 하더라도 다수의 특별법과 행정실무적 차원에서 상당 부분 침해되고 제약되는 부분이 있다. 그리고 자치권이 갖는 이러한 제약은 자치권의 구성요소인 자치조직권 역시 당연히 갖고 있는 한계이다. 자치조직권이 갖는 제약을 보면 다음과 같다(김해룡, 1998: 11-18).

(1) 국가의 지역사무 법제화

현대국가는 정부실패에 따라 정부규제를 완화하는 추세를 보이고 있으나, 공적서비스의 제공이 요청되는 한 국민생활 전반에 걸친 상당히 구체적인 법제화는 회피할 수 없는 현상이다(서원우, 1987: 85). 이처럼 국민생활 관계에 국가가 입법적으로 개입하면 할수록 자치단체의 자치권은 축소되게 된다. 뿐만 아니라, 현행 지방자치법의 규정에 비추어 보면, 상급자치단체와 기초자치단체 간에 있어서도 기초자치단체의 자치권 행사범위가 위축될 소지는 적지 않다(금창호·권오철, 2007: 14). 현행 지방자치법 제8조 제3항은 “지방자치단체는 법령과 상급 지방자치단체의 조례에 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다”고 규정하고 있다. 이 규정은 상급자치단체가 지역사무에 대하여 조례를 정하는 경우에는 기초자치단체가 행사할 자치권의 범위는 그만큼 줄어들 수밖에 없다는 것을 의미한다(금창호·권오철, 2007: 14).⁸⁾ 이처럼 지방자치단체는 국가의 법령에 의해서 그리고 기초자치단체는 상급자치단체의 조례에 의해서 자치권의 상당한 제약을 현실적으로 받고 있다(금창호·권오철, 2007: 14).

8) 이 조항에 대해서는 지방자치단체 사무의 관할권에 대한 보충성 원칙이 반영된 지방자치법 제10조 제3항과 배치된다는 주장이 있다(이기우, 1996: 22). 지방자치법 제10조 제3항이 지역주민의 복리에 관한 사무가 상급자치단체와 기초자치단체 간에 경합될 경우에는 기초자치단체(시·군 및 자치구)에서 우선적으로 처리한다고 규정하고 있음에도 형식논리대로 한다면 상급자치단체가 스스로 조례를 정하여 어떠한 사무의 관할권을 선점할 경우, 기초자치단체는 대응할 적절한 대안이 없다는 것에 근거하고 있다.

(2) 국가 및 상급지방자치단체에 의한 계획화

현대 국가행정에서의 계획화 경향도 중요한 요인이다. 국가행정의 제반분야의 계획화는 그 계획의 법적 형식이 법률 내지 법규로 된 때에는 물론이고 그렇지 아닌 경우에도 국가의 각종 시책이나 정책조정기능에 비추어 지방자치단체의 자치영역을 축소하는 결과를 초래하고 있다(금창호·권오철, 2007: 14). 광역은 중앙정부에, 기초는 광역의 계획에 구속되기 때문에, 특히 지방자치단체의 지역개발 또는 토지이용에 관한 계획을 실현하는 데 제약요인이 되고 있다.

(3) 지방자치단체 재정의 국가의존도

지방자치단체 재정의 국가의존도 자치권을 제약하는 주요 요인이다. 국세와 지방세의 조정 등을 통한 지방자치단체 재정의 근본적인 개선이 이루어지지 않고 현재와 같이 지방자치단체의 재정자립도의 취약과 지방교부세와 국가보조금 등에 의존성이 크다면, 중앙정부의 현실적 관여를 회피할 수 없다(금창호·권오철, 2007: 15). 자치단체 재정이 중앙정부에 크게 의존하는 한, 지방자치권도 중앙정부의 의도에 따라 제약이 있을 수밖에 없고, 형식적인 지방자치를 초래한다는 점에서 큰 위기상황으로 볼 수 있다.

(4) 지방자치단체에 대한 국가의 감독 및 자치권의 침해 가능성

지방자치단체가 자기책임 원칙에 의해 고유사무를 처리하는 것은 지방자치의 본질적인 모습이다. 그러나 현실적으로 지방자치단체는 국가에 속하는 지역적 부분사회이기 때문에 본질적으로 국가 내의 지방행정을 담당하는 행정기관으로서의 지위를 갖게 된다. 결국 지방자치단체 역시 국가 법령의 집행작용과 함께 비법적 사항에 대한 자치행정권의 귀속주체이다(금창호·권오철, 2007: 15-16).

국가의 행정체제는 통일성을 요하고, 자치단체의 권한행사가 사법심사의 대상이 되지 않는 이상, 그 적법성을 확인할 수 없기 때문에 어떤 형태로든 행정적 통제장치의 필요성이 제기된다. 이러한 점에서 국가에 의한 지방자치단체의 감독 필요성이 나오는 것이고, 국가의 법적 감독권의 행사는 여러 가지 수단이 존재한다(이기우, 1991: 111). 자치단체에 대한 국가 훈령이나 감독행위 등이 대표적이다.⁹⁾

9) 학자에 따라서는 지방행정의 합법성 보장을 위한 국가의 관여행위만을 국가감독기능으로 보는 관점에서 조언을 국가의 감독기능이라고 보기보다는 단순한 협력수단에 불과하다는 주장을 보이기도 한다. 그러나 조언의 내용 역시 사전 사후적으로 지방행정의 합법성 확보에 기여한다는 점에서 국가감독 수단으로 간주된다. 국가 감독기관으로부터의 조언은 행정능력과 전문적 정보가 부족한 지방자치단체로 하여금 그에 의존케 하는 경향이 있기 때문이다(금창호·권오철, 2007: 16).

제2절 조직관리제도의 연혁

지방자치단체의 조직관리제도는 1991년 지방자치 부활 이래 3차례의 변화가 있었다. 지방자치가 중단된 기간인 1987년까지는 「개별승인제」에 의해 운영되다가 1988년 제8차 「지방자치법개정」에 따라 「기준정원제」가 도입되었고, 1994년 「표준정원제」로 전환되었으며, 2004년 「총액인건비제」의 도입이 계획됨에 따라 2005년부터 2006년까지의 시범기간을 거쳐 2007년부터 전면실시가 이루어졌고 (금창호·권오철, 2007: 16-17), 2014년부터는 「기준인건비제」를 도입하여 현재에 이르고 있다.

〈표 2-2〉 지방자치단체 조직관리의 변천과정

	1987년	1988년	1994년	2007년	2014년
제도	개별승인제도	기준정원제도	표준정원제도	총액인건비제도	기준인건비제도
관계 법령	「지방자치에관한 임시조치법」	「지방자치단체의 지방공무원정원 기준등에관한규칙 (내무부령)」 「지방행정기관의조직 과정원에관한통칙 (내무부훈령)」	「지방자치단체의 행정기구및정원 기준등에관한규정 (대통령령)」	「지방자치단체의 행정기구및정원 기준등에관한규정 (대통령령)」	「지방자치단체의 행정기구및정원 기준등에관한규정 (대통령령)」
주요 내용	행정기구 및 정원의 대통령령, 내무부장관 승인	기준범위 내 규칙으로 정함	기준범위 내 조례나 규칙으로 정함, 인력 불균형 다소 시정	총 인건비 범위 내 조례로 정함	재정력 근거 총액인건비 운영

*금창호·권오철, 2007: 17, 내용추가

1. 개별승인제

1) 개별승인제의 내용

개별승인제는 지방자치가 중단된 1961년부터 제8차 『개정 지방자치법』이 시행되기 전인 1987년까지 적용된 것인데, 지방자치의 중단에 따라 지방자치단체의 자치조직권이 잠정적으로 유보되었으며, 조직운영에 관한 모든 사항을 내무부장관의 승인을 받도록 한 것이다(금창호·권오철, 2007: 18). 행정기구의 설치는 도와 직할시는 대통령령에(지방자치에 관한 임시조치법 제6조), 시·군은 내무부장관의 승인이 필요하였다(지방자치에 관한 임시조치법 제6조). 또한 공무원 정원의 역시 국가공무원을 배치하는 것은 대통령령(지방자치에 관한 임시조치법 제7조 제1항)으로, 지방공무원 은 내무부장관의 승인이 필요하였다(지방자치에 관한 임시조치법 제7조 제2항).

2) 개별승인제의 한계

개별승인제는 지방자치 중단으로 자치조직권을 유보한 것으로, 지방자치단체 조직관리의 자율성이 없는 형태였다. 그러나 이 제도가 시행되는 동안 지방공무원의 수는 점증적으로 팽창하였다. 인구증가율 대비 지방공무원의 증가율을 보면, 1958년부터 1967년까지 인구증가율이 3.5%임에 비하여 동기간의 지방공무원 증가율은 3.8%이고, 1968년부터 1977년까지는 인구증가율 1.8% 대비 지방공무원 증가율은 5.3%이며, 1978년부터 1987년까지 인구증가율은 1.2%임에 비하여 지방공무원 증가율은 5.8%를 기록하였다(금창호·권오철, 2007: 18).

개별승인제는 객관적 기준으로 지방공무원 정원을 산정하지 않았기 때문에 지방자치단체 간에 인력규모의 불균형을 초래한 것으로 평가된다. 물론 지방자치단체간 인력보유 규모의 불균형 문제는 개별승인제만의 한계로 지적하기에는 무리가 따르는데, 이후의 자치조직권 개편에서도 지방자치단체간 인력보유 규모의 불균형 문제

는 완전하게 해소되지 않았고, 나아가 지속적인 문제점의 하나로 남아 있기 때문이다(금창호·권오철, 2007: 18).

2. 기준정원제

1) 기준정원제의 내용

기준정원제는 1988년 제8차 「지방자치법」 개정으로 시행되었으며, 최초로 정원관리에 입각하여 실시된 제도이다. 정원관리는 조직에 배치되는 인원의 수를 통제하기 위하여 공식적으로 정한 정수 또는 정원에 관한 관리제도로 조직활동을 능률적으로 수행하기 위해서 그 활동에 필요한 적정인원을 과부족이 되지 않도록 통제 및 배치하고, 조직인력의 불필요한 팽창을 규제하며, 재정적 부담을 경감하는 것에 그 목적을 두고 있었다(금창호·권오철, 2007: 19). 기준정원제는 지방자치단체가 자주적으로 정원관리를 할 수 있도록 하고, 동시에 지방자치단체 간 정원의 균형을 도모하고자 한 것으로 볼 수 있다. 기준정원의 산식은 다음과 같다

〈표 2-3〉 기준정원 산식

구분	산식
광역	특별시 ■ $[-20.573+(0.00329 \times \text{인구수})] \times 1.10$
자치	직할시 ■ $[-258.4014+(0.0013 \times \text{인구수})] \times 1.05$
단체	도 ■ $[1,086.2456+(0.00015 \times \text{인구수})] \times 1.05$
기초 자치 단체	시 <ul style="list-style-type: none"> ■ (I)유형: 수원, 성남, 안양, 부천, 청주, 전주, 울산 - $[-404.7350+(0.002397 \times \text{인구수})+(18.2485 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$ ■ (II)유형: 춘천, 목포, 여수, 포항, 진주, 진해 - $[156.7693+(0.001702 \times \text{인구수})+(13.6654 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$ ■ (III)유형: 광명, 원주, 강릉, 군산, 이리, 안동, 구미, 창원, 충무, 제주 - $[-907.8673+(0.001977 \times \text{인구수})+(68.5731 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$ ■ (IV)유형: 의정부, 안산, 동해, 태백, 속초, 충주, 제천, 천안, 순천, 경주, 김천, 영주, 삼천포 - $[-133.9033+(0.002239 \times \text{인구수})+(32.6617 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$ ■ (V)유형: 그 외의 시 - $[166.0756+(0.000786 \times \text{인구수})+(17.5262 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$
	군 <ul style="list-style-type: none"> ■ (I)유형: 남양주, 평택, 화성, 시흥, 파주, 고양, 광주, 김포, 청원, 논산, 부여, 남원, 정읍, 고창, 김제, 익산, 고흥, 해남, 신안, 의성, 안동, 영일, 금릉, 상주, 진양, 창녕, 고성, 함천 - $[135.5057+(0.0014 \times \text{인구수})+(0.0913 \times \text{면적})+(19.8152 \times \text{읍면 수})] \times 1.05$ ■ (II)유형: 양주, 포천, 이천, 용인, 안성, 강화, 괴산, 증평, 대덕, 연기, 서천, 홍성, 예산, 당진, 부안, 옥구, 여천, 화순, 나주, 원도, 경산, 의령, 울주, 통영, 거제 - $[212.9163+(0.0012 \times \text{인구수})+(0.0311 \times \text{면적})+(19.8956 \times \text{읍면 수})] \times 1.05$ ■ (III)유형: 양평, 철원, 보은, 영동, 공주, 보령, 태안, 아산, 천원, 원주, 진안, 임실, 순창, 담양, 곡성, 광양, 송주, 보성, 영암, 무안, 함평, 영광, 장성, 진도, 달성, 경주, 영천, 예천, 울릉, 밀양, 양산, 김해, 의창, 사천, 남해, 하동, 산청, 함양, 거창 - $[145.7507+(0.0017 \times \text{인구수})+(0.0251 \times \text{면적})+(21.2925 \times \text{읍면 수})] \times 1.05$ ■ (IV)유형: 여주, 용진, 홍천, 정선, 옥천, 진천, 음성, 금산, 청양, 서산, 구례, 장흥, 강진, 영덕, 고령, 성주, 선산, 영풍, 봉화, 울진, 함안, 북제주, 남제주 - $[302.3011+(0.0015 \times \text{인구수})+(0.0420 \times \text{면적})+(7.3300 \times \text{읍면 수})] \times 1.05$ ■ (V)유형: 고성, 양양, 명주, 삼척, 제천, 단양, 무주, 장수, 군위, 청송, 영양, 청도, 칠곡, 문경 - $[192.9768+(0.0023 \times \text{인구수})+(0.0277 \times \text{면적})+(14.8889 \times \text{읍면 수})] \times 1.05$
	자치구 <ul style="list-style-type: none"> ■ 서울특별시의 자치구 - $[613.02082+(0.00036 \times \text{인구수})+(24.53364 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$ ■ 직할시의 자치구 - $[207.648+(0.000509 \times \text{인구수})+(11.8097 \times \text{행정동 수})] \times 1.05$

*금창호·권오철, 2007: 20

기준정원제는 지방자치단체를 15개의 유형으로 구분하고, 각 유형별 기준정원을 설정한 후, 각 기준정원의 범위 내에서 지방자치단체별 정원을 관리토록 한 제도이다(금창호·권오철, 2007: 19). 기준정원과 함께 지방자치단체의 분야별, 직종·직급의 정원도 사전 제시한 기준에 따라 관리하도록 하였고, 정원모형은 사무량 측정을 통해 기준정원을 정하는 미시적 접근이 아닌 다른 자치단체와 비교를 통해 정하는 거시적 방법에 따른 것이 특징이다.

2) 기준정원제의 한계

기준정원제는 원칙적으로 기준정원의 범위 내에서 지방자치단체의 자율적 정원 관리가 가능토록 설계된 제도이다. 따라서 내무부장관의 사전 승인을 요하는 개별 승인제 보다 자치조직권의 자율성이 한층 높아진 것으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 구조적 및 운영적 측면에서 부분적인 한계를 가지고 있었다.

먼저, 자치조직권 측면에서 개별승인제 보다 자율성이 강화되었으나, 분야·직종·직급별 관리기준을 두어 충분한 자율성은 부여되지 않았다. 또, 정원 산정에서 거시적 접근에 따랐기 때문에 업무량이나 질적인 행정수요를 반영하기 곤란하였고, 이에 따라 지방자치단체의 행정수요량 대비 적정한 인력을 산정하기 어려웠다. 마지막으로 운영적 측면에서는 시와 자치구의 행정동 수를 정원산정시 기본변수로 하였고, 지방자치단체간 기준정원이 불균형해지는 문제가 발생하였다.

〈표 2-4〉 정원산정의 접근방식

구분	내용
거시적 방식 (macro method)	<ul style="list-style-type: none"> - 타 지방자치단체와 비교를 통해 정원을 산정하는 방식으로 타 지방자치단체의 동종업무에 종사하는 직원 수와 비교하거나 유사한 지방자치단체의 정원과 비교하는 방식임. - 거시적 방식은 산정작업이 비교적 간단하고, 사무량의 측정이 곤란한 경우에도 활용할 수 있으나, 사무량 대비 반드시 필요한 인력규모를 산출하지 못함.
미시적 방식 (micro method)	<ul style="list-style-type: none"> - 해당 지방자치단체의 사무량을 측정하여 정원을 산정하는 방식으로 처리사무량 대비 1인·1년 가동시간을 측정하여 적정 정원을 산정하는 방식임. - 미시적 방식은 총 사무량과 직원의 표준처리능력을 측정하여 정원을 산정함으로써 반드시 필요한 인력규모를 도출하나, 사무량 측정이 곤란한 부분이 존재하고, 주민의 가치관에 따라 요구되는 행정수준이 달라 사무량의 고정화가 어려움.

*금창호·권오철, 2007: 21-22.

3. 표준정원제

1) 표준정원제의 내용

표준정원제는 지방자치단체의 행정기구와 정원을 통합 관리하는 제도로 개별 지방자치단체의 행정기구 설치범위와 정원범위를 규정하고, 동 범위 내에서 조직관리의 자율성을 부여하는 것이다(금창호·권오철, 2007: 22). 표준정원제는 기준정원제와 유사한 맥락을 갖고 있으나, 자치조직권 강화에 좀 더 초점을 둔 것으로 평가된다.

〈표 2-5〉 표준정원제 기구설치범위 기준

구분		실/국/본부	과/담당관	
서울특별시		13개 이내	74개 이내	
광역시	인구 300만 이상 - 500만 미만	11개 이내	51개 이내	
	인구 200만 이상 - 300만 미만	10개 이내	44개 이내	
	인구 200만 미만	9개 이내	39개 이내	
도	경기도	16개 이내	65개 이내	
	인구 200만 이상 - 400만 미만	9개 이내	40개 이내	
	인구 100만 이상 - 200만 미만	8개 이내	36개 이내	
	제주도	7개 이내	29개 이내	
시	계룡시	-	9개 이내	
	인구 10만 미만	-	15개 이내	
	인구 10만 미만(지방자치법 제7조 제2항 제1호의 도농복합형태의 시)	2개 이내	17개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이내	17개 이내	
	인구 15만 이상 20만 미만	3개 이내	18개 이내	
	인구 20만 이상 30만 미만	4개 이내	21개 이내	
	인구 30만 이상 50만 미만	5개 이내	23개 이내	
	인구 50만 이상(구를 설치하지 아니한 시)	6개 이내	26개 이내	
	인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	4개 이내	20개 이내	
	인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	5개 이내	23개 이내	
인구 90만 이상(구를 설치한 시)	6개 이내	26개 이내		
군	응진군/울릉군	-	8개 이내	
	중평군	-	9개 이내	
	인구 3만 미만	-	9개 이내	
	인구 3만 이상 5만 미만	-	10개 이내	
	인구 5만 이상 10만 미만	-	12개 이내	
	인구 10만 이상 15만 미만	-	14개 이내	
	인구 15만 이상	-	16개 이내	
	인구 15만 이상(광역시 관할구역안의 군)	3개 이내	16개 이내	
자치구	특별시의 자치구	인구 50만 미만	5개 이내	22개 이내
		인구 50만 이상	5개 이내	23개 이내
	광역시의 자치구	인구 10만 미만	-	14개 이내
		인구 10만 이상 15만 미만	3개 이내	14개 이내
		인구 15만 이상 50만 미만	3개 이내	15개 이내
		인구 50만 이상	4개 이내	18개 이내

*금창호·권오철, 2007: 23.

(1) 행정기구와 인력 통합관리

표준정원제는 기준정원제와 다르게 정원과 행정기구를 통합하여 관리하도록 하였다. 이전의 기준정원제는 지방공무원 정원관리에 중점을 두었고, 행정기구의 관리에 별도의 규정에 따랐다. 그러나 표준정원제는 행정기구와 정원관리를 통합하였고, 실·국·본부, 과·담당관까지의 행정기구 설치 범위를 설정하였다. 그리고 이 범위 내에서는 지방자치단체 자율로 행정기구를 관리할 수 있도록 하였다.

(2) 정원산정 방식 개선

표준정원제는 정원의 산정 방식을 기준정원제와 달리 하여 정원산정 변수에 기존의 인구·면적·행정동 수에 더해 일반회계결산액, 읍면동 수를 추가하였고, 지방자치단체별 표준화지수를 적용하였다. 따라서 기준정원제에 비해 개별 지방자치단체의 정원규모를 보다 현실화하는 효과를 확보한 것으로 평가된다(금창호·권오철, 2007: 24).

〈표 2-6〉 표준정원제 정원산정 방식

구분		산식
광역 자치 단체	서울특별시	■ $[466.94+(0.00098596 \times \text{인구수})] \times \text{표준화지수}(0.95946)$
	광역시	■ $\text{EXP} [-4.1213+(0.6413 \times 1n \text{인구수}) \times (0.1911 \times 1n \text{일반회계결산액})] \times \text{표준화지수}$
	도	■ 경기도 : $\text{EXP} [2.8245+(0.31244 \times 1n \text{인구수})] \times \text{표준화지수}(0.93614)$ ■ 경기도 외의 도 : $\text{EXP} [4.0302+(0.19949 \times 1n \text{인구수})+(0.16011 \times 1n \text{인구수})] \times \text{표준화지수}$
기초 자치 단체	시	■ 일반시 : $[139.91+(0.000582 \times \text{인구수})+(0.0007241 \times \text{일반회계결산액})+(0.16818 \times \text{면적})+(25.964 \times \text{읍면동수})] \times \text{표준화지수}$
		■ 도농복합형태의 시 : $[222.49+(0.0012 \times \text{인구수})+(0.11698 \times \text{면적})+(24.752 \times \text{읍면동수})] \times \text{표준화지수}$
		■ 인구 50만 이상의 시 : $[550.4+(0.0007336 \times \text{인구수})+(0.29412 \times \text{면적})+(9.862 \times \text{읍면동수})+(147.08 \times \text{행정동수})] \times \text{표준화지수}$
	군	■ $[227.67+(0.000913 \times \text{인구수}) \times (0.00085 \times \text{일반회계결산액})+(0.029088 \times \text{면적})+(16.9621 \times \text{읍면동수})] \times \text{표준화지수}$
자치구	■ 특별시의 자치구 : $\text{EXP} [2.7217+(0.05765 \times 1n \text{인구수})+(0.28806 \times 1n \text{일반회계결산액})+(0.0781 \times 1n \text{행정동수})] \times \text{표준화지수}$	
	■ 광역시의 자치구 : $\text{EXP} [2.992+(0.03748 \times 1n \text{인구수})+(0.16709 \times 1n \text{일반회계결산액})+(0.01526 \times 1n \text{면적})+(0.37226 \times 1n \text{행정동수})] \times \text{표준화지수}$	

*금창호·권오철, 2007: 24.

(3) 정원관리 자율성 강화

표준정원제는 기준정원제 보다 정원관리의 자율성을 강화하는 데 목적을 두었다. 기준정원제에서는 기준정원의 범위 내에서 세부적 정원관리 기준으로 분야별, 직종별 및 직급별 기준을 규정한 것에 비하여 표준정원제에서는 직종별 및 직급별 정원관리 기준을 제시함으로써 분야별 정원관리 기준을 폐지하였다(금창호·권오철, 2007: 24). 전체적으로 볼 때, 표준정원제는 지방자치단체의 조직·인력 운영상 자율성이 다소 신장된 것으로 평가할 수 있다.

〈표 2-7〉 기준정원제와 표준정원제 간 비교

구분	기준정원제	표준정원제
정원관리 기준	- 분야별 관리기준 - 직종별 관리기준 - 직급별 관리기준	- 직종별 관리기준 - 직급별 관리기준

*금창호·권오철, 2007: 25.

2) 표준정원제의 한계

자치조직권 측면에서 볼 때, 표준정원제는 기준정원제와 동일한 중앙정부의 통제가 유지되었다. 행정기구 설치의 법령이나 중앙정부의 승인권 등으로 설치범위를 제한받았고, 정원책정은 분야별 관리기준은 없어졌어도 직종·직급의 관리기준은 유지되었다.

제도적 측면에서도 표준정원의 산정방식이 기준정원제와 마찬가지로 거시적 방식을 그대로 적용함으로써 행정수요량 대비 필요인력의 산출이 근본적으로 어렵고, 운영적 측면에서는 정원산정의 기본변수 구체화와 보정변수의 활용을 통하여 지방자치단체별 특성반영을 제고하였으나, 인구와 면적 및 행정수요량이 유사한 지방자치단체 간 인력규모의 불균형을 원천적으로 해소하는 데는 한계가 있었다(금창호·권오철, 2007: 25).

4. 총액인건비제

1) 도입경과

노무현 정부는는 자치조직권을 강화하기 위해 총액인건비제를 도입하였다. 총액인건비제는 지방자치단체가 기구·정원 운영에 수반되는 인건비 경비의 총액을 기준으로 기구와 정원을 자율적으로 관리하고 그 결과에 대하여 책임을 지게하는 제도로서 2003년 9월 정부혁신지방분권위원회에서 처음 도입안이 제시되었고, 그 다음해인 2004년 2월 전국 시장·군수·구청장대회에서 대통령이 지방자치단체에 대한 총액인건비제 도입을 약속함에 따라 본격적으로 검토되기 시작하였다(금창호·권오철, 2007: 33).

이에 따라 2004년 3월 행정자치부는 연두업무 보고에서 총액인건비제 도입계획을 보고하였고, 제도 도입을 위한 준비 작업을 2005년 2월부터 시범적으로 제1단계 총액인건비제 사업을 10개 지방자치단체를 대상으로 실시하였다. 이후 2006년 1월 9개 지방자치단체를 추가적으로 선정하여 19개 지방자치단체를 대상으로 제2단계 총액인건비제 시범사업을 실시하였으며, 2007년 1월부터는 전체 지방자치단체를 대상으로 제도를 확대하였다(금창호·권오철, 2007: 33).

한편, 자치조직권 확대를 위해 총액인건비제와 함께 한시기구, 직속기관, 시·도 5급 정원 책정 등에 대한 중앙정부의 승인권도 폐지되었다.

〈표 2-8〉 조직관련 중앙정부의 승인권 폐지 내용

구분		비고
행정자치부장관 승인권(12개)	한시기구 설치 승인권	'04.12
	기술직렬 조정 승인권	'04.12
	합의제기관 설치 승인권	'05. 4
	지문기관 설치 승인권	'05. 4
	직속기관 설치 승인권	'05. 4
	출장소 설치 승인권	'05. 4
	사업소 설치 승인권	'05. 8
	시도 5급 정원책정 승인권	'05. 2
	동장 정원책정 승인권	'05. 2
	별정직 정원책정 승인권	'05.10
	4급이상(기초 5급) 정원책정 승인권	'06.12
	보정정원 초과 정원책정 승인권	'06.12

*금창호·권오철, 2007: 35.

2) 주요내용

총액인건비제 이전의 표준정원제는 자치단체의 공무원 정원 한도를 정하고 조직 운영의 자율권을 주고자 하였으나, 상위직급이나 기구 증가 같은 조직팽창을 우려하여 법령기준, 승인절차 같은 추가적 통제장치를 두었다. 이에 반해, 총액인건비제 도는 정원, 상위직급 책정, 기구 설치를 총액인건비라는 하나의 기준으로 관리하는 제도로서 총액인건비기준 이외 기구·정원에 대한 승인절차를 완전 폐지하여 자치조직권의 대폭 확대를 모색한 것이 특징이다(금창호·권오철, 2007: 36).

〈표 2-9〉 표준정원제와 총액인건비제 비교

구 분	표준정원제	총액인건비제
본청 기구	<ul style="list-style-type: none"> ■ 본청기구 설치기준(국·과) 설정 및 직급기준 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 본청 4급(시군구는 5급)이하 과단위 기구는 자율설치, 직급기준 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 다만, 국단위(국을 둘 수 없는 곳은 과단위) 기구는 기준 설정
소속 기관	<ul style="list-style-type: none"> ■ 한시기구 및 직속기관·출장소·사업소 등 소속 기관 설치시 행자부장관 승인 ■ 직급기준 적용 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 소속기관 등은 조례로 자율설치 ■ 직급기준 유지 <ul style="list-style-type: none"> - 시도 3급, 시군구 4급, 국을 둘 수 없는 시군구 5급이상 기구는 직급채정시 사전협의
정 원	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총정원(표준정원+보정정원) 초과시 행자부장관 승인 ■ 과장급 이상 상위직 책정시 행자부장관 승인 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 총액인건비 기준으로 자율운영

*금창호·권오철, 2007: 37.

5. 기준인건비제

정부는 총액인건비제에 규정된 경직성을 다소 완화하기 위하여 2014년부터 총액인건비제에 기초한 기준인건비제를 도입하였다. 기준인건비제는 행정안전부가 사전에 제시하는 기준인건비 범위 내에서 지방자치단체의 정원관리를 자율화하는 목적이 있다. 특히, 자치단체의 현안수요에 대응할 수 있도록 자율운영 범위를 지방자치단체의 재정력을 고려하여 1~3% 범위 내에서 추가적으로 허용하고, 자치단체는 기준인건비와 자율범위 안에서 행정안전부의 승인 없이 자율적 운영이 가능한 것이 특징이다.

〈표 2-10〉 총액인건비제도와 기준인건비 제도의 비교

구분	총액인건비제	기준인건비제
개념	- 행정안전부에서 총 정원과 인건비 한도를 이중 관리	- 행정안전부에서 기준이 되는 인건비만을 제시, 자치단체 정원관리를 자율화 - 추가적으로 자율운영범위 1-3% 허용
패널티 부여	- 총액인건비, 총 정원 초과 시	- 기준인건비, 자율범위초과 시
교부세 반영 여부	- 총액인건비의 교부세 반영	- 기준인건비의 교부세 반영 - 자율범위 인건비는 미반영

기준인건비제의 기본원칙은 재정력에 따라 자치단체를 3개의 그룹으로 나누고, 정원관리의 탄력성을 부여하는 것이다. 즉, 자치단체의 재정력을 상·중·하로 구분하고, 상위 그룹은 3%, 중위 그룹은 2%, 하위 그룹은 1% 내에서 정원의 탄력성을 부여한다.

6. 현행 조직관리 제도의 문제점

현재의 자치단체 조직관리제도는 인건비 기준과 기구설치 및 직급기준이 동시에 존재하는 문제가 있다. 또한 인건비 기준과 기구설치 기준을 명확하게 구분하지 않은 채 제도개선 노력이 있어 왔다. 그에 따라 지방자치단체는 인력의 총 규모가 정해지는 동시에 인력을 배치할 기구의 규모까지 정해지는 어려움을 겪고 있다. 이런 문제로 인해 자치단체에 따라서는 사업소를 활용한 기구의 증설이나 한시기구의 상설기구화, 과 아래 담당 조직의 확대를 모색하기도 한다. 또 공무원 정원이 늘어났다고 해도, 기구 규정이 그대로이기 때문에 인력의 합리적인 배분이 어려운 문제도 있다. 따라서 자치조직권 보장 차원에서는 기구설치 및 직급기준의 폐지나 최소한 자율기준의 확대가 필요한 실정이다.

기준 자체에 대한 의문도 제기된다. 인구 기준으로만 되어 있는 기구설치 기준은

동일한 인구 기준이라도 군은 시보다 불리한 문제가 있다. 현행 ‘시·군·구의 기구설치 및 직급기준’에 따르면, 인구 10만 미만 시는 실·과·담당관을 16개 이상 18개 이하를 둘 수 있으나, 인구 10만 미만 군은 13개 이상 15개 이하를 두도록 하고 있다. 그 결과 점차 도시화되어 가는 군 지역의 경우 행정여건 변화라는 특성을 고려하지 못했다는 불만을 제기하기도 한다.¹⁰⁾ 게다가 인구 10만 미만의 도농복합시는 국을 설치할 수 있으나, 동일한 인구라도 군은 국을 둘 수 없도록 한 점도 그 타당성을 찾기 어렵다.

또 기준인건비제에는 인구 이외의 변수를 반영하면서도, 기구설치는 오직 인구 기준만 따르는 것에 대한 불합리성이 제기되기도 한다. 특히 시와 군은 인구 5만, 10만, 20만 단위로 세부적으로 기구 설치 기준을 제시하고 있으나, 이 기준에 따라 인구 몇 만의 차이로 기구를 축소해야 할 정도로 행정수요 감소가 발생하지 않는다는 지적이다. 이런 문제를 보완하기 위해 최근 기준 개정(2017.7)으로 기구설치 기준의 최소와 최대범위가 지정은 되어 있으나, 기존에 단일 숫자로 제시되던 것에서 ±1 정도의 자율범위를 부여한 것에 불과하다. 그것도 최대 구간에 해당하는 기구 수는 행정안전부의 승인이 필요하기 때문에, 기준이 개정은 되었다고는 하나 자치단체에 실질적인 기구운영의 자율성을 높이는 효과는 적다는 지적도 있다.

10) “우리 군은 대도시 인근에 있는 관계로 최근 인구유입이 늘고 있고, 빠르게 아파트 단지가 조성되는 등 점차 도시화되는 특징을 갖고 있습니다. 그러나 건축수요와 교통행정 수요에 대응하고 싶어도 기구 제한에 묶여 업무 분야에 특화된 조직관리를 하기 어려운 한계가 있습니다(하군 인사담당, 2017.7.13.).”

제3절 선행연구 검토

1. 자치조직권 연구의 경향

자치권으로써의 자치조직권은 제도적 보장설에 따른 지방자치단체의 고유권한이지만 다양한 이유로 제약받고 있다. 그 이유로는 보통 법령의 강제적인 통제, 그리고 기구설치의 획일적 기준을 지적하고 있다(이경운, 2002; 박혜자, 2003; 심상복, 2007 등). 지방자치단체의 기구와 정원은 다양한 법률에 의해 제약을 받고 있으며 기구의 설치에 있어서도 행정안전부의 지침 등으로 여전히 통제되고 있어 지방자치단체의 자치조직권이 제약받고 있다는 것이 학자들의 주된 주장이다(박해육, 2013: 32).

반면, 지방자치의 역사가 상대적으로 짧은 우리나라에서 지방분권화는 득보다 실이 많을 수 있다는 입장을 견지하는 연구들도 존재한다(임도빈, 1997; 이광윤, 2003). 임도빈(1997)은 중앙정부의 자치조직권 통제는 지방자치단체의 방만한 조직·인력 운영을 막는데 큰 역할을 하고 있으며, 이런 이유로 중앙정부의 자치조직권 통제는 정당성을 갖는다고 본다. 관료제의 특성상 조직팽창과 조직유지의 특성이 있기 때문에 이를 막는 장치가 필요하기 때문에, 지방자치단체의 자치조직권 강화와 함께 그 부작용을 방지할 수 있는 제도적 방안이 필요하다는 시각이다. 이광윤(2003)은 우리나라에서 분권화 주장은 역사적 맥락이나 법질서에 적합하지 않다고 주장하며 분권화의 타당성에 대해 고찰하였다. 그는 지방분권은 지방자치단체의 역량 부족과 세계화 시대에 걸맞지 않는 것으로 보았다.

그러나 대부분의 연구에서는 지방자치단체의 자율성과 자치조직권 확대를 바람직한 것으로 보고 실질적인 자치조직권 필요성을 주장한다. 자치조직권은 지방자치단체의 고유한 권한으로 보고 그 권한의 범위와 행사에 대해 법적 고찰을 한 연구(최우용, 2014; 강동식, 2003; 이경운, 2002; 박수혁, 1998)나 자치조직권의 제약요

인과 자치조직권 강화방안에 대한 연구(김종성, 2008; 심상복, 2007; 강동식, 2003; 박혜자)가 그것이다.

2. 자치조직권에 대한 주요 연구

1) 자치조직권의 법령분석과 시사점 연구

먼저 박수혁(1998)은 법적 관점에서 지방자치권의 범위와 한계를 분석하였다. 그는 지방자치단체는 국가로부터 독립적인 법인격을 부여받은 단체이며, 국가로부터 전래된 자치권을 행사한다 전래설에 근거하여 지방자치단체의 자치조직권을 인정한다. 그에 따르면, 우리나라의 헌법(118조 2항)에 의해 지방자치법과 지방교육자치에 관한 법률 등에서 자치단체의 조직을 자율적으로 정할 수 있으며, 그 범위가 종전에 비해 늘어난 측면이 있다고 본다. 그러나 지역마다 적합한 자치가 이루어지기 위해서는 중앙정부의 과도한 관여는 지양되어야 할 필요가 있고 조례나 규칙제정권의 확대가 필요하다는 입장을 고수한다(박해육, 2013: 34).

이경운(2002)의 연구에서는 헌법에 지방자치가 제도적으로 보장되어 있으나, 그 구체적인 내용이 없으며, 지방분권과 관련된 법제에서 지방자치의 이념이 실질적으로 실현되지 못하고 있는 것으로 보았다. 자치단체의 행정조직의 구체적인 사항을 대통령령이 정하는 범위로 하여, 지방자치법에 따른 자치조직권의 실효성이 낮다고 본 것이다.¹¹⁾ 따라서 지방의회의 의결이라는 통제수단을 통해 지방자치단체의 자율성을 높이는 방향으로 제도 개선을 제안한다.

최우용(2014)은 지방자치단체의 자치조직권을 일본과 비교한 결과, 우리 법제는 사실상 자치조직권을 인정하고 있지 않고 있으며, 따라서 지방자치법 관련 규정과

11) '지방자치단체의 행정기구와 정원 기준 등에 관한 규정'에 따르면 지방자치단체가 행정기구를 설치하고 운영하기 위해서는 모두 중앙정부나 광역자치단체의 승인을 얻도록 규정하고 있고, 이 승인권에 근거하여 각종 지침 등으로 통제하고 있다(이정일, 2001; 이경운, 2002).

대통령령인 ‘지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정’은 조속히 개정이 필요하다고 지적하고 있다. 헌법이 보장하는 자치권의 본질적인 내용의 하나가 자치조직권임을 상기할 때, 이러한 법령은 위헌적 요소가 있다는 것이다. 또 자치조직권의 확보를 위해서는 법률에 의한 통제가 아닌 주민에 의한 통제, 자치법규를 통한 자율적인 통제가 필요하다고 제안한다.

2) 자치조직권의 제약요인과 이에 대한 개선방안 연구

자치조직권의 개선을 모색한 연구는 심상복(2007), 우동기 외(1996), 박혜자(2003)의 연구가 있다. 우동기 외(1996) 연구는 지방자치단체의 자율 경영을 위해서는 자치조직권과 인사권이 보장되어야 하는데, 우리나라는 자치단체의 조직·인사관리의 탄력성이 상위법으로 제약받고 있음을 지적한다. 기구 명칭이나 사무분장의 획일성이 있고, 정원 관리와 조정에서 내무부의 직·간접적인 통제, 그리고 주요 직위를 국가직으로 두는 것 등이 그 예이다. 따라서 지방자치단체의 자율 경영을 보장하기 위해 분권화되고 유연한 수요자 중심 조직체계와 감축관리에 기반한 조직구조로의 변화 필요성을 주장한다.

박혜자(2003) 역시 중앙정부에 의한 기구와 정원 결정, 자치단체에 국가직 공무원 존재 등을 자치조직권과 인사권을 제약하는 요인으로 보고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 기구설치 기준폐지, 정원 외 인건비총액한도제와 인사교류의 활성화등을 제시하였다. 심상복(2007)은 자치단체의 자치조직권을 제한하는 요인으로 법령의 통제, 획일적인 기구설치기준을 들고 있다. 다시 말해, 지방자치법의 자치조직권이 하위 법령인 ‘기구정원규정과 시행규칙’에 의해 세부적으로 규정되어 자치단체의 조례로 정할 수 있는 자율성이 매우 적다는 것이다. 게다가 인구규모만을 기준으로 기구 설치 규모를 정하고 있어 지방자치단체 특성에 따른 조직의 대응성떨어지는 것으로 보았다. 결국 이러한 문제를 개선하기 위해서는 자치조직권을 보장하여 자치단체의 내부역량과 환경에 대한 대응성, 그리고 자율적 통제를 강화하는 것이 필요하다고 제안한다.

3) 자치조직권에 운영실태에 대한 사례분석

국내·외 자치조직권 운영 실태를 분석하고 개선 방안을 찾는 연구는 하동현 외(2011), 하혜수 외(2004), 주재복(2003), 서순복 외(2003) 연구가 있다. 주재복(2003)의 연구는 지방자치단체 조직관리 방식을 기구설치권과 정원관리권 두 가지로 나누고, 국가의 통합성과 지역의 특수성, 행정 효율성과 민주성으로 구분하여 통합형, 신축형, 차등형, 자율형 등 4가지 모델을 제시하였다. 해외 사례에 비추어볼 때, 단기적으로는 신축형과 차등형 방식이 조직관리에 유용하지만 장기적으로는 자율형이 바람직한 것으로 보였다. 서순복 외(2003) 연구는 행정기구 설치를 중심으로 자치단체 자치조직권의 문제점과 개선책을 모색하였다. 연구결과 서울시와 경기도의 행정수요와 행정시스템 기능을 고려할 때, 행정기구설치의 전문성 저하 등의 문제가 있었다. 자치조직권 강화를 위해서는 재정여건에 따른 기구설치기준 상향을 단기적인 안으로 제시하였고, 장기적으로는 결국 지방의회의 감독권한 필요성을 제시하였다.

하혜수 외(2004) 연구는 제주특별자치도의 자치조직권 운영 실태를 분석하고 자치조직권의 문제점과 개선 방안을 제시하였다. 우리나라에서 자치단체의 자치조직권을 제약하는 장애물로는 법령·규칙에 의한 자치조직권 통제, 기구·정원의 획일적 기준, 표준정원 산정의 타당성 결여 등이 있었으며, 이에 대한 개선방안으로는 주민과 NGO에 의한 통제나 합목적적 권한 강화를 제시하였다. 하동현 외(2011) 연구는 일본의 분권개혁 이후 조직편성, 인건비 산정, 정원관리 제도 변화와 이에 따른 조직운영 실태를 분석하였다. 연구결과 일본은 분권개혁 후 자치단체의 조직 자율성과 효율성 강화, 정보공개시스템 정비를 통한 투명성 제고, 지방자치단체 간 수평적 경쟁관계 조성 등 변화가 있는 것으로 나타났다. 따라서 우리나라도 단기적으로는 규제를 완화하여 조직운영을 신축형으로 변화시켜야 한다고 제안하고, 중장기적으로는 조직관리를 자율형으로 할 수 있도록 해야 한다고 결론짓고 있다.

4) 자치조직권 확대의 타당성을 입증하는 연구

특정 제도나 시기를 중심으로 자치조직권을 타당성을 분석한 연구로는 김종성(2009), 금창호·권오철(2007), 하혜수 외(2007) 연구가 있다. 금창호·권오철(2007)은 노무현 정부의 자치조직권 확대정책의 실효성을 평가하고, 제도의 문제점과 개선방안을 모색하였다. 연구에서는 제도적 측면에서 국 단위 기구설치권 완화, 한시기구설치의 협의권 조정방안 등을 제시하고, 책임성 측면에서는 자치단체의 자율 통제를 강조하고 있다. 또한 자치단체의 중장기 인력계획 수립이나 자체 조직진단의 필요성도 제시하였다.

하혜수 외(2007) 연구는 경로의존성 관점에서 자치단체의 정원관리제도 변화 과정을 분석하였다. 이 연구에서는 자치단체의 정원관리제도가 총정원제부터 표준정원제도, 총액인건비제로 변화하였으나 그 내용은 큰 차이가 없다는 점을 지적하고, 그 원인을 경로의존성에 기인한 것으로 보았다. 실제 총액인건비제 도입 후에도 고위직 기구 설치에 대한 행정안전부의 승인권, 보조·보좌기관 직급기준 및 직속기관·사업소·출장소의 직급기준까지 이전 제도의 내용을 그대로 유지하는 것으로 나타났다. 결국 이러한 현상의 원인은 제도적 타성과 중앙정부의 통제 의지로 설명할 수 있다. 한편 김종성(2008)의 연구에서도 총액인건비제도 도입 후 정원책정 기준이 종전과 차이가 없고, 과나 담당의 설치기준 폐지도 직급별 정원기준이 그대로 유지되어 사실상 실익이 없는 것으로 보아 총액인건비제도 도입 후에도 여전히 자치조직권은 제한적인 것으로 분석하였다. 결국 총액인건비제는 자치조직권 확대라는 본래의 취지에 맞지 않기 때문에, 자치단체의 자율성을 인정하는 방향의 제도적 개선이 필요하다는 입장이다.

3. 선행연구 종합 및 한계

대부분의 선행연구는 자치조직권을 제도적으로 보장받아야 할 지방자치단체의 고유 권한으로 보고 있다. 지방자치단체 특성에 맞는 다양한 행정수요에 신속하고 탄력적으로 대응하기 위해서는, 자치단체의 조직·정원관리의 자율권이 보장되어야 한다는 입장인 것이다. 그러나 선행연구들은 그간 제도적 개선으로 자치단체의 자율성이 늘어났음에도 불구하고, 중앙정부의 자치조직권 제약은 상당한 수준으로 보고 있다. 가장 중요한 요인은 법령상 제약을 들고 있으며, 이로 인해 자치조직권이 사실상 실효성이 떨어지는 것으로 평가한다. 이에 대한 개선방안은 기존 법규의 완화나 폐지를 통해 중앙정부로부터의 통제를 줄이고, 주민참여나 지방의회의 조례를 통한 통제, 기구·인력에 대한 자치단체 조례의 적용범위 확대 등 다양한 방안들을 제시하고 있다.

특히 주목할 점은 현재 중앙정부에서 자치단체 인건비 규모를 정하고 있음에도 불구하고 별도의 기구설치 기준까지 함께 두는 것은 자치조직권에 대한 과도하고 불합리한 제약으로 볼 수 있다는 것이다. 그러나 많은 선행연구들은 정원관리제도의 변화를 분석하면서도 인력규모를 정하는 인건비산정 부분과 조직의 규모를 정하는 기구설치 규정을 별도로 나누지 않고 하나로 보고 접근하는 한계가 있다. 물론 양자는 밀접하게 연결되어 있지만, 현실적으로 자치단체 재정의 상당부분을 중앙정부에 의존하고 있다는 점에서 기준인건비 등 인건비 기준을 단기간에 폐지하는 것은 쉽지 않은 것이 현실이다. 또 적정 정원 관리라는 관점에서 자치단체 인력규모의 가이드라인을 제공할 필요성도 인정된다고 볼 수 있다. 따라서 비교적 단기간에 제도 개선을 모색한다면 자치조직권 측면에서 볼 때 기구설치 기준을 재검토하는 것이 유용할 수 있다.

현행 기구설치 기준은 인구 구간별로 촘촘하게 설정되어 있으나 상당수의 자치단체는 이 기준이 자치단체 행정수요의 특성을 제대로 반영할 수 없다고 지적한다. 행정안전부 역시 이러한 관점에서 2017년부터 적용된 기준인건비 제도에서는 인건비

산정에 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 장애인 인구, 사업체 수, 자동차 수, 법정민원 수, 외국인 수, 농경지 면적 등 10가지 수요 변수를 반영하여 인건비 수준을 다양하게 추정하고자 하였다. 그렇다면 기구설치 기준 역시 기준인건비 산정방식과 동일한 관점에서 기준을 다시 설정하고, 기구설치의 자율성 범위를 확대할 필요가 있다.

제3장

독일·일본의 자치단체 조직관리 제도

제1절 독일

제2절 일본

제3절 독일·일본 사례의 시사점



KRILA



독일·일본의 자치단체 조직관리 제도

제1절 독일

1. 기본원칙

독일의 경우는 지방자치에 대한 오랜 역사를 가지고 있으며, 기본법(Grundgesetz) 제정 이후에는 이에 기초하여 지방자치를 실시하고 있다. 연방주의 국가의 특성상 주정부도 국가성을 인정받고 있어서 독자적인 헌법을 가지고 있으며, 주의 헌법(Landesverfassung)에도 지방자치에 대한 권한을 부여하고 있다. 독일의 연방헌법인 기본법(Grundgesetz) 제28조 제2항에서 지방자치를 제도적으로 보장하고 있으며, 제3항에서는 주 헌법도 기본법에서 정하고 있는 지방자치를 보장하도록 규정하고 있다. 이처럼 기본법에서 보장하고 있는 지방자치단체의 전권한성(Allzuständigkeit)으로 인하여 지방자치의 법적인 기반이 매우 강한 편이다.

기본법에 지방자치를 제도적으로 보장하고 있다는 점에서 지방자치단체는 완전히 자율적으로 조직을 편성하고, 직급을 설치할 수 있는 것으로 생각할 수 있다. 그러나 조직운영에 있어서 상당한 자율성을 보장하고 있는 것은 주지의 사실이나 상위직급에 대한 규정을 두고 있어서 자치단체의 규모에 따라서 둘 수 있는 상위직급의 수에 대한 제한 규정을 두고 있는 것이 일반적이다.

2. 자치조직권에 대한 관여

독일에서 지방자치단체의 조직구성과 관련해서는 우선적으로 지방자치연합체(KGSt)¹²⁾의 역할을 들 수 있다. 지방자치연합체는 1949년 6월에 설립되어 현재에 이르고 있으며, 독일의 도시와 게마인데를 위한 서비스기관인 동시에 컨설팅기관으로서의 역할을 수행해 오고 있다.

지방자치연합체는 인구 1만 명 이상인 게마인데를 대상으로 기본조직계획을 제시하고 있으며, 자치단체의 규모를 반영하여 6개 단위로 구분하여¹³⁾ 각각에 대한 조직안을 제시하고 있으며, 시간의 경과와 더불어 새롭게 현행화된 방안을 제시하고 있다(KGSt, 2011; 2014).

지방자치연합체에서 제시한 행정구성계획(Verwaltungsgliederungsplan)은 하나의 기본제안(Rahmenvorschlag)으로써 지방자치단체의 상황을 고려하여 조정하거나 수정하여 적용되고 있다(KGSt, 1979: 19). 지방자치연합체의 기본제안은 시 또는 게마인데의 행정조직을 구성하는데 있어서 정책결정을 위한 하나의 방안으로써 사무배분계획이나 하위조직의 구성 시에도 고려될 수 있도록 하였다. 따라서 일부 자치단체는 지방자치연합체의 제안을 그대로 수용한 반면, 다른 자치단체들은 자신들이 처한 상황을 고려하여 새로운 조직안을 마련하기도 하였다. 기본적으로 지방자치연합체의 표준안(Musterplane)은 자치단체의 조직안 마련과 관련하여 업무부담 완화에 기여하였으며, 또한 조직분장과 사무배분에 대한 완결성이나 합목적성을 비교 관점에서 검토할 수 있는 계기를 제공하였다.

12) KGSt는 'Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung'의 축약어로서 "행정간소화를 위한 지방자치연합체"를 의미하나 여기서는 지방자치연합체로 통칭하기로 한다. 2005년 11월에 1949년부터 사용하던 명칭을 'Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement'로 변경하였으나 축약어는 전체 명칭 변경 이전과 동일하게 KGSt를 사용하고 있다.

13) 시와 게마인데(군은 제외)의 인구규모에 따른 KGSt의 자치단체 유형을 살펴보면 다음과 같다(GK1: 400,000 이상, GK2: 200,000-400,000, GK3: 100,000-200,000 GK4: 50,000-100,000 GK5: 25,000-50,000, GK6: 10,000-25,000).

물론, 지방자치단체가 지방자치연합체의 표준조직안에 구속될 필요는 없다. 지방 자치의 범위 내에서 자치단체는 자신들의 조직을 지역의 바램, 여건 등을 고려하여 구성·설치할 수 있는 권한을 가지고 있다. 그럼에도 불구하고 자치단체가 지방자치 연합체의 조직안을 많이 반영하고 있다는 점에서 지방자치단체의 조직구조 형성에 많은 영향을 주고 있다. 지방자치연합체의 가장 큰 기여 중의 하나는 독일 지방자치 단체의 조직구조와 프로세스에 대해 어느 정도 유사한 형태로 운영될 수 있도록 하였다는 점이다. 만약 지방자치연합체의 역할이 없었다면 독일 지방자치단체의 조직 구조와 업무처리 절차를 자치단체 간에 비교하는 것은 불가능하였을 것이다.

현재까지도 지방자치연합체는 지방자치단체의 규모에 따라 다양한 조직구성을 안을 제시하고 있다. 이러한 안들의 수용 여부는 전적으로 지방자치단체들은 자율적인 의사에 달려 있음에도 불구하고, 이러한 권고안을 수용하여 적정규모의 조직을 설치하는 경향을 보이고 있다.

3. 공무원 직급별 인력 기준 운영

다음으로는 독일의 자치인사권과 관련된 사항에 대해서 살펴보기로 한다. 이와 관련해서는 우선적으로 독일의 공무원 경력체계에 대한 이해가 전제되어야 인사권의 제한이 어떤 방식으로 이루어지는가를 파악할 수 있다는 점에서 공무원제도에 대해 간략하게 살펴보기로 한다.

연방주의개혁 이전의 경우, 공무원들은 그 업무 내용 및 책임의 정도에 따라서 고위직(Höherer Dienst), 상급직(Gehobener Dienst), 중급직(Mittlerer Dienst), 단순직(Einfacher Dienst)의 4가지 경력그룹(Laufbahn)으로 구분되었으며, 각각의 그룹별로 보수의 차이를 두는 하위그룹으로 구분되고 있다.

각각의 경력그룹에 필요한 자격요건으로서 일정한 학력이 요구되며, 고위직이 되기 위해서는 기본적으로 일반 대학졸업 또는 석사학위가 요건이며, 상급직에는 일반대학 입학자격 또는 전문대학 수료, 중급직들은 최소 3년간의 직업교육이 필요하

며, 단순직은 실업학교 등의 수료가 필요하나 학력에 대한을 두고 있는 것은 아니다 (<표 3-1> 참조).

〈표 3-1〉 독일 공무원 경력체계 및 그룹 구분

경력그룹	보수그룹	자격요건(교육)
고위직 (höherer Dienst)	B 11	대학졸업 석사
	B	
	B 2	
	B 1	
	A 16	
	A 15	
	A 14	
상급직 (gehobener Dienst)	A 13 (진입직급)	전문대학 학사
	A 13	
	A 12	
	A 11	
	A 10	
중급직 (mittlerer Dienst)	A 9 (진입직급)	직업교육 (최소 3년 이상)
	A 9	
	A 8	
	A 7	
단순직 (einfacher Dienst)	A 6 (진입직급)	실업학교 등 (학력제한 없음)
	A 6	
	A 5	
	A 4	
	A 3	
A 2 (진입직급)		

자료: Federal Minister of the Interior(2014), 일부 수정

2003년부터 2006년까지 실시된 제1차 연방주의 개혁¹⁴⁾에서는 연방의 대강입법 (Rahmengesetzgebung)¹⁵⁾ 폐지가 개혁의 한 기둥을 차지하였다. 주 및 지방자치단체

의 공무원제도를 포함한 연방의 대강입법에 정한 기본법 제75조가 폐지되면서 공무원제도에 대한 권한이 연방에서 주로 대폭 이양되었다.

현재 공무원의 법적 위상에 대해서는 기본법 제73조 제1항 제8호(연방 및 공법상의 연방 직속 단체에 근무하는 자의 법률관계)에 연방공무원에 대한 연방전속적 입법(ausschließliche Gesetzgebung)이 규정되어 있으며, 제74조 제1항 제27호에서 주 및 지방자치단체 공무원에 관한 경쟁적 입법(konkurrierende Gesetzgebung)이 규정되어 있다. 대강입법의 폐지로 그동안의 공무원법기본법(Beamtenrechtsrahmengesetz)은 폐지되고, 연방차원의 통일적 규율을 확보하기 위한 새로운 기본적 틀로서 공무원지위법(Beamtenstatusgesetz)이 제정되었다.

이 법의 제정으로 주정부는 주공무원법(Landesbeamtengesetz)에서 경력그룹에 관한 사항에 대해 자율적으로 결정할 수 있게 되었다. 따라서 앞에서 언급한 4개의 수직적 구분을 유지하는 주가 있는 반면, 4가지 구분을 2단계로 통합하거나(베를린, 브레멘, 함부르크, 니더작센주, 쉴레스비히-홀스타인주, 작센-안할트주, 메클렌부르크-포어포메른) 또는 하나로 통합하는 주(바이에른)도 나타나고 있다. 이처럼 주에 따라 경력그룹의 유형이 다양하여 인사고권과 관련된 제도운영도 많은 차이가 나타나고 있다.

독일의 경우, 기본법에서 정하고 있는 자치고권의 보장으로 인하여 지방자치단체가 재량적으로 자치조직권과 자치인사권을 행사하는 것으로 보일지 모르나 실제적으로 자치고권의 행사 시 법령을 준수해야 한다. 예를 들어, 연방과 주의 공무원보수법(Bundes- und Landesbesoldungsgesetz)에 각 그룹별로 공무원의 승진에 관한 직급별 상한선의 비율을 정하고 있다.

바이에른(Bayern)주는 4가지 경력그룹을 하나로 통합한 사례이며, 노르트라인-베

14) 제1차 연방주의개혁은 연방과 주 간의 권한 배분에 중점을 두고, 연방과 주의 책임 소재를 명확히 하려는 개혁이다. 이에 대한 구체적인 내용은 홍일선(2015) 참조.

15) 대강입법이란 일정한 사항에 대해 연방입법자가 대강적인 윤곽만을 연방법률로 제정하면, 주입법자가 해당 사항을 구체화시키기 위해 입법권을 행사할 수 있다는 것을 의미한다(홍일선, 2015: 50).

스트팔렌(Nordrhein-Westfalen)주와 튀링겐(Türingen)주는 연방정부와 마찬가지로 기존의 4가지 형태를 그대로 유지하고 있는 주에 속하는 사례이다. 이러한 주들을 대상으로 주정부별로 정하고 있는 기준에 대해 구체적으로 살펴보기로 한다.

주의 공무원보수법에 상위직급 상한제를 규정하고 있는데, 구체적으로 살펴보면 상한제의 적용을 받는 보수그룹과 그룹별 비율을 정하고 있으며, 그리고 상한제 적용의 예외 또는 일반 원칙과 달리 차등적 적용대상과 비율을 정하고 있는 것이 공통점이라고 볼 수 있다. 그러나 구체적인 적용대상 및 범위 등에 있어서는 주별로 많은 차이를 보이고 있는 것이 특징이라고 할 수 있다.

바이에른(Bayern)주는 4개의 경력그룹을 하나로 통합하여 운영하고 있어서 최고 직급에 대한 상한비율을 정하고 있으며(제26조 제1항), 이러한 상한제가 적용되지 않는 기관과 공무원들에 대해서 구체적으로 정하고 있다(제26조 제2항). 바이에른 주의 경우, 자치단체의 규모에 따라서 상한이 되는 최고수준의 보수그룹을 정하고 있으며, 적용비율 대신 확정된 인원수를 자치단체가 선택할 수 있도록 하고 있다(제26조 제4항).

노르트라인-베스트팔렌주는 경력그룹을 현행과 마찬가지로 4가지로 구분하고 있어서 각 그룹 내의 최상위급 또는 차상위급에 대한 상한제 비율을 정하고 있으며(제27조 제1항), 이 원칙의 적용 예외에 대해서도 규정하고 있다(제27조 제2항). 튀링겐 주의 경우는 노르트라인-베스트팔렌주와 마찬가지로 그룹 내의 최상위급 또는 차상위급에 대한 상한제 비율을 정하고 있으나(제23조 제1항), 이에 대한 적용 예외를 인정하고 있지 않아서 전체 공무원을 대상으로 적용하는 것을 알 수 있다. 다만, 제23조 제1항에 차등적으로 적용되어야 할 대상을 상당히 구체적으로 제시하고 있다(제23조 제2항). 그리고 바이에른주에서 정하고 있는 지방자치단체의 규모에 따른 상한선의 차등이나 비율대신 책정된 인원을 선택할 수 있는 규정은 따로 두고 있지 않았다. 이처럼 주에 따라 경력그룹별 상한제에 관한 규정이 상당히 차이가 있는 것을 알 수 있으며, 이를 요약하면 아래의 표와 같다.

〈표 3-2〉 공무원보수법의 직급상한제 주요내용 비교

	바이에른주	노르트라인-베스트팔렌주	튀링겐주
관련 법령	바이에른 공무원보수법 제26조	노르트라인-베스트팔렌 공무원보수법 제27조	튀링겐 공무원보수법 제23조
상한제 적용 및 비율	<ul style="list-style-type: none"> ·보수그룹 A 15 5% ·보수그룹 A 16과 B 2 1.5% 	<ul style="list-style-type: none"> ·보수그룹 A 8 30% ·보수그룹 A 9 8% ·보수그룹 A 11 30% ·보수그룹 A 12 16% ·보수그룹 A 13 6% ·보수그룹 A15 + A16 + B2 40% ·보수그룹 A16 + B2 10% 	<ul style="list-style-type: none"> 〈중급직〉 ·보수그룹 A 8 35% ·보수그룹 A 9 10% 〈상급직〉 ·보수그룹 A 11 30% ·보수그룹 A 12 17% ·보수그룹 A 13 8% 〈고위직〉 ·보수그룹 A 15 25% ·보수그룹 A 16 5%
적용 제외 및 차등 적용	<p>(적용 제외)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·최상급 주행정청, 주한법수호청, 주검찰청, 국가회계감사원 ·공립학교 교원 및 지원교사 ·대학교원, 행정전문대학교과 그 외의 행정학교 교원 ·대학교수 ·대학의 학술전문직 공무원 ·학교감독기관, 학교시설 등에 근무하는 공무원 	<p>(적용 제외)</p> <ul style="list-style-type: none"> ·게마인데, 게마인데연합, 게마인데회계기관, 리페 ·주연합체와 루르 지역연합체 ·최상급 주행정청 ·공립학교 교원 및 지원교사 ·행정전문대학 교원 ·동법 제25조 제1항에 근거하여 진입직급이 고위직급인 직위 ·예산결정을 통해 보수지출이 최대로 확정된 단체장의 소관분야 	<p>(차등 적용)</p> <p>〈보수그룹 A 9〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ·법무교정시설의 중급 일반교정직 33% ·중급 세무행정직 33% ·중급 경찰집행관직 55% ·중급 기술직 15% ·법원 집행관직 35% <p>〈보수그룹 A 11〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ·상급의 기술직, 자연과학직, 산림직 및 환경직 40% <p>〈보수그룹 A 12〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ·상급 기술직 30% ·상급 세무행정직 30% <p>〈보수그룹 A 13〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ·상급 경찰집행관직 10% ·상급 세무행정직 10% ·상급 기술직 12% ·감찰직 60% <p>〈보수그룹 A 15〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ·의사직 25% ·고위급의 기술직, 자연과학직, 산림직 및 환경직 20% ·고위급 세무행정직 40% <p>〈보수그룹 A 16〉</p> <ul style="list-style-type: none"> ·의사직 10% ·고위급 경찰집행관직 10% ·고위급 기술직 10% ·상급 주법원의 고위급 법원집행관직 10%

		바이에른주	노르트라인-베스트팔렌주	튀링겐주
지방체 규정	인원 선택	·보수그룹 A 15 3개 ·보수그룹 A 16 5개	·별도 규정 없음	·별도 규정 없음
	규모별 최고 직급	·인구 1만명 미만: A 13 ·인구 1만명 이상: A 15 ·대규모 시와 군 : A 16		

* A 9, A 13은 진입직급이 아닌 경력그룹 각각의 최상위 직급을 의미함
 자료: 각 주의 공무원보수법 참조.

제2절 일본

1. 기본원칙

일본에서 자치단체의 자치조직권은 일본 헌법에 의해 지방자치단체에 보장된 자치적 제권능(諸權能)의 하나이며, 민주적 원리에 따라 법률로도 박탈할 수 없는 권리로 인식된다(최우용, 2014: 182). 일본 지방분권추진위원회 제2차 권고(1997.7.8.) 안에서 자치조직권은 헌법이 보장하는 지방자치의 본질, 특히 단체자치에서 유래하는 기본적인 권능으로 설명하고 있다(최우용, 2014: 182).

일본 지방자치법은 민주성뿐만 아니라 능률성도 강조하고 있다. 법 제1조는 지방자치단체의 조직 및 운영에서 민주적이고 능률적인 행정의 확보를 꾀하도록 규정하고 있으며, 동법 제2조 제15항은 지방자치단체는 항상 그 조직 및 운영의 합리화를 위해 노력함과 동시에, 다른 지방자치단체에 협력을 구해서 그 규모의 적정화를 꾀하지 않으면 안 된다고 규정하고 있다(최우용, 2014: 181). 이처럼 “민주와 능률”은 일본 지방자치단체가 조직을 구성하고 운영함에 있어 기본원칙으로 작동하고 있다.

현재 일본에서는 지방자치단체의 조직설치 수나 명칭 등에 관한 별도의 규정을 두고 있지 않으며, 지방공무원법 59조, 지방자치법 제245조4의 “기술적 조언”에 따라 총무성 자치행정국장 통지서를 통한 정원관리 방식이 실시되고 있다.

2. 자치조직권에 대한 관여

일본도 과거에는 행정기구간소화 차원에서 1956년의 지방자치법 개정 시 현재 우리나라와 유사한 기구설치 기준 정하였다. 1991년 지방자치법 개정 이전까지 사용된 표준부국제(標準部局制)가 그것이다. 당시 지방자치법 제158조 제1항은 도도부현 지사의 권한에 속하는 사무에 관한 분장조직(部局)에 대해 도도부현의 표준적 부국

(部局)을 정해 해당 부와 국의 명칭과 그 분장사무를 예시하고 있었다(최우용, 2014: 184). 이를 통해 다른 도도부현 부국의 조직 및 국가의 행정조직과 균형을 맞추도록 하였고, 도도부현의 지사는 필요시 부·국의 수를 늘릴 수는 있으나, 조직의 효율화, 합리화 차원에서 표준 수를 초과하는 경우 자치대신과 사전 협의의 해야만 하였다. 표준부국제는 헌법이 정한 자치조직권 관점에서 강한 비판이 지속적으로 제기되었고, 단체장 내부의 부국설치에 대한 국가 법률의 개입은 기관위임사무제도와 결합해서 국가의 ‘종적 행정에 의한 다원적 통제’를 담보하는 수단으로도 지적되었다(최우용 외, 2014: 185).

표준부국제는 지방자치법의 정신과도 어긋난다는 인식이 확산됨에 따라 1991년 지방자치법 개정으로 폐지되었고, 행정환경에 맞춰 조직개혁을 탄력적으로 할 수 있도록 도도부현 부국의 수를 인구에 따라서 정하는 법정부국수제(法定部局數制)로 변경되었다. 가장 큰 변화는 표준부국제에서 정한 부국의 명칭과 사무예시를 폐지한 것이다. 이후 법정부국의 수를 초과해서 부국을 설치할 때 요구되었던 사전협의 제도도 1997년 지방자치법이 개정됨에 따라 신고제로 변경되었다.

그러나 법정부국제 역시 자치조직권에 대해 법률이 상세한 기준을 정하고 있는 전형적인 예로서 비판이 제기되었다. 그 결과 지방분권 강화책으로 2003년 지방자치법 개정에서 부국수의 법정화가 완전히 폐지되었으며, 법정 수 이상의 부·국을 설치하는 경우 총무대신에게 신고하여 조정하던 방식은 폐지되었고, 부국은 조례로 증설이 가능하도록 하였다. 이를 조례정수제도(條例定數制度)로 칭한다. 이에 따라 현재 일본의 지방자치단체는 단체장 하위의 내부조직 설치와 그 분장 사무를 조례로 정하고 있다.

〈표 3-3〉 일본의 자치조직권 확대 과정

개정연도	변경 내용
1956	-표준부국제: 조례로 국·부 명칭 분장사무 변경, 국·부수 증감 가능
1991	-법정부국수제: 국·부 명칭 분장 예시 삭제

개정연도	변경 내용
1997	-국·부 법정 수 초월 설치 시 자치대신 "사전협의"를 "사전신고"로 변경
2003	-조례정수제도: 국·부 수 법정제 폐지 -총무대신 사전 신고제 폐지

3. 능률과 합리화 원칙에 따른 기준 운영

법령상 자치조직권을 제약하는 규정을 두고 있지는 않지만 일본 지방자치법은 중앙정부(총무대신)는 지방자치단체 조직 운영의 합리화에 대한 조언과 권고, 그리고 자료의 제출을 요구할 수 있다고 정하고 있기 때문에 중앙정부는 이를 통해 관여할 수 있다. 구체적으로는 우리나라의 기준인건비제도와 유사한 적정정원관리에 대한 기준을 제시하고 있다. 총무성과 지방공공단체정원관리위원회(地方公共団体定員管理研究會)는 「지방공공단체의 적정한 정원관리에 대하여: 참고지표의 적정한 활용(地方公共団体における適正な定員管理の推進について: 参考指標の適切な活用のために)」이라는 보고서를 발간하고 있다.

이 보고서는 지방자치단체의 전반적인 조직운영 현황을 먼저 분석하고, 정원관리에 필요한 참고지표, 참고지표를 활용한 정원모델, 자치단체 유형과 행정분야별 정원 분석 결과를 제공하고 있다. 자치단체 유형은 동경도를 제외한 도부현(都府縣), 지정도시(指定都市), 중핵시(中核市), 특례시(特例市), 일반시:1~4유형, 정촌(町村):1~5유형으로 나누어 정원 추정에 대한 회귀식을 제시하는 형태로 구성되어 있다. 이 보고서는 총무성 홈페이지에 공개되어 누구나 열람할 수 있기 때문에 지방의 회나 시민단체에서 단체장의 조직운영을 평가하는 가늠자로 활용되고 있다.

제3절 독일·일본 사례의 시사점

현재 독일과 일본의 경우 기구 설치에 관한 별도의 기준을 운영하고 있지는 않다. 특히 일본은 과거에 현재 우리나라와 같이 국가가 법률로 엄격하게 자치조직권을 제약하였다. 그러나 지방분권 개혁이 지속적으로 추진되어 현재와 같이 전면적으로 자치조직권을 인정하는 법제로 바뀌었다. 이러한 사실은 앞으로 우리나라의 지방분권 개혁의 방향을 보여준다고 하겠다.

또 다른 중요한 시사점은 독일과 일본 모두 자치분권과 관련하여 지방자치단체의 책임성 확보 장치도 함께 두고 있다는 점이다. 독일은 상위직급 규모에 대한 기준을 제시하고 있고, 일본 역시 중앙정부에서 자치단체의 인력규모 산정에 관한 정보를 제공하고 있다. 자치조직권 강화 논리와 책임성의 논리는 서로 충돌할 수 있다. 지방자치단체의 책임성 제고는 지방자치의 발전을 위해서 반드시 필요하나 핵심적인 것은 “지방자치단체 스스로의 책임성 제고를 위한 국가적 지원과 협조가 지방자치의 본질이지, 책임성 제고라는 미명 하에 국가에 의한 사전적 타율적 통제와 감독에 의존한다면”(조성규, 2014:82), 이는 지방자치의 본질을 훼손할 우려가 크다는 주장도 상당히 일리가 있는 주장이다. 그러나 조직의 자율성 확대가 지방자치단체의 규모 확대, 그리고 더 나아가 공무원들의 직급을 상향하는 방향으로 전개될 가능성도 적지 않다는 점에서 관리를 위한 최소한의 제도적 장치는 필요하다. 이러한 맥락에서 독일과 일본의 사례는 우리가 나아가야 할 방향에 대한 시사점이 크다고 볼 수 있다.

제4장

군집분석을 통한 자치단체 유형구분

제1절 군집분석의 개요

제2절 자치단체 유형별 군집분석

제3절 분석결과의 종합



군집분석을 통한 자치단체 유형구분

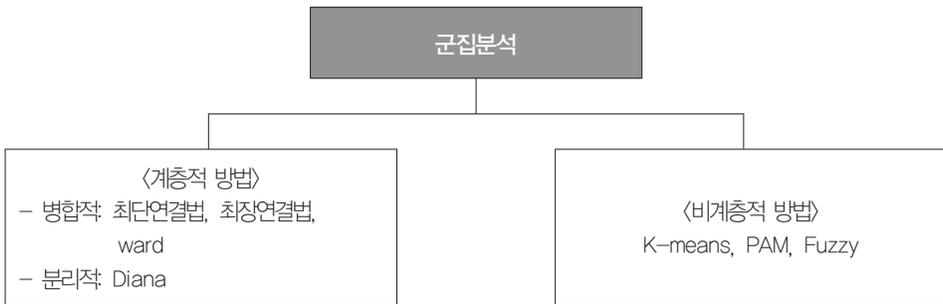
제1절 군집분석의 개요

1. 군집분석의 개념과 유형

군집분석(cluster analysis)은 다수의 대상이 갖고 있는 특성을 토대로 유사한 대상들끼리 묶는 다변량 통계기법이다. 군집분석으로 두 개 이상의 그룹이 만들어지고, 각 그룹은 군집(cluster)으로 부른다. 군집분석의 핵심은 군집 내 구성은 최대한 유사하게, 그리고 군집 간에는 상이하게 대상들을 묶는 데 있다. 군집분석은 자료의 구조를 평가한다는 점에서 요인분석에 비유될 수도 있으나, 요인분석은 변수들을 그룹핑하는 데 비해 군집분석은 대상들을 그룹핑한다는 점에서 근본적으로 다르다(이학식·임지훈, 2011: 438).

군집분석은 <그림 4-1>처럼 계층적 방법(hierarchical clustering)과 비계층적 방법(혹은 분할적 방법; partitioning clustering)으로 나뉜다. 또 계층적 방법은 병합적 방법(bottom-up)과 분리적 방법(top-down)으로 나뉘는데, 병합적 방법으로는 단연결법, 최장연결법, 워드(ward)방법이, 분리적 방법은 Diana 방법이 있다. 비계층적 방법에는 K-means, Pam(partitioning around medoids), Fuzzy 방법 등이 있다(김서형 외, 2008: 8).

〈그림 4-1〉 군집분석 분류

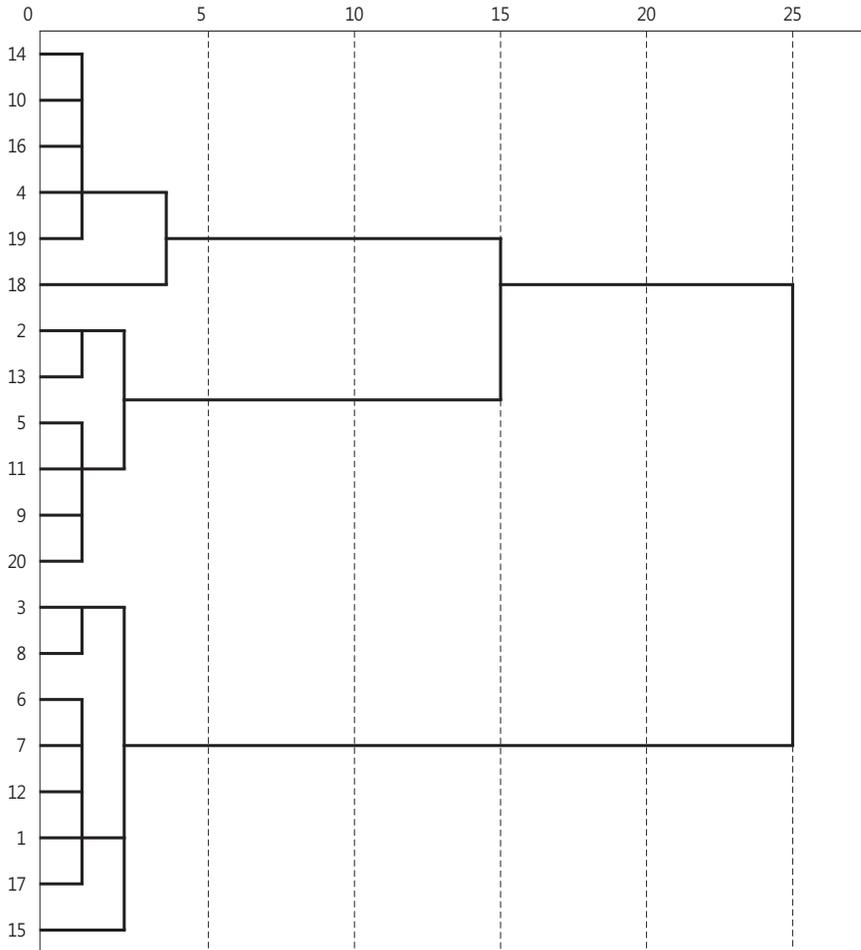


계층적 방법 중 대표적인 ward 방법과 비계층적 방법의 K-means 방법을 살펴보면 다음과 같다.

1) 계층적 군집 방법: ward 방법

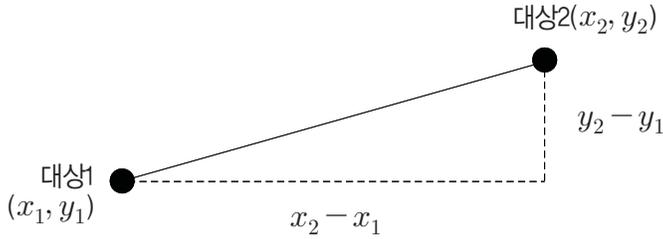
ward 방법은 아래 그림의 덴드로그램에서 보듯 단계적으로 군집을 만드는 방식이다.

〈그림 4-2〉 계층적 군집화 과정



ward 방법은 계층적 군집방법에서 가장 널리 사용되고 있으며, 자료의 구조가 특별하지 않은 한, 안정적인 군집 결과를 얻을 수 있는 것으로 알려져 있다. ward 방법은 각 대상을 묶는 단계마다 잔차제곱합(Error Sum of Squares)의 증가분이 최소가 되도록 군집을 병합시키는 방식이며, 각 대상들 간의 거리는 유클리드(euclid)거리를 사용한다.¹⁶⁾

〈그림 4-3〉 유클리드 거리



$$\text{거리} = \sqrt{(x_2 - x_1)^2 + (y_2 - y_1)^2}$$

*이학식·임지훈, 2011: 439.

ward 방법과 같은 계층적 군집방법은 대상을 군집에 할당할 때 반복 계산을 하지 않기 때문에, 일단 어떤 군집에 할당된 대상은 그 다음 단계에서 변화 없이 고정되는 단점이 있다. 게다가 단계별로 대상이나 군집을 병합할 때 그 수가 작은 군집들을 병합하는 경향이 있기 때문에 개체수가 비슷한 군집을 상위 단계의 군집으로 병합하는 과정에서 강한 편이가 발생할 수 있다(김서영 외, 2008: 10). 또 대상 간 혹은 군집 간 거리정보를 이용하여 군집을 병합하기 때문에 이상치(outlier)에 민감하다는 특성을 지니고 있다(Milligan, 1980).

16) 만일 i 번째 군집 내 잔차제곱합을 ESS_i 라 하면 $ESS_i = \sum_{j=1}^{n_i} \sum_{k=1}^{n_i} (x_{ijk} - \bar{x}_{ik})^2$, $\bar{x}_{ij} = \frac{1}{n_i} \sum_{j=1}^{n_i} x_{ijk}$ 과 같다. 여기서 j 는 개체수, k 는 변수를 나타낸다. 그러면 전체 c 개 군집에 대한 잔차제곱합은 $ESS = \sum_{i=1}^c ESS_i$ 와 같다. 군집이 병합될 때마다 잔차제곱합은 증가하며 ward 방법에서 두 군집 C_K 와 C_L 이 병합될 때에 잔차제곱합의 증분은 다음과 같이 두 군집 사이의 거리를 나타낸다(김서영 외, 2008: 10).

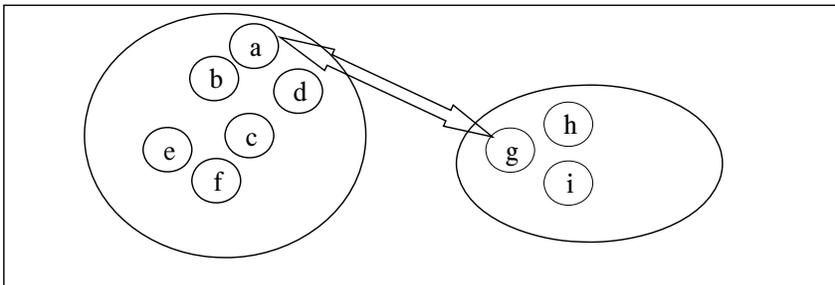
$$\text{군집 간 거리} = \|\bar{x}_K - \bar{x}_L\|^2 / \left(\frac{1}{N_K} + \frac{1}{N_L} \right)$$

2) 비계층적 방법: K-means 방법

비계층적 방법에서 가장 널리 사용되는 K-means(여기서 K는 군집 수를 의미)은 계층적 방법과 같이 단계적인 덴드로그램을 만들지 않는다. 대신 개체들을 몇 개의 군집으로 나누기 위해 주어진 판정 기준을 최적화하는 최적분리기법을 사용하는데, 보통 군집의 개수와 군집의 반경을 사전에 미리 정하고 다음과 같이 군집을 형성한다(김서영 외, 2008: 10).

먼저 초기 군집의 중심값으로 초기 군집을 만들고, 각 대상을 군집 중심에서 가까운 군집에 할당한다. 그 후 각 군집의 일부나 전부를 판정기준에 의해 다시 재할당하며, 이 때 각 대상들 간의 거리는 유클리드 거리를 사용한다. 초기 군집은 관측값들을 기초로 군집의 중심을 선택하고, 각 개체를 중심이 가까운 군집으로 할당한다(김서영 외, 2008: 11).¹⁷⁾

〈그림 4-4〉 비계층적 군집화



(a, b)가 (a, g)보다 더 유사함

17) 초기 군집의 개체를 재할당하는 방법은 각 군집의 중심을 다시 계산하고, 군집내 제곱합(within sum of squares)이 최소가 되도록 각 개체를 가까운 중심으로 재할당한다. 이러한 재할당에 의한 변화가 적어서 군집이 안정될 때까지 이 과정을 반복한다. 재할당 기준인 군집내 제곱합 W 는 다음과 같다(김서영 외, 2008: 11).

$$W = \sum_i \sum_j (x_{ij} - \bar{x}_i)(x_{ij} - \bar{x}_i)'$$

K-means 방법은 분석 대상 수가 많은 경우 유리하지만, 대상 수가 적은 경우에는 각 대상의 순서에 매우 민감한 단점이 있다. 또한 미리 군집의 수가 정해져야 하고, 최종 군집결과 역시 초기 군집중심 설정에 크게 좌우되는 경향도 있다.

2. 계층적 군집과 비계층적 군집의 선택

군집분석에서 계층적 군집과 비계층적 군집 선택은 절대적인 답은 없으며, 각 방법이 갖는 한계점을 고려하여 결정할 문제다. 계층적 군집에서는 어느 대상이 일단 하나의 군집에 포함되면 다른 군집으로 이동될 수 없고, 예외값(outlier) 역시 제거되지 않고 반드시 어느 한 군집에 등장한다. 경우에 따라서는 예외값을 갖는 대상을 제거해야 한다.

이에 반해 비계층적 군집은 군집의 수를 사전에 지정해야 하는데, 연구자가 군집 수에 대한 확신이 없는 경우 군집의 수를 달리하여 분석한 후 그 결과를 검토하여 하나를 선택할 수도 있다. 이런 편의로 인해 최근에는 비계층적 군집도 널리 이용되고 있다. 또 계층적 군집을 먼저 실시한 후, 그 결과를 검토하여 적절한 군집의 수를 결정하고, 다시 비계층적 군집으로 분석하는 방법도 있다. 몇 개의 군집을 선택하는가의 문제는 군집분석의 결과를 해석하는 데 얼마나 유용한가와도 밀접하게 관련 있다.¹⁸⁾

계층적 방법과 비계층적 방법은 군집 할당 방법에서 구조적인 알고리즘이 다르기 때문에, 서로 다른 결과를 제시할 수 있다. 따라서 어떤 방법이 최선이라고 단정할 수는 없고, 데이터의 특성이나 연구 목적, 그리고 연구자의 판단에 따라 분석 방법이 결정될 수 있다. 일반적으로 군집분석 방법 중 통계프로그램에서는 계층적 방법으로 ward, 비계층적 방법으로 K-means가 널리 쓰이고 있다. 이 연구에서도 분석의 용이성과 편의성 측면에서 ward 방법과 K-means 방법을 모두 사용하였다.

18) 엄격하게 군집개수를 선정하려면 CCC(Cubic Clustering Criteria; Sarle,1983)와 pseudo F(Milligan and Cooper, 1985)값을 사용하며, 이 방법은 SAS 패키지의 'proc cluster' 와 'proc fastclust' 를 통해 쉽게 구할 수 있다(김서영 외, 2008: 12). 그러나 본 연구에서는 SPSS18.0으로 군집분석을 실시하였기 때문에 군집개수 선정에 대한 별도의 기준을 제시하지는 않았다.

제2절 자치단체 유형별 군집분석

1. 변수의 설명

군집분석에 사용된 자료는 행정안전부에서 매년 기준인건비 산출에 사용하고 있는 전국 243개 지방자치단체의 10개 행정 수요 변수이다. 10개 변수는 인구 수, 면적, 주간인구 수, 65세 이상 인구 수, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원 건수, 외국인 수, 농경지 면적 등이며, 자세한 내용은 다음과 같다.

〈표 4-1〉 10개 행정 수요 변수 설명

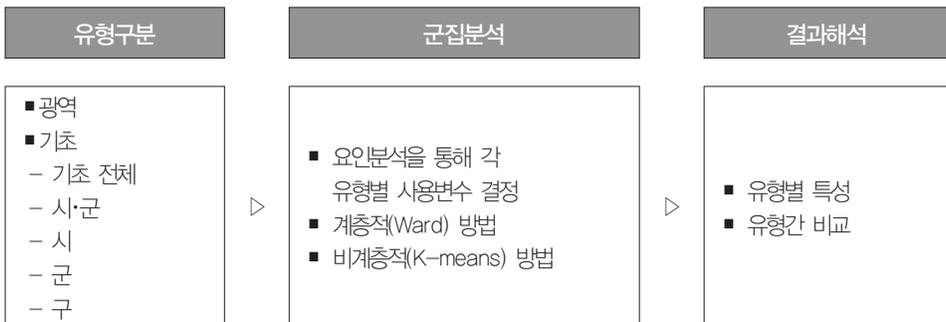
변수 명	변수 설명
인구 수(pop)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 총 인구 수
면적(area)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 총 면적
주간인구 수(daypop)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 주간 이동 인구 수
65세 이상 인구 수(pop_65)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 65세 이상 고령 인구 수
사업체 수(business)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 1·2·3차 사업 총 사업체 수
자동차 수(car)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 총 등록 자동차 수
장애인 수(disabled)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 장애등급 부여 인구 수
법정민원 건수(service)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 법정 민원 처리 건수
외국인 수(foreigner)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 거주 외국인 총 수
농경지 면적(farm)	2015.12.31. 기준 각 자치단체 총 경작지 면적

2. 분석과정

분석은 광역과 기초를 나누어 실시하였다. 크게는 광역자치단체 한 그룹과 기초자치단체 한 그룹에 대한 분석을 실시하였다. 또한 시·군을 하나로 묶어 별도의 군집 분석을 실시하였고, 시·군·자치구를 각각 별도로 분석하였다. 이렇게 기초자치단체를 세부적으로 나눈 이유는 도시화가 상당 수준 진행되고 있는 일부 군 지역과 광역시 소속 군의 경우 일반시와 유사한 기구설치 기준의 필요성을 역설하고 있기 때문이다.

군집분석을 위해 우선 10개 행정수요 변수로 요인분석(factor analysis)을 실시하였다. 요인분석은 다수의 변수들 간 상관관계를 분석하여 변수들을 구성하는 공통차원들(common underlying dimension)을 통해 변수들을 설명하는 통계기법이며, 그 목적은 변수들의 정보 손실을 최소화하는 동시에 소수의 요인(factors)으로 축약하는데 있다. 특히 회귀분석 등에서 설명변수끼리 높은 상관관계로 인해 발생하는 다중공선성 문제를 해결하기 위해 요인분석을 통해 독립적인 요인들을 찾는 작업이 선행된다. 요인분석을 통해서도 원래 변수의 정보는 사용되는 요인에 그대로 함축되기 때문에 분석에는 지장이 없으며, 군집분석에서도 마찬가지다. 요인분석은 주성분 분석(principal component analysis) 방법에 따랐고, 고유값(eigenvalue) 1 이상인 값들을 추출하여 군집분석에 사용하였다.

〈그림 4-5〉 군집분석 절차



군집분석은 계층적 방법과 비계층적 방법을 모두 사용하였으며, 계층적 방법에서는 Ward법, 비계층적 방법에서는 K-means 방법을 사용하였다. 군집의 개수는 우선 Ward법을 통해 도출된 덴드로그램을 바탕으로 군집화 단계에 따른 군집 수를 검토하였고, 군집의 특성이 가장 잘 드러나는 5단계 이상에서 군집 수를 선정하였다. 덴드로그램 검토를 통해 선정한 군집 개수를 K-means 분석에 적용하여 군집분석을 다시 실시하였고, 두 개의 결과를 비교하여 군집의 특성을 도출하였다.

3. 분석결과

1) 광역자치단체

광역자치단체의 전체 10개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 민원처리 건수의 상관계수는 0.021로 표본화 적합성 측도(MSA: measure of sampling adequacy) 기준인 0.50보다 크게 낮고, 공통성 분석 결과 역시 추출값이 0.45로 기준값인 0.50보다 낮기 때문에 민원처리 건수는 변수에서 제외하고 9개 변수에 대한 요인분석을 다시 실시하였다. 그 결과 역이미지 상관계수는 농경지 면적을 제외하고 모두 0.50 이상이며, KMO 측도는 0.779로 기준치인 0.50보다 높고, Bartlett의 구형성 검정의 유의확률이 0.000으로 나타났다. 공통성 분석 결과에서는 추출값이 모두 기준값인 0.50보다 크기 때문에 농경지 면적을 포함한 9개 변수는 전반적으로 변수들 간의 상관관계가 유의하고, 요인분석에 적합한 것으로 판단하였다.

〈표 4-2〉 광역자치단체: 9개 변수의 검정 결과

역-이미지 행렬										
		pop	area	daypop	pop_65	business	car	foreigner	farm	disabled
역-이미지 지 상관계수	pop	.764a	.143	-.173	-.278	.152	-.382	-.807	.747	-.545
	area	.143	.609a	.372	.123	-.461	-.157	-.066	-.282	-.039
	daypop	-.173	.372	.867a	.011	-.800	.059	-.145	-.194	.122
	pop_65	-.278	.123	.011	.819a	-.479	.556	.483	-.515	-.366
	business	.152	-.461	-.800	-.479	.807a	-.033	-.129	.498	-.061
	car	-.382	-.157	.059	.556	-.033	.877a	.164	-.068	-.524
	foreigner	-.807	-.066	-.145	.483	-.129	.164	.756a	-.812	.462
	farm	.747	-.282	-.194	-.515	.498	-.068	-.812	.268a	-.556
	disabled	-.545	-.039	.122	-.366	-.061	-.524	.462	-.556	.823a

a. 표본화 적합성 측도(MSA)

KMO와 Bartlett의 검정		
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도	.779	
Bartlett의 구형성 검정	근사 카이제곱	395,242
	자유도	36
	유의확률	.000

공통성		
	초기	추출
pop	1.000	.998
area	1.000	.918
daypop	1.000	.991
pop_65	1.000	.980
business	1.000	.987
car	1.000	.965
foreigner	1.000	.971
farm	1.000	.922
disabled	1.000	.996
추출 방법: 주성분 분석		

〈표 4-3〉 광역자치단체: 9개 변수의 설명된 총 분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	6.877	76.408	76.408	6.877	76.408	76.408	6.846	76.068	76.068
2	1.851	20.565	96.973	1.851	20.565	96.973	1.881	20.905	96.973
3	.163	1.812	98.785						
4	.080	.891	99.676						
5	.026	.293	99.968						
6	.002	.018	99.986						
7	.001	.007	99.993						
8	.000	.004	99.997						
9	.000	.003	100.000						

추출 방법: 주성분 분석

9개 변수에 대해 주성분(principal component) 분석방법으로 요인분석을 실시하고, 베리맥스(varimax) 회전 후 고유값(eigenvalue) 1 이상을 갖는 2개의 요인을 추출하였으며, 이들이 전체 분산의 96.973% 수준의 설명력을 나타내고 있다.

〈표 4-4〉 광역자치단체: 9개 변수의 회전된 요인행렬

	성분	
	1	2
pop	.999	-.003
daypop	.995	-.031
business	.993	-.025
disabled	.987	.149
foreigner	.985	.023
pop_65	.984	.109
car	.978	.097
farm	.045	.959
area	.038	.957

요인추출 방법: 주성분 분석

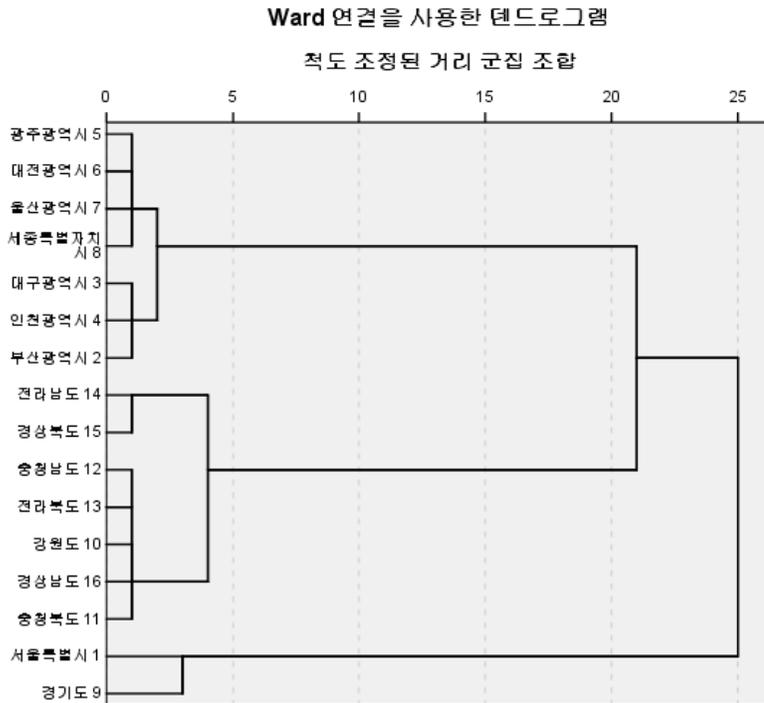
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스,

3 반복계산에서 요인회전이 수렴.

2개의 요인은 특성이 명확하게 나뉘는데, 요인 1에는 인구, 주간인구, 사업체 수, 장애인 수, 외국인 수, 65세 이상 인구 수, 자동차 수가, 요인 2에는 농경지 면적과 총 면적이 높게 적재되는 것으로 나타났다. 따라서 요인 1은 인구 중심, 요인 2는 면적 중심으로 볼 수 있다.

2개의 요인으로 계층적 방법에 의해 군집분석을 실시한 결과는 다음 덴드로그램과 같다. 그림을 보면 5개의 작은 그룹이 일차적으로 묶이고, 그 다음 3개의 큰 그룹으로 묶이는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 4-6〉 광역자치단체 군집분포 덴드로그램



계층적 방법에 의해 결정한 군집 수 3개로 비계층적 방법을 적용하여 분석한 결과는 다음 표와 같다. 3개의 군집은 1그룹이 서울, 경기, 2그룹이 강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 3그룹이 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 충북이 소속됨을 보여준다.

〈표 4-5〉 광역자치단체 군집분포: K-means 방법

지자체명	군집	거리
서울특별시	1	.876
부산광역시	3	.545
대구광역시	3	.241
인천광역시	3	.320
광주광역시	3	.192
대전광역시	3	.208
울산광역시	3	.241
세종특별자치시	3	.534
경기도	1	.876
강원도	2	.295
충청북도	3	.913
충청남도	2	.314
전라북도	2	.402
전라남도	2	.465
경상북도	2	.853
경상남도	2	.586

각 군집의 케이스 수		
군집	1	2,000
	2	6,000
	3	8,000
유효		16,000
결측		.000

비계층적 방법에 의한 군집분석에서는 충북이 광역시와 함께 분류되었으나, 크게 보아 광역자치단체는 1그룹 수도권과 2그룹 광역 도, 3그룹 광역 시 3개로 나눌 수 있으며, 이는 통상적인 구분 기준에 부합하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-6〉 광역자치단체 군집분석 종합

군집	Ward 방법	K-means 방법	종합
1그룹	서울, 경기	서울, 경기	수도권: 서울, 경기
2그룹	전남, 전북, 경북, 경남, 충남, 충북, 강원	강원, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남	광역 도: 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남
3그룹	부산, 인천, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종	부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종, 충북	광역 시: 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 세종

2) 기초자치단체 전체

기초자치단체의 전체 10개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 역이미지 상관계수는 모두 0.50 이상이며, KMO 측도는 0.854로 기준치인 0.50보다 높고, Bartlett의 구형성 검정의 유의확률이 0.000으로 나타났다. 또한 공통성 분석 결과에서도 추출값이 모두 기준 값인 0.50 이상이기 때문에 10개 변수는 전반적으로 변수들 간의 상관관계가 유의하며, 요인분석에 적합한 것으로 나타났다.

〈표 4-7〉 기초자치단체: 10개 변수의 검정 결과

		역-이미지 행렬									
		pop	area	daypop	pop_65	business	car	service	foreigner	farm	disabled
역-이미지 상관계수	pop	.824a	.065	-.440	-.482	.373	-.605	.089	-.272	.401	-.212
	area	.065	.787a	.072	-.023	.044	-.161	-.128	.055	-.511	.013
	daypop	-.440	.072	.864a	-.187	-.755	-.103	-.127	-.051	-.041	.273
	pop_65	-.482	-.023	-.187	.825a	-.012	.582	-.050	.366	-.275	-.542
	business	.373	.044	-.755	-.012	.866a	-.130	-.210	-.163	.149	-.141
	car	-.605	-.161	-.103	.582	-.130	.842a	-.043	.206	-.295	-.362
	service	.089	-.128	-.127	-.050	-.210	-.043	.977a	.040	-.028	.014
	foreigner	-.272	.055	-.051	.366	-.163	.206	.040	.888a	-.233	-.101
	farm	.401	-.511	-.041	-.275	.149	-.295	-.028	-.233	.559a	-.103
	disabled	-.212	.013	.273	-.542	-.141	-.362	.014	-.101	-.103	.902a

역-이미지 행렬										
	pop	area	daypop	pop_65	business	car	service	foreigner	farm	disabled
a. 표본화 적합성 측도(MSA)										
KMO와 Bartlett의 검정										
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도							.854			
Bartlett의 구형성 검정					근사 카이제곱		3849.042			
					자유도		45			
					유의확률		.000			
공통성										
	초기		추출							
pop	1.000	.962								
area	1.000	.833								
daypop	1.000	.973								
pop_65	1.000	.896								
business	1.000	.921								
car	1.000	.934								
service	1.000	.698								
foreigner	1.000	.500								
farm	1.000	.845								
disabled	1.000	.925								
추출 방법: 주성분 분석										

〈표 4-8〉 기초자치단체: 10개 변수의 설명된 총 분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값			
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	
1	6,984	69.843	69.843	6,984	69.843	69.843	6,653	66.534	66.534	
2	1,503	15.029	84.872	1,503	15.029	84.872	1,834	18.338	84.872	
3	.563	5.627	90.499							
4	.387	3.871	94.370							
5	.309	3.094	97.464							
6	.113	1.129	98.592							
7	.085	.849	99.442							
8	.033	.334	99.776							
9	.014	.138	99.914							
10	.009	.086	100.000							
추출 방법: 주성분 분석										

10개 변수에 대해 주성분(principal component) 분석방법으로 요인분석을 실시하고, 베리맥스(varimax) 회전 후 고유값(eigenvalue) 1 이상을 갖는 2개의 요인을 추출하였으며, 이들이 전체 분산의 84.872% 수준의 설명력을 나타내고 있다.

〈표 4-9〉 기초자치단체: 10개 변수의 회전된 요인행렬

	성분	
	1	2
car	.962	-.096
daypop	.961	-.224
pop	.959	-.206
disabled	.957	-.096
pop_65	.937	-.133
business	.932	-.230
service	.834	-.047
foreigner	.697	-.122
farm	-.090	.915
area	-.184	.894

요인추출 방법: 주성분 분석

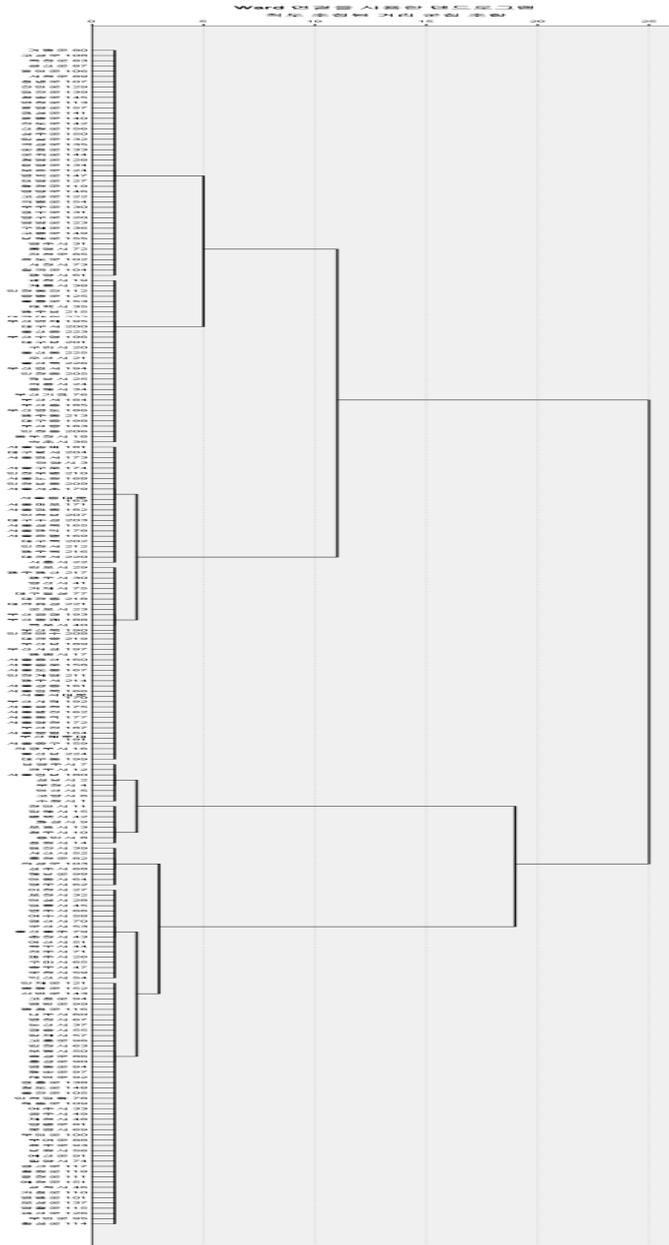
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스

3 반복계산에서 요인회전이 수렴

2개의 요인은 특성이 명확하게 나뉘는데, 요인 1에는 자동차 수, 주간인구, 인구 수, 장애인 수, 65세 이상 인구 수, 사업체 수, 법정민원 건수, 외국인 수가, 요인 2에는 농경지 면적과 총 면적이 높게 적재되는 것으로 나타났다. 따라서 요인 1은 유동성 높은 인구 중심, 요인 2는 면적 중심으로 볼 수 있다.

2개의 요인으로 계층적 방법에 의해 군집분석을 실시한 결과는 다음 덴드로그램과 같다. 그림을 보면 우선 9개의 작은 그룹이 일차적으로 묶이고, 5단계에서 4개의 큰 그룹으로 묶이는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 4-7〉 기초자치단체 군집분포 덴드로그램



〈표 4-10〉 기초자치단체 군집분포: Ward 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	서울송파구 대구달서구 서울강서구 인양시 서울구로구 인천부평구 서울노원구 인천남동구 서울서초구 서울영등포구 서울동대문구 서울마포구 서울강동구 인천남구 대구수성구 서울성북구 서울관악구 서울은평구 대구북구 인천서구 광주북구 대전서구 시흥시 김포시 광주광산구 광주시 양산시 거제시 대구달성군 대전동구 대전유성구 군포시 부산금정구 부산동래구 목포시 부산북구 인천연수구 대전중구 부산남구 부산사상구 광명시 서울용산구 서울종로구 서울도봉구 인천계양구 광주서구 서울성동구 서울강북구 서울서대문구 부산사하구 서울금천구 서울광진구 서울동작구 서울양천구 부산진구 서울중랑구 부산해운대구 서울중구 의정부시 울산남구 대구동구	61
2	당진시 서산시 홍천군 의성군 상주시 해남군 안동시 경주시 이천시 포천시 안성시 강릉시 영주시 여주시 경산시 군산시 울산울주군 춘천시 아산시 원주시 진주시 파주시 구미시 충주시 순천시 익산시 인제군 봉화군 신안군 고창군 영암군 평창군 나주시 영천시 논산시 정읍시 김제시 고흥군 김천시 보령시 음성군 홍성군 영동군 화순군 태안군 장흥군 청도군 울진군 인천강화군 하동군 여주시 공주시 제천시 양평군 문경시 무안군 부여군 완주군 남원시 예산군 밀양시 정선군 철원군 합천군 예천군 삼척시 거창군 영광군 보성군 영월군 괴산군 부안군 횡성군	73
3	기평군 고성군 옥천군 금산군 함안군 서천군 청녕군 진안군 강진군 청송군 연천군 함양군 장성군 함평군 진도군 산청군 성주군 임실군 곡성군 순창군 군위군 청양군 담양군 보은군 영덕군 단양군 화천군 영양군 고성군 의령군 무주군 장수군 양구군 양양군 구례군 고령군 남해군 양주시 통영시 진천군 완도군 사천시 칠곡군 광양시 과천시 계룡시 인천옹진군 증평군 울릉군 태백시 광주남구 대전대덕구 부산연제구 대구서구 울산중구 부산수영구 대구남구 구리시 울산동구 오산시 울산북구 부산강서구 인천중구 하남시 의왕시 동해시 부산기장군 부산서구 부산동구 부산영도구 광주동구 대구중구 부산중구 인천동구 동두천시 속초시	76

군집	지자체명	케이스 수
4	남양주시 전주시 서울강남구 성남시 부천시 안산시 고양시 수원시 천안시 김해시 평택시 화성시 포항시 청주시 용인시 창원시	16
	계	226

계층적 방법에 의해 결정한 군집 수 4개로 비계층적 방법을 적용하여 분석한 결과는 다음 표와 같다. 4개의 군집을 살펴보면 1그룹은 특별시와 광역시의 자치구가 주를 이루고 있고, 2그룹은 도농복합시와 군 지역 중심이다. 3그룹은 성격이 복합적인데, 시·자치구 중에서는 상대적으로 인구가 적은 곳이 주를 이루는 반면, 군 중에서는 가장, 달성처럼 규모가 큰 곳과 적은 곳이 혼재되어 있다. 4그룹은 수도권과 지방에서 인구가 밀집된 대표적인 시 중심으로 구성되어 있다.

〈표 4-11〉 기초자치단체 군집분포: K-means 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	안양시 의정부시 광명시 시흥시 군포시 김포시 광주시 목포시 양산시 거제시 서울중로 서울중구 서울용산 서울성동 서울광진 서울동대문 서울중랑 서울성북 서울강북 서울도봉 서울노원 서울은평 서울서대문 서울마포 서울양천 서울강서 서울구로 서울금천 서울영등포 서울동작 서울관악 서울서초 서울송파 서울강동 부산진 부산동래 부산남 부산북 부산해운대 부산사하 부산금정 부산사상 대구동 대구서 대구북 대구수성 대구달서 인천남 인천연수 인천남동 인천부평 인천계양 인천서 광주서 광주북 광주광산 대전동 대전중 대전서 대전유성 울산남	61
2	파주시 이천시 안성시 포천시 여주시 논산시 당진시 춘천시 원주시 강릉시 삼척시 충주시 제천시 공주시 보령시 아산시 서산시 군산시 익산시 정읍시 남원시 김제시 여주시 순천시 나주시 경주시 김천시 안동시 구미시 영주시 영천시 상주시 문경시 경산시 진주시 밀양시 인천강화 울산울주 양평군 홍천군 영동군 음성군 부여군 서천군 홍성군 예산군 태안군 원주군 고창군 부안군 고흥군 화순군 해남군 영암군 무안군	80

군집	지자체명	케이스 수
	영광군 의성군 울진군 창녕군 하동군 거창군 합천군 연천군 횡성군 영월군 평창군 정선군 철원군 인제군 괴산군 진안군 보성군 장흥군 강진군 신안군 청송군 청도군 예천군 봉화군 함양군	
3	동두천시 과천시 구리시 오산시 의왕시 하남시 양주시 동해시 태백시 속초시 계룡시 광양시 통영시 사천시 부산기장 대구달성 기평군 옥천군 진천군 금산군 완도군 칠곡군 함안군 고성군 인천옹진 화천군 양구군 고성군 양양군 보은군 증평군 단양군 청양군 무주군 장수군 임실군 순창군 담양군 곡성군 구례군 함평군 장성군 진도군 군위군 영양군 영덕군 고령군 성주군 울릉군 의령군 남해군 산청군 부산중 부산서 부산동 부산영도 부산강서 부산연제 부산수영 대구중 대 구남 인천중 인천동 광주동 광주남 대전대덕 울산중 울산동 울산북	69
4	수원시 성남시 부천시 안산시 고양시 남양주시 용인시 화성시 청주시 천안시 전주시 포항시 창원시 김해시 평택시 서울강남	16
계		226

기초자치단체에 대한 군집분석 결과 기초자치단체는 크게 4개의 그룹으로 나눌 수 있으며, 각 그룹의 크기는 계층적·비계층적 방법 모두에서 유사하게 나타났다. 1 그룹은 특·광역시 자치구를 중심으로 하는 도심지역이며, 2 그룹은 도농복합도시 또는 군 지역으로 볼 수 있다. 3 그룹은 시·군·자치구가 혼재된 복합적인 성격을 나타내며, 4 그룹은 일반 시 가운데 규모가 크고 밀집된 대규모 도시의 특성을 갖는다.

〈표 4-12〉 기초자치단체 군집분석 종합

군집	Ward 방법	K-means 방법	종합
1그룹	61개	61개	특·광역시 자치구 등 도심지역
2그룹	73개	80개	도농복합, 군 지역
3그룹	76개	69개	시·군·자치구 혼재
4그룹	16개	16개	수도권 및 지방의 인구 밀집 도시

3) 시·군

군 지역의 도시화가 심화되면서 시·군의 구분이 사라지고 있으며, 도시행정의 특성이 빠르게 나타난다는 주장이 제기되고 있다. 따라서 시·군의 유사성을 확인하기 위해 시·군을 대상으로 별도의 군집분석을 실시하였다.

시·군의 전체 10개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 역이미지 상관계수는 농경지면적을 제외하고 모두 0.50 이상으로 나타났다. 그러나 KMO 측도는 0.866으로 기준치인 0.50보다 높고, Bartlett의 구형성 검정의 유의확률은 0.000으로 나타났다. 또 공통성 분석 결과에서 추출값이 모두 기준 값인 0.50 이상이기 때문에, 농경지면적 변수의 역이미지 상관계수가 0.50 이하인 문제가 있으나 전반적으로 10개 변수들 간의 상관관계가 유의하며, 요인분석에 적합한 것으로 판단하였다.

〈표 4-13〉 시·군: 10개 변수의 검정 결과

		역-이미지 행렬											
		pop	area	daypop	pop_65	business	car	service	foreigner	farm	disabled		
역-이미지 상관계수	pop	.827a	.223	-.457	-.608	.112	-.442	.162	-.284	.516	.222		
	area	.223	.740a	-.016	-.161	-.022	-.186	-.039	.060	-.200	.093		
	daypop	-.457	-.016	.908a	.037	-.539	-.275	.120	-.085	-.070	-.091		
	pop_65	-.608	-.161	.037	.801a	.173	.249	-.021	.555	-.412	-.651		
	business	.112	-.022	-.539	.173	.912a	-.056	-.215	-.063	.179	-.400		
	car	-.442	-.186	-.275	.249	-.056	.910a	-.325	.071	-.315	-.123		
	service	.162	-.039	.120	-.021	-.215	-.325	.952a	.067	.053	-.027		
	foreigner	-.284	.060	-.085	.555	-.063	.071	.067	.865a	-.332	-.179		
	farm	.516	-.200	-.070	-.412	.179	-.315	.053	-.332	.258a	-.044		
	disabled	.222	.093	-.091	-.651	-.400	-.123	-.027	-.179	-.044	.894a		
a. 표본화 적합성 측도(MSA)													
KMO와 Bartlett의 검정													
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도										.866			
Bartlett의 구형성 검정										근사 카이제곱		3407.648	
										자유도		45	
										유의확률		.000	

공통성		
	초기	추출
pop	1,000	.977
area	1,000	.723
daypop	1,000	.987
pop_65	1,000	.929
business	1,000	.981
car	1,000	.983
service	1,000	.706
foreigner	1,000	.623
farm	1,000	.720
disabled	1,000	.972
추출 방법: 주성분 분석		

〈표 4-14〉 시·군: 10개 변수의 설명된 총 분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	7,157	71,570	71,570	7,157	71,570	71,570	7,081	70,809	70,809
2	1,443	14,433	86,003	1,443	14,433	86,003	1,519	15,193	86,003
3	.576	5,765	91,768						
4	.419	4,190	95,958						
5	.324	3,239	99,197						
6	.035	.346	99,543						
7	.025	.250	99,794						
8	.011	.107	99,901						
9	.006	.059	99,959						
10	.004	.041	100,000						
추출 방법: 주성분 분석									

10개 변수에 대해 주성분(principal component) 분석방법으로 요인분석을 실시하고, 베리맥스(varimax) 회전 후 고유값(eigenvalue) 1 이상을 갖는 2개의 요인을 추출하였으며, 이들이 전체 분산의 86.003% 수준의 설명력을 나타내고 있다.

〈표 4-15〉 시·군: 10개 변수의 회전된 요인행렬

	성분	
	1	2
car	.989	-.069
daypop	.987	-.110
disabled	.986	-.029
business	.985	-.107
pop	.978	-.144
pop_65	.964	.009
service	.838	.053
foreigner	.764	-.199
farm	-.001	.848
area	-.124	.841

요인추출 방법: 주성분 분석

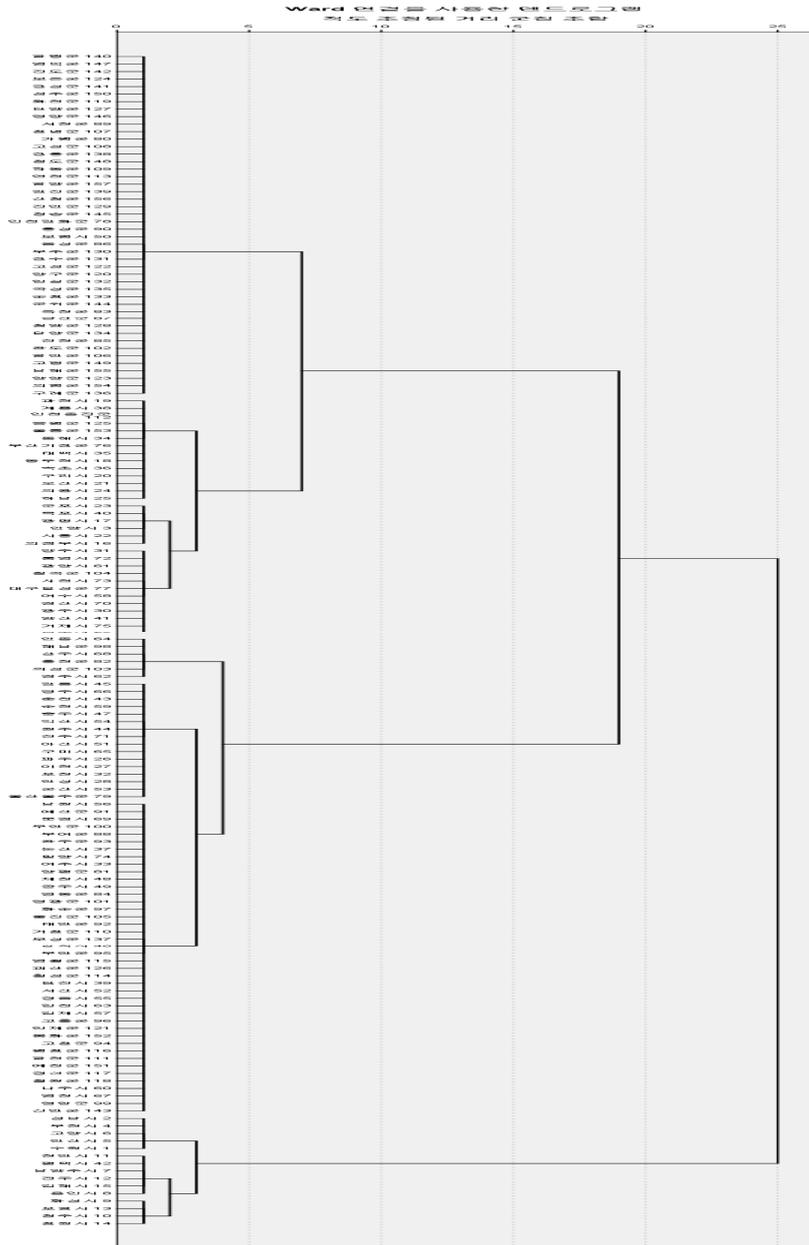
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스.

3 반복계산에서 요인회전이 수렴.

2개의 요인은 특성이 명확하게 나뉘는데, 요인 1에는 자동차 수, 주간인구 수, 장애인 수, 사업체 수, 인구수, 65세 이상 인구 수, 법정민원 건수, 외국인 수가, 요인 2에는 농경지 면적과 총 면적이 높게 적재되는 것으로 나타났다. 따라서 요인 1은 유동성 높은 인구 중심, 요인 2는 면적 중심으로 볼 수 있다.

2개의 요인으로 계층적 방법에 의해 군집분석을 실시한 결과는 다음 덴드로그램과 같다. 그림을 보면 우선 10개의 작은 그룹이 일차적으로 묶이고, 5단계에서 4개의 큰 그룹으로 묶이는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 4-8〉 시·군 군집분포 덴드로그램



〈표 4-16〉 시·군 군집분포: Ward 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	안동시 해남군 상주시 흥천군 의성군 경주시 강릉시 영주시 춘천시 순천시 충주시 익산시 원주시 진주시 아산시 구미시 파주시 이천시 포천시 안성시 군산시 울산울주군 남원시 예산군 문경시 무안군 부여군 완주군 논산시 밀양시 여주시 양평군 제천시 공주시 영동군 양평군 화순군 울진군 태안군 거창군 보성군 삼척시 부안군 영월군 괴산군 횡성군 당진시 서산시 정읍시 김천시 김제시 고흥군 인제시 봉화군 고창군 평창군 합천군 예천군 정선군 철원군 니주시 영천시 영암군 신안군	64
2	성남시 부천시 고양시 안산시 수원시 천안시 평택시 남양주시 전주시 김해시 용인시 화성시 포항시 청주시 창원시	15
3	과천시 계룡시 인천옹진군 증평군 울릉군 동해시 부산기장군 태백시 동두천시 속초시 구리시 오산시 의왕시 하남시 군포시 목포시 광명시 안양시 시흥시 의정부시 양주시 통영시 광양시 칠곡군 사천시 대구달성군 여주시 경산시 광주시 양산시 거제시 김포시	32
4	함평군 영덕군 진도군 보은군 장성군 성주군 화천군 단양군 영양군 서천군 청령군 가평군 고성군 장흥군 청도군 하동군 연천군 함양군 강진군 산청군 진안군 청송군 인천강화군 홍성군 보령시 음성군 무주군 장수군 고성군 양구군 임실군 곡성군 순창군 군위군 옥천군 금산군 청양군 담양군 진천군 완도군 함안군 고령군 남해군 양양군 의령군 구례군	46
계		157

계층적 방법에 의해 결정한 군집 수 4개로 비계층적 방법을 적용하여 분석한 결과는 다음 표와 같다. 4개의 군집을 살펴보면 1그룹은 지방의 50만 이하의 시가 주를 이루고 있고, 2그룹은 일반 시 가운데 인구가 밀집된 대표적인 도시들로 구성되어 있다. 3그룹은 일반 시 가운데 비교적 규모가 작은 시들이 주를 이루고 있으며, 4그룹은 주로 군 지역으로 구성되어 있다.

〈표 4-17〉 시·군 군집분포: K-means 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	포항시 파주시 논산시 당진시 춘천시 원주시 강릉시 충주시 아산시 서산시 익산시 정읍시 김제시 순천시 나주시 경주시 김천시 안동시 영주시 영천시 상주시 진주시 밀양시 홍천군 고창군 고흥군 해남군 영암군 의성군 평창군 인제군 신안군 봉화군	33
2	수원시 성남시 부천시 안산시 고양시 남양주시 용인시 화성시 청주시 천안시 전주시 창원시 김해시 평택시	14
3	인양시 의정부시 광명시 동두천시 과천시 구리시 오산시 시흥시 군포시 의왕시 하남시 김포시 광주시 양주시 동해시 태백시 속초시 계룡시 목포시 양산시 광양시 통영시 거제시 부산기장군 대구달성군 인천옹진군 증평군 고령군 울릉군 남해군	30
4	이천시 안성시 포천시 여주시 삼척시 제천시 공주시 보령시 군산시 남원시 여주시 구미시 문경시 경산시 사천시 인천강화군 울산울주군 가평군 양평군 옥천군 영동군 진천군 음성군 금산군 부여군 서천군 홍성군 예산군 태안군 완주군 부안군 화순군 무안군 영광군 완도군 칠곡군 울진군 함안군 창녕군 고성군 하동군 거창군 합천군 연천군 횡성군 영월군 정선군 철원군 화천군 양구군 고성군 양양군 보은군 괴산군 단양군 청양군 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 담양군 곡성군 구례군 보성군 장흥군 강진군 함평군 장성군 진도군 군위군 청송군 영양군 영덕군 청도군 성주군 예천군 의령군 산청군 함양군	80
계		157

시·군에 대한 군집분석 결과를 보면 1그룹과 4그룹은 계층적·비계층적 분석에서 그 특징이 명확하게 구분되지 않는다. 2그룹은 공히 수도권과 지방에서 인구 50만 이상의 대규모 도시지역이라는 공통성을 갖는다. 3그룹도 중소규모의 시와 기장군이나 달성군처럼 광역시에 소속되어 도시화된 군이 함께 있는 공통점이 있다.

군 가운데 시와 행정수요의 특성에 차이가 없다는 주장은 주로 광역시의 군에서 제기되는데, 분석결과를 보면 부산기장군, 대구달성군, 인천옹진군은 모두 동일한 그룹으로 분류되며, 이들 군의 행정 수요적 특성은 의정부시, 광양시 같은 중소규모

의 시와 유사한 것으로 나타났다. 그러나 인천강화군은 여전히 군지역과 행정 수요적 특성이 유사한 것으로 분류되며, 울산울주군은 이천시, 포천시 등과 유사한 특성이 있는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-18〉 시·군 군집분석 종합

군집	Ward 방법	K-means 방법	종합
1그룹	64개	33개	시·군 혼재
2그룹	15개	14개	수도권 및 지방의 대규모 도시 지역
3그룹	32개	30개	중소규모 시와 기장군 달성군 등 광역시 소속 군
4그룹	46개	80개	시·군 혼재

4) 시

시의 전체 10개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 역이미지 상관계수는 앞서 시·군에 대한 요인분석 때와 마찬가지로 농경지면적을 제외하고 모두 0.50 이상으로 나타났다. KMO 측도는 0.850으로 기준치인 0.50보다 높고, Bartlett의 구형성 검정의 유의확률이 0.000으로 나타났다. 공통성 분석 결과에서도 추출값이 모두 기준 값인 0.50 이상이기 때문에, 농경지면적 변수의 역이미지 상관계수가 0.50 이하인 문제가 있으나 전반적으로 10개 변수들 간의 상관관계가 유의하며, 요인분석에 적합한 것으로 판단하였다.

〈표 4-19〉 시: 10개 변수의 검정 결과

		역-이미지 행렬									
		pop	area	daypop	pop_65	business	car	service	foreigner	farm	disabled
역-이미지 상관계수	pop	.805a	.377	-.410	-.667	.116	-.510	.144	-.343	.413	.202
	area	.377	.561a	-.013	-.315	-.016	-.277	-.036	-.022	-.344	.079
	daypop	-.410	-.013	.912a	.028	-.542	-.263	.109	-.077	-.053	-.066

	pop_65	-.667	-.315	.028	.779a	.163	.318	-.004	.582	-.302	-.610
	business	.116	-.016	-.542	.163	.908a	-.058	-.209	-.069	.157	-.412
	car	-.510	-.277	-.263	.318	-.058	.887a	-.305	.120	-.302	-.134
	service	.144	-.036	.109	-.004	-.209	-.305	.948a	.079	.051	-.031
	foreigner	-.343	-.022	-.077	.582	-.069	.120	.079	.818a	-.303	-.179
	farm	.413	-.344	-.053	-.302	.157	-.302	.051	-.303	.485a	-.036
	disabled	.202	.079	-.066	-.610	-.412	-.134	-.031	-.179	-.036	.897a

a. 표본화 적합성 측도(MSA)

KMO와 Bartlett의 검정		
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도		.850
Bartlett의 구형성 검정	근사 카이제곱	1456.390
	자유도	45
	유의확률	.000

공통성		
	초기	추출
pop	1.000	.974
area	1.000	.843
daypop	1.000	.984
pop_65	1.000	.906
business	1.000	.975
car	1.000	.978
service	1.000	.634
foreigner	1.000	.524
farm	1.000	.802
disabled	1.000	.965

추출 방법: 주성분 분석

〈표 4-20〉 시: 10개 변수의 설명된 총 분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	6.886	68.858	68.858	6.886	68.858	68.858	6.832	68.320	68.320
2	1.698	16.978	85.837	1.698	16.978	85.837	1.752	17.516	85.837
3	.587	5.871	91.708						
4	.417	4.171	95.880						
5	.301	3.011	98.891						
6	.047	.473	99.364						
7	.036	.358	99.721						
8	.015	.150	99.871						
9	.008	.077	99.948						
10	.005	.052	100.000						

추출 방법: 주성분 분석

10개 변수에 대해 주성분(principal component) 분석방법으로 요인분석을 실시하고, 베리맥스(varimax) 회전 후 고유값(eigenvalue) 1 이상을 갖는 2개의 요인을 추출하였으며, 이들이 전체 분산의 85.837% 수준의 설명력을 나타내고 있다.

〈표 4-21〉 시: 10개 변수의 회전된 요인행렬

	성분	
	1	2
car	.988	-.046
daypop	.986	-.107
business	.983	-.096
disabled	.982	-.008
pop	.975	-.154
pop_65	.952	.029
service	.787	.117
foreigner	.688	-.225
area	-.037	.918
farm	-.060	.893

요인추출 방법: 주성분 분석

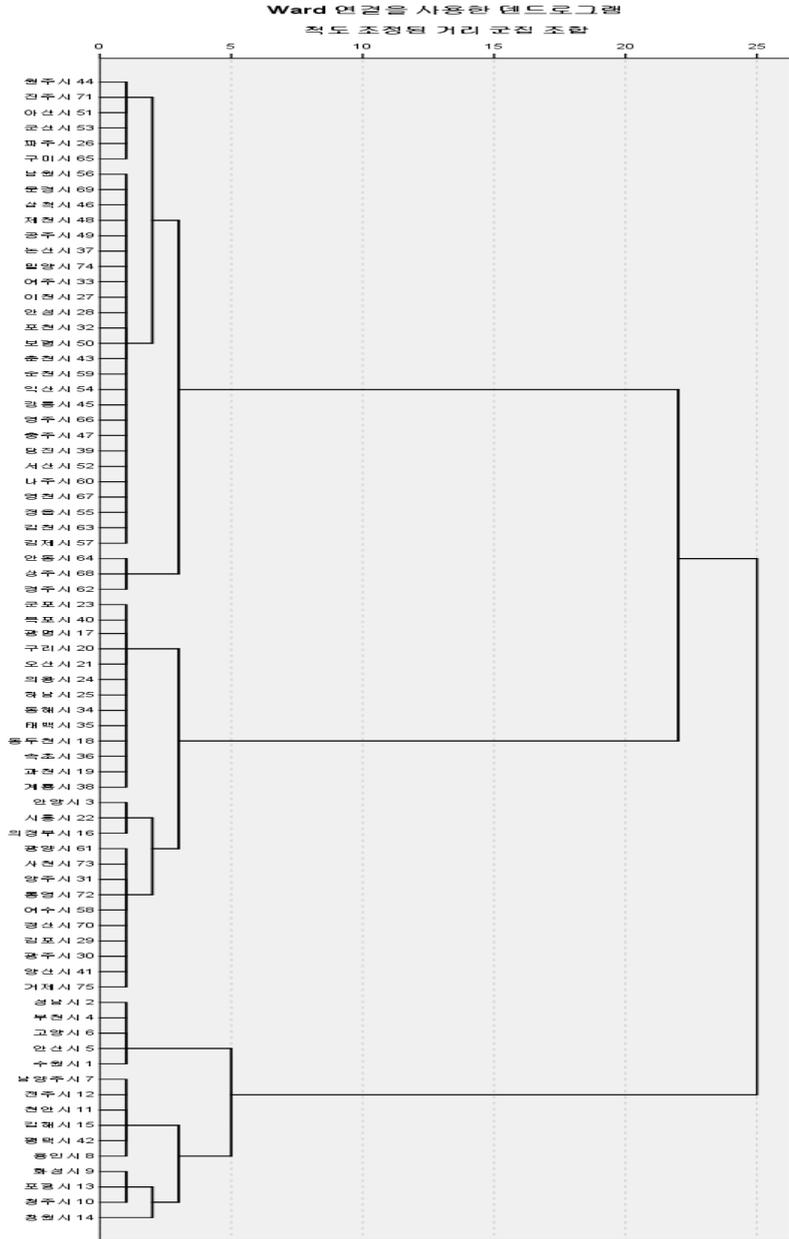
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스

3 반복계산에서 요인회전이 수렴.

여기서도 2개의 요인은 특성이 명확하게 나뉘는데, 요인 1에는 자동차 수, 주간인구 수, 사업체 수, 장애인 수, 인구 수, 65세 이상 인구 수, 법정민원 건수, 외국인 수가, 요인 2에는 농경지 면적과 총 면적이 높게 적재되는 것으로 나타났다. 따라서 앞에서와 마찬가지로 요인 1은 유동성 높은 인구 중심, 요인 2는 면적 중심으로 볼 수 있다.

2개의 요인으로 계층적 방법에 의해 군집분석을 실시한 결과는 다음 덴드로그램과 같다. 그림을 보면 우선 9개의 작은 그룹이 일차적으로 묶이고, 5단계에서 3개의 큰 그룹으로 묶이는 것을 확인할 수 있다.

〈그림 4-9〉 시 군집분포 덴드로그램



〈표 4-22〉 시 군집분포: Ward 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	생남시 부천시 고양시 안산시 수원시 남양주시 전주시 천안시 김해시 평택시 용인시 화성시 포항시 청주시 창원시	15
2	군포시 목포시 광명시 구리시 오산시 의왕시 하남시 동해시 태백시 동두천시 속초시 과천시 계룡시 안양시 시흥시 의정부시 광양시 사천시 양주시 통영시 여주시 경산시 김포시 광주시 양산시 거제시	26
3	원주시 진주시 아산시 군산시 파주시 구미시 남원시 문경시 삼척시 제천시 공주시 논산시 밀양시 여주시 이천시 안성시 포천시 보령시 춘천시 익산시 강릉시 영주시 충주시 당진시 서산시 나주시 영천시 정읍시 김천시 김제시 안동시 상주시 경주시	33
계		75

계층적 방법에 의해 결정한 군집 수 3개로 비계층적 방법을 적용하여 분석한 결과는 다음 표와 같다. 3개의 군집을 살펴보면 1그룹은 수도권과 지방의 대표적인 대도시로 이뤄져있고, 2그룹은 50만 미만의 중소규모 도시가 중심이다. 3그룹은 도농 복합시가 주를 이루고 있다.

〈표 4-23〉 시 군집분포: K-means 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	수원시 생남시 부천시 안산시 고양시 남양주시 용인시 화성시 청주시 천안시 전주시 창원시 김해시	13
2	안양시 의정부시 광명시 동두천시 과천시 구리시 오산시 시흥시 군포시 의왕시 하남시 김포시 광주시 양주시 동해시 태백시 속초시 계룡시 목포시 양산시 광양시 경산시 통영시 사천시 거제시	25
3	포항시 파주시 이천시 안성시 포천시 여주시 논산시 당진시 평택시 춘천시 원주시 강릉시 삼척시 충주시 제천시 공주시 보령시 아산시 서산시 군산시 익산시 정읍시 남원시 김제시	37

군집	지자체명	케이스 수
	여주시 순천시 나주시 경주시 김천시 안동시 구미시 영주시 영천시 상주시 문경시 진주시 밀양시	
	계	75

시에 대한 군집분석 결과를 종합하면 계층적·비계층적 분석 모두에서 유사한 3개의 그룹으로 나눌 수 있으며, 각 그룹의 크기도 계층적·비계층적 방법 모두 유사하게 나타났다. 구체적으로 보면 1그룹은 인구 50만 이상의 대도시 지역이며, 2그룹은 주로 인구 50만 미만의 중소도시 지역이다. 3그룹은 주로 도농복합시의 특성을 갖는다.

〈표 4-24〉 시 군집분석 종합

군집	Ward 방법	K-means 방법	종합
1그룹	15개	13개	인구 50만 이상 대도시 중심
2그룹	26개	25개	인구 50만 미만 중소도시 중심
3그룹	33개	37개	도농복합시 중심

5) 군

군의 전체 10개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 면적 변수의 상관계수는 0.161로 표본화 적합성 측도(MSA: measure of sampling adequacy) 기준인 0.50보다 크게 낮고, 공통성 분석 결과 역시 추출값이 0.249로 기준 값인 0.50보다 낮기 때문에 면적은 변수에서 제외하고 9개 변수에 대한 요인분석을 다시 실시하였다. 9개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 역이미지 상관계수는 모두 0.50 이상이며, KMO 측도는 0.876로 기준치인 0.50보다 높고, Bartlett의 구형성 검정의 유의확률이 0.000으로 나타났다. 또한 공통성 분석 결과에서도 추출값

이 모두 기준 값인 0.50 이상이기 때문에 9개 변수는 전반적으로 변수들 간의 상관관계가 유의하며, 요인분석에 적합한 것으로 나타났다.

〈표 4-25〉 군: 9개 변수의 검정 결과

역-이미지 행렬										
		pop	daypop	pop_65	business	car	service	foreigner	farm	disabled
역-이미지 상관계수	pop	.871a	-.342	.143	-.304	-.450	-.165	.469	.265	-.246
	daypop	-.342	.882a	.218	-.330	-.324	.025	-.421	-.079	-.440
	pop_65	.143	.218	.805a	-.186	-.145	-.227	.286	-.316	-.796
	business	-.304	-.330	-.186	.939a	-.011	-.205	-.023	.179	.190
	car	-.450	-.324	-.145	-.011	.907a	.120	-.332	-.160	.272
	service	-.165	.025	-.227	-.205	.120	.952a	-.176	.174	.108
	foreigner	.469	-.421	.286	-.023	-.332	-.176	.850a	-.055	-.079
	farm	.265	-.079	-.316	.179	-.160	.174	-.055	.720a	-.122
	disabled	-.246	-.440	-.796	.190	.272	.108	-.079	-.122	.833a
a. 표본화 적합성 측도(MSA)										
KMO와 Bartlett의 검정										
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도								.876		
Bartlett의 구형성 검정								근사 카이제곱		1353.616
								자유도		36
								유의확률		.000
공통성										
		초기		추출						
pop		1.000		.960						
daypop		1.000		.978						
pop_65		1.000		.906						
business		1.000		.957						
car		1.000		.949						
service		1.000		.778						
foreigner		1.000		.710						
farm		1.000		.912						
disabled		1.000		.952						
추출 방법: 주성분 분석										

〈표 4-26〉 군: 9개 변수의 설명된 총 분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	6,832	75.910	75.910	6,832	75.910	75.910	6,154	68.375	68.375
2	1,270	14.114	90.024	1,270	14.114	90.024	1,948	21.649	90.024
3	.449	4.986	95.011						
4	.231	2.567	97.577						
5	.118	1.309	98.887						
6	.040	.447	99.334						
7	.034	.376	99.711						
8	.015	.164	99.875						
9	.011	.125	100.000						

추출 방법: 주성분 분석

9개 변수에 대해 주성분(principal component) 분석방법으로 요인분석을 실시하고, 베리맥스(varimax) 회전 후 고유값(eigenvalue) 1 이상을 갖는 2개의 요인을 추출하였으며, 이들이 전체 분산의 90.024% 수준의 설명력을 나타내고 있다.

〈표 4-27〉 군: 9개 변수의 회전된 요인행렬

	성분	
	1	2
business	.963	.172
pop	.955	.218
daypop	.953	.264
car	.952	.208
service	.875	.112
foreigner	.842	.027
disabled	.794	.567
farm	-.025	.955
pop_65	.627	.716

요인추출 방법: 주성분 분석

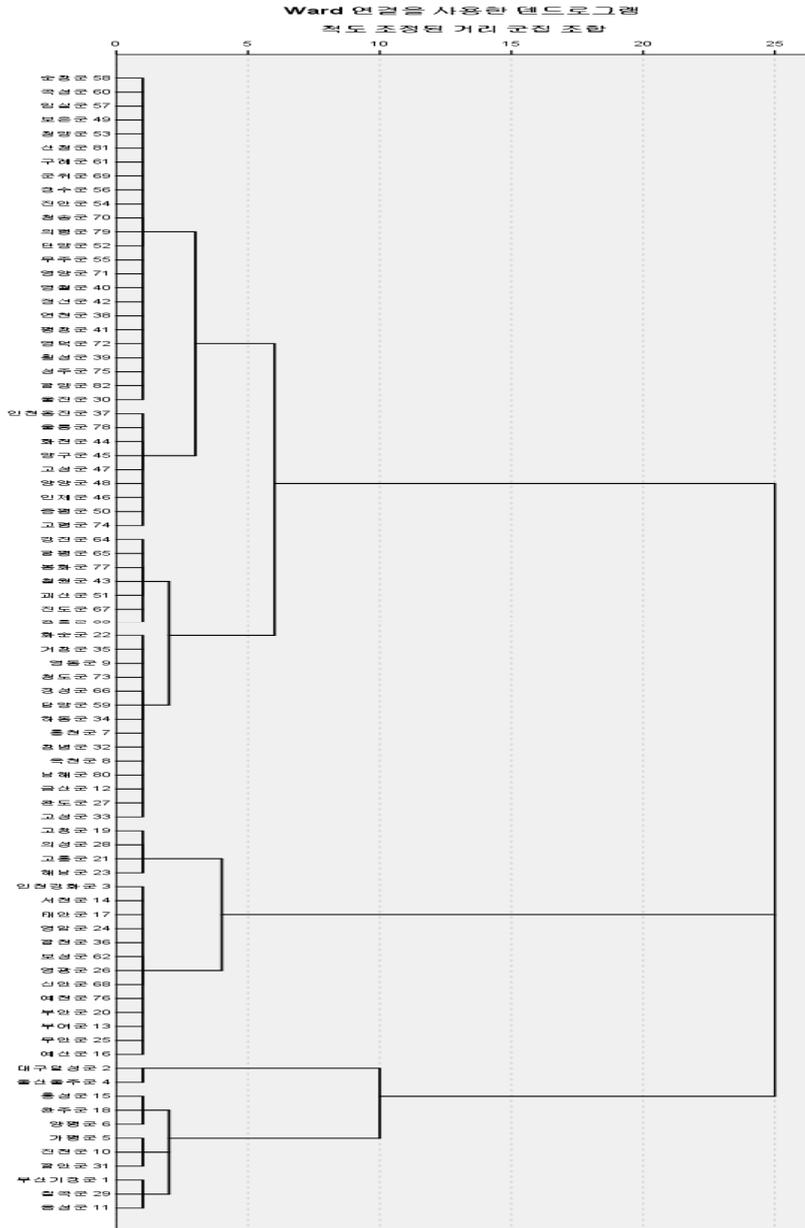
회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스,

3 반복계산에서 요인회전이 수렴.

2개의 요인은 시와는 다른 특성을 나타낸다. 요인 1에는 사업체 수, 인구 수, 주간 인구 수, 자동차 수, 법정민원 건수, 외국인 수, 장애인 수가, 요인 2에는 농경지 면적과 65세 이상 인구 수가 높게 적재되는 것으로 나타났다. 따라서 요인 1은 인구가 많은 도시형, 요인 2는 고령자 거주 농촌형으로 볼 수 있다.

2개의 요인으로 계층적 방법에 의해 군집분석을 실시한 결과는 다음 덴드로그램과 같다. 그림을 보면 우선 10개의 작은 그룹이 일차적으로 묶이고, 5단계에서 5개의 그룹이, 10단계에서 3개 그룹으로 묶인다.

〈그림 4-10〉 군 군집분포 덴드로그램



〈표 4-28〉 군 군집분포: Ward 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	순창군 곡성군 임실군 보은군 청양군 산청군 구례군 군위군 장수군 진안군 청송군 의령군 단양군 무주군 영양군 영월군 정선군 연천군 평창군 영덕군 횡성군 성주군 함양군 울진군 인천옹진군 울릉군 화천군 양구군 고성군 양양군 인제군 증평군 고령군 강진군 함평군 봉화군 철원군 괴산군 진도군 장흥군 화순군 거창군 영동군 청도군 장성군 담양군 하동군 홍천군 창녕군 옥천군 남해군 금산군 완도군 고성군	54
2	대구달성군 울산울주군 홍성군 완주군 양평군 가평군 진천군 함안군 부산기장군 칠곡군 음성군	11
3	고창군 의성군 고흥군 해남군 인천강화군 서천군 태안군 영암군 합천군 보성군 영광군 신안군 예천군 부안군 부여군 무안군 예산군	17
계		82

계층적 방법으로 결정한 군집 수 3개로 비계층적 방법을 적용하여 분석한 결과는 다음 표와 같다. 3개의 군집을 살펴보면 1그룹은 주로 인구 5만 이하의 군이 주를 이루고 있고, 2그룹은 광역시 소속의 군과 5만 이상 군 지역에서도 특히 인구규모가 10만에 이르는 음성군이나 칠곡군 같은 큰 군이 포함된다. 3그룹은 주로 5만 이상 군으로 구성되어 있다.

〈표 4-29〉 군 군집분포: K-means 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	가평군 홍천군 옥천군 영동군 진천군 금산군 화순군 완도군 울진군 함안군 창녕군 고성군 하동군 인천옹진군 연천군 횡성군 영월군 평창군 정선군 철원군 화천군 양구군 인제군 고성군 양양군 보은군 증평군 괴산군 단양군 청양군 진안군 무주군 장수군 임실군 순창군 담양군 곡성군 구례군 장흥군 강진군 함평군 장성군 진도군 군위군 청송군 영양군 영덕군 청도군 고령군 성주군 봉화군 울릉군 의령군 남해군 산청군 함양군	56

군집	지자체명	케이스 수
2	부산기장군 대구달성군 울산울주군 음성군 칠곡군	5
3	인천강화군 양평군 부여군 서천군 홍성군 예산군 태안군 완주군 고창군 부안군 고흥군 해남군 영암군 무안군 영광군 의성군 거창군 합천군 보성군 신안군 예천군	21
계		82

군에 대한 군집분석 결과 군은 크게 3개의 그룹으로 나눌 수 있으며, 각 그룹의 크기나 특성은 계층적·비계층적 분석 모두에서 유사하게 나타났다. 1그룹은 인구 5만 이하의 군이 많으며, 2그룹은 광역시 소속의 군과 인구 5만 이상의 비교적 큰 규모의 군이 포함된다. 3그룹은 주로 인구 5만 이상의 군으로 분류되는 지역이 중심이다.

〈표 4-30〉 군 군집분석 종합

군집	Ward 방법	K-means 방법	종합
1그룹	54개	56개	인구 5만 이하 군 중심
2그룹	11개	5개	광역시 소속 군, 인구 10만 내외 군
3그룹	17개	21개	인구 5만 이상 군 중심

6) 자치구

자치구의 전체 10개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 면적 변수의 상관계수는 0.475로 표본화 적합성 측도(MSA: measure of sampling adequacy) 기준인 0.50보다 약간 낮고, 공통성 분석 결과에서는 외국인 수 변수가 추출값 0.498로 기준 값인 0.50보다 낮게 나타났다. 면적과 외국인 수 변수를 제외한 8개 변수의 요인분석에서는 농경지 면적 변수의 상관계수가 0.215로 크게 낮아 이 역시 제외하고, 총 7개 변수로 요인분석을 다시 실시하였다.¹⁹⁾

자치구의 7개 변수에 대한 요인분석에서 역이미지 행렬분석 결과 역이미지 상관

계수는 모두 0.50 이상이며, KMO 측도는 0.796으로 기준치인 0.50보다 높고, Bartlett의 구형성 검정의 유의확률이 0.000으로 나타났다. 또한 공통성 분석 결과에서도 추출값이 모두 기준 값인 0.50 이상이기 때문에 7개 변수는 전반적으로 변수들 간의 상관관계가 유의하며, 요인분석에 적합한 것으로 나타났다.

19) 면적과 농경지면적 변수를 반영하는 경우 광주광산구는 덴드로그램분석에서 어느 그룹에도 속하지 않는 것으로 나타났다. 이는 자치구의 기준인건비 지표에서 광주광산구에만 농경지 면적이 반영되었기 때문으로 판단된다.

〈표 4-31〉 자치구: 7개 변수의 검정 결과

역-이미지 행렬									
		pop	daypop	pop_65	business	car	service	disabled	
역-이미지 공분산	pop	.035	-.019	-.026	.030	-.037	-.017	-.026	
	daypop	-.019	.051	-.015	-.057	-.016	-.022	.026	
	pop_65	-.026	-.015	.102	.004	.074	.002	-.044	
	business	.030	-.057	.004	.133	-.013	-.060	-.024	
	car	-.037	-.016	.074	-.013	.133	.039	-.027	
	service	-.017	-.022	.002	-.060	.039	.213	.023	
	disabled	-.026	.026	-.044	-.024	-.027	.023	.096	
역-이미지 상관계수	pop	.773a	-.461	-.429	.440	-.539	-.197	-.453	
	daypop	-.461	.798a	-.206	-.699	-.192	-.216	.369	
	pop_65	-.429	-.206	.791a	.038	.635	.012	-.444	
	business	.440	-.699	.038	.741a	-.099	-.359	-.214	
	car	-.539	-.192	.635	-.099	.776a	.233	-.241	
	service	-.197	-.216	.012	-.359	.233	.900a	.159	
	disabled	-.453	.369	-.444	-.214	-.241	.159	.820a	
a. 표본화 적합성 측도(MSA)									
KMO와 Bartlett의 검정									
표준형성 적절성의 Kaiser-Meyer-Olkin 측도						.796			
Bartlett의 구형성 검정						근사 카이제곱		677.787	
						자유도		21	
						유의확률		.000	
공통성									
		초기	추출						
pop		1,000	.974						
daypop		1,000	.957						
pop_65		1,000	.841						
business		1,000	.928						
car		1,000	.767						
service		1,000	.895						
disabled		1,000	.945						
추출 방법: 주성분 분석									

〈표 4-32〉 자치구: 7개 변수의 설명된 총 분산

성분	초기 고유값			추출 제곱합 적재값			회전 제곱합 적재값		
	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적	합계	% 분산	% 누적
1	5,251	75.008	75.008	5,251	75.008	75.008	3,577	51.097	51.097
2	1,056	15.092	90.100	1,056	15.092	90.100	2,730	39.003	90.100
3	.384	5.491	95.591						
4	.152	2.178	97.769						
5	.091	1.301	99.070						
6	.042	.598	99.667						
7	.023	.333	100.000						

추출 방법: 주성분 분석

7개 변수에 대해 주성분(principal component) 분석방법으로 요인분석을 실시하고, 베리맥스(varimax) 회전 후 고유값(eigenvalue) 1 이상을 갖는 2개의 요인을 추출하였으며, 이들이 전체 분산의 90.100% 수준의 설명력을 나타내고 있다.

〈표 4-33〉 자치구: 7개 변수의 회전된 요인행렬

	성분	
	1	2
disabled	.957	.173
pop	.905	.394
pop_65	.855	.332
car	.787	.385
business	.233	.934
service	.295	.899
daypop	.594	.778

요인추출 방법: 주성분 분석
 회전 방법: Kaiser 정규화가 있는 베리맥스
 3 반복계산에서 요인회전이 수렴.

2개의 요인은 특성이 명확하게 나뉜다고 보기는 어렵다. 자치구는 시·군과는 달리 면적 변수가 요인에서 탈락되는 특징이 있으며, 요인 1에는 장애인 수, 인구 수, 65세 이상 인구 수, 자동차 수가, 요인 2에는 사업체 수, 법정민원 건수, 주간인구 수가 높게 적재되는 것으로 나타났다. 따라서 요인 1은 거주 인구 중심, 요인 2는 상업지역의 유동 인구 중심으로 볼 수 있다.

2개의 요인으로 계층적 방법에 의해 군집분석을 실시한 결과는 다음 덴드로그램과 같다. 그림을 보면 8개의 그룹이 일차적으로 묶이고, 11단계에서 3개의 큰 그룹으로 묶이는 것을 확인할 수 있다.

〈표 4-34〉 자치구 군집분포: Ward 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	부산남구 부산북구 부산동래구 부산금정구 대전동구 대전중구 인천연수구 광주남구 서울서대문구 광주서구 대전유성구 서울광진구 부산연제구 대구서구 대전대덕구 울산중구 서울용산구 부산사상구 부산강서구 광주동구 대구중구 부산중구 부산동구 인천중구 인천동구 부산서구 부산영도구 부산수영구 대구남구 울산동구 울산북구	31
2	서울성동구 울산남구 서울금천구 서울동대문구 서울마포구 서울구로구 서울영등포구 서울종로구 서울서초구 서울중구 서울강남구	11
3	대구수성구 인천서구 서울관악구 서울은평구 인천남구 서울강북구 서울도봉구 서울동작구 부산사하구 인천계양구 서울양천구 부산해운대구 서울중랑구 대구동구 부산진구 광주광산구 서울강서구 대구달서구 서울노원구 인천남동구 인천부평구 광주북구 대전서구 서울성북구 대구북구 서울강동구 서울송파구	27
	계	69

계층적 방법에 의해 결정한 군집 수 3개로 비계층적 방법을 적용하여 분석한 결과는 다음 표와 같다. 3개의 군집을 살펴보면 1그룹은 광역시에서 중구 등 비교적 인구가 적은 지역이 몰려있는 특징이 있다. 2그룹은 모두 서울시 자치구이며 유동 인구가 많은 특징이 있다. 3그룹은 주로 인구 40~50만 사이의 자치구들로 구성되어 있다.

〈표 4-35〉 자치구 군집분포: K-means 방법

군집	지자체명	케이스 수
1	서울종로구 서울용산구 서울성동구 서울광진구 서울서대문구 서울금천구 부산중구 부산서구 부산동구 부산영도구 부산동래구 부산남구 부산북구 부산금정구 부산강서구 부산연제구 부산수영구 부산사상구 대구중구 대구서구 대구남구 인천중구 인천동구 인천연수구 광주동구	35

군집	지자체명	케이스 수
	광주서구 광주남구 대전동구 대전중구 대전유성구 대전대덕구 울산중구 울산남구 울산동구 울산북구	
2	서울중구 서울서초구 서울강남구	3
3	서울동대문구 서울중랑구 서울성북구 서울강북구 서울도봉구 서울노원구 서울은평구 서울마포구 서울양천구 서울강서구 서울구로구 서울영등포구 서울동작구 서울관악구 서울송파구 서울강동구 부산진구 부산해운대구 부산시하구 대구동구 대구북구 대구수성구 대구달서구 인천남구 인천남동구 인천부평구 인천계양구 인천서구 광주북구 광주광산구 대전서구	31
계		69

자치구에 대한 군집분석 결과 기초자치단체는 크게 3개의 그룹으로 나눌 수 있으며, 각 그룹의 크기와 특성은 계층적·비계층적 분석 모두에서 유사하게 나타났다. 1 그룹은 특·광역시 내에서 상대적으로 인구가 적은 지역으로 구성되어 있으며, 2 그룹은 서울시 자치구 가운데서도 유동인구가 특히 많은 지역 중심이다. 3 그룹은 주로 인구 40~50만 자치구가 많은 특성이 있다.

〈표 4-36〉 자치구 군집분석 종합

군집	Ward 방법	K-means 방법	종합
1그룹	31개	35개	특·광역시 내 상대적으로 인구가 적은 지역
2그룹	11개	3개	유동인구가 많은 지역
3그룹	27개	31개	인구 40~50만의 자치구 중심

제3절 분석결과의 종합

1. 광역자치단체

광역자치단체를 대상으로 한 군집분석 결과는 일반적으로 통용되는 기준과 큰 차이가 없다. 1그룹은 서울, 경기, 2그룹은 도, 3그룹은 광역시로 분류된다. 샘플 수가 16개로 적기도 하지만, 인구와 면적 등의 변수와 밀접한 관계가 있고, 다른 행정수요 변수 역시 각 그룹 내에서 유사한 경향이 있기 때문이다.

2. 기초자치단체

〈표 4-37〉 유형별 기초자치단체 군집분석 종합

유형	군집분석 결과
기초자치단체 전체	-1그룹: 특·광역시 자치구 등 도심지역 중심 -2그룹: 도농복합지역, 군지역 중심 -3그룹: 시·군·자치구 혼재 -4그룹: 수도권 및 지방의 인구밀집 도시(수원, 성남, 부천, 안산, 고양, 남양주, 용인, 화성, 청주, 천안, 전주, 포항, 창원, 김해, 평택)
시·군	-1그룹: 시·군 혼재 -2그룹: 수도권 및 지방의 대규모 도시 지역(수원, 성남, 부천, 안산, 고양, 남양주, 용인, 화성, 청주, 천안, 전주, 창원, 김해, 평택, 포항) -3그룹: 중소규모 시와 광역시 소속 군(기장군, 달성군, 웅진군) -4그룹: 시·군 혼재 ※군집분석 방법에 따라 분류의 일관성 부족
시	-1그룹: 인구 50만 이상 대도시 중심(수원, 성남, 부천, 안산, 고양, 남양주, 용인, 화성, 청주, 천안, 전주, 창원, 김해, 포항, 평택) -2그룹: 인구 50만 미만 중소도시 중심 -3그룹: 도농복합시 중심

유형	군집분석 결과
군	-1그룹: 인구 5만 이하 군 중심 -2그룹: 광역시 소속 군, 인구 10만 내외 군(기장군, 달성군, 울주군, 음성군, 칠곡군, 양평군, 홍성군, 완주군) -3그룹: 인구 5만 이상 군 중심
자치구	-1그룹: 특·광역시 내 상대적으로 인구 적은 지역(중구, 동구, 서구 등) 중심 -2그룹: 유동인구 많은 지역(서울성동구, 서울금천구, 서울동대문구, 서울마포구, 서울구로구, 서울영등포구, 서울중로구, 서울중구, 서울서초구, 서울강남구) -3그룹: 인구 40~50만 자치구 중심

기초자치단체 전체에 대한 군집분석 결과 기초자치단체는 크게 특·광역시 자치구 지역, 도농복합시와 군 지역, 수도권과 지방의 인구밀집 도시지역이 두드러지게 나타났다. 특히 대도시 지역은 시·군 군집분석과 시 군집분석에서도 일관되게 별도의 군집으로 분류되는 특징이 있었다. 이들 지역은 수원, 성남, 부천, 안산, 고양, 남양주, 용인, 화성, 청주, 천안, 전주, 창원, 김해, 평택, 포항 등이며, 100만 이상 대도시인 수원, 고양, 용인, 창원을 비롯해 50만 이상의 대규모 도시지역이다.

시·군 군집분석에서는 광역시 소속 군과 중소규모 시가 동일한 군집으로 분류되었다. 구체적으로 부산기장군, 대구달성군, 인천옹진군은 안양, 의정부, 광명, 동두천, 과천, 구리, 오산, 시흥, 군포, 의왕, 하남, 김포, 광주, 양주, 동해, 태백, 속초, 계룡, 목포, 양산, 광양, 통영, 거제 등 중소규모의 시와 유사한 특징이 있는 것으로 나타났다. 따라서 이들 군 지역에서 주장하는 것처럼 행정수요 자체가 도시행정의 특성을 상당부분 갖는 것으로도 해석할 수 있다. 그러나 시·군의 군집분석에서는 1그룹과 4그룹이 시·군이 혼재되고, 일관된 특징을 발견하기 어려워 군집으로서의 실익은 크지 않은 것으로 판단되었다.

군 지역의 군집분석에서는 기장군, 달성군, 울주군 등 광역시 소속 군과 인구 10만 내외로 규모가 비교적 큰 음성, 칠곡, 양평, 홍성, 완주, 양평군 등이 동일한 군집으로 분류되었다. 기장, 달성, 울주군은 이미 도시화가 진행된 지역이며, 인구 10만

내외의 군 지역도 이와 유사한 특징을 갖는 것으로 분석되었다.

자치구 군집분석은 그 유형을 아주 명확하게 포착하기는 어려우나 상대적으로 유동인구가 많은 서울시 자치구들이 별도의 군집을 이룬다는 특징이 있다.

제5장

결론

제1절 연구결과의 요약과 제도개선의 방향

제2절 연구의 한계와 과제





제1절 연구결과의 요약과 제도개선의 방향

1. 연구결과의 요약

기준인건비에 반영되는 10개 행정수요 변수를 활용하여 지방자치단체에 대한 군집분석을 실시한 결과 광역자치단체는 서울·경기, 도, 광역시로 분류되었고, 이는 일반적으로 통용되는 기준과 큰 차이가 없었다.

이에 반해, 기초자치단체에 대한 군집분석에서는 다양한 결과가 도출되었다. 전체 기초자치단체에 대한 군집분석 결과를 보면 1그룹은 특·광역시의 자치구를 중심으로 하는 도심지역, 2그룹은 도농복합도시 또는 군 지역 중심, 3그룹은 시·군·자치구가 혼재된 복합적인 성격이 있고, 4그룹은 일반 시 가운데 규모가 크고 밀집된 대규모 도시지역 중심으로 분류되었다. 앞의 기초자치단체 전체 덴드로그램에서 보듯이 4개의 그룹은 1그룹 2개, 2그룹 3개, 3그룹 2개, 4그룹 2개 등 9개의 세부 그룹으로 다시 나누어진다.

단순 인구 기준이 아닌 다양한 행정수요 변수를 종합하여 분석하면 현행 기구설치 기준과 다른 결과가 도출된다. 예를 들어 대구달성군 같은 경우는 2015년 기준으로 5만 이상 군 가운데 인구 15만 이상으로 실·국 2개 이상 4개 이하를 적용받고 있으나, 실제 대구달성군의 행정 수요적 특성은 시흥시, 김포시, 광주시 같은 인구 50만 미만 시나 상당수 자치구와 유사하여, 기구설치 기준을 달리 적용할 근거가 약하

다. 울산울주군, 부산기장군, 음성군, 홍성군, 양평군, 완주군, 칠곡군의 경우에도 인구 50만 미만 시나 도농복합시와 유사하게 나타나고 있다. 또한 4그룹은 인구 50만 이상 시를 중심으로 도농복합시인 평택시와 자치구인 서울강남구까지 아우르고 있다. 이러한 결과들은 시·군·구가 반드시 고유한 행정 수요적 특성으로 분리되는 것은 아니며, 인구 기준만으로 기구설치 기준을 정하는 것이 자치단체 여건에 맞지 않을 수도 있다는 것을 시사한다.

분석 결과만을 놓고 볼 때, 인구 50만 이상의 대도시는 별도의 기준을 제시하여 기구설치의 자율성을 높이거나 광역시 소속 군을 비롯해 인구 10만 내외의 군 지역은 비슷한 유형의 도시지역과 동일한 기준 적용을 검토해 볼 수 있다.

〈표 5-1〉 1그룹 기초자치단체

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
1.1	안양시	50만이상시	실·국 3개 이상 5개 이하
	시흥시	50만미만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울송파구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울강서구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울구로구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울노원구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울서초구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울영등포구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울동대문구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울마포구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울강동구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울성북구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울관악구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울은평구	특별자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	대구달서구	광역시자치구	실·국 3개 이상 5개 이하
	인천부평구	광역시자치구	실·국 3개 이상 5개 이하
	인천남동구	광역시자치구	실·국 3개 이상 5개 이하
	인천남구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대구수성구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대구북구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
인천서구	광역시자치구	실·국 3개 이상 5개 이하	
광주북구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하	
대전서구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하	
1.2	김포시	50만미만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	광주시	50만미만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	양산시	50만미만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	군포시	50만미만시	실·국 3개 이상 5개 이하
	목포시	50만미만시	실·국 3개 이상 5개 이하
	광명시	50만미만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	의정부시	50만미만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	가제시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
	대구달성군	5만이상군	실·국 2개 이상 4개 이하
	서울용산구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울종로구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울도봉구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울성동구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울강북구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울서대문구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울금천구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울광진구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울동작구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울양천구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울중랑구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	서울중구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하
	광주광산구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대전동구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대전유성구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산금정구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산동래구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산북구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	인천연수구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대전중구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산남구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산사상구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	인천계양구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	광주서구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산사하구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산진구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산해운대구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	울산남구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대구동구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하

〈표 5-2〉 2그룹 기초자치단체

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
2.1	당진시	50만비만시	실·국 2개 이상 4개 이하
	서산시	도농복합시	실·국 2개 이상 4개 이하
	상주시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	안동시	도농복합시	실·국 2개 이상 4개 이하
	경주시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	홍천군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	의성군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
해남군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하	
2.2	이천시	50만비만시	실·국 3개 이상 5개 이하
	포천시	50만비만시	실·국 2개 이상 4개 이하
	안성시	50만비만시	실·국 2개 이상 4개 이하
	파주시	50만비만시	실·국 4개 이상 6개 이하
	강릉시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	영주시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	여주시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	경산시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	군산시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	춘천시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	이산시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	원주시	도농복합시	실·국 4개 이상 6개 이하
	진주시	도농복합시	실·국 4개 이상 6개 이하
	구미시	도농복합시	실·국 4개 이상 6개 이하
	충주시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	순천시	도농복합시	실·국 3개 이상 5개 이하
	익산시	도농복합시	실·국 4개 이상 6개 이하
울산울주군	5만이상군	실·국 3개 이상 5개 이하	
2.3	논산시	50만비만시	실·국 1개 이상 3개 이하
	여주시	50만비만시	실·국 1개 이상 3개 이하
	나주시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	영천시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	정읍시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	김제시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	김천시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	보령시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
공주시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하	

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
	제천시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	문경시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	남원시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	밀양시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	삼척시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	고창군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	영암군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	고흥군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	음성군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	홍성군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	영동군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	화순군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	태안군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	울진군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	인천강화군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	하동군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	양평군	5만이상군	실·국 1개 이상 3개 이하
	무안군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	부여군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	완주군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	예산군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	합천군	5만이상군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	거창군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	영광군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	부안군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	인제군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	봉화군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	신안군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	평창군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	장흥군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	청도군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	정선군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	철원군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	예천군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	보성군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	영월군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	고산군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	횡성군	5만비만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하

〈표 5-3〉 3그룹 기초자치단체

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
3.1	양주시	50만미만시	실·국 3개 이상 5개 이하
	통영시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	사천시	도농복합시	실·국 1개 이상 3개 이하
	광양시	도농복합시	실·국 2개 이상 4개 이하
	사천군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	창녕군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	가평군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	옥천군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	금산군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	함안군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	진천군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	완도군	5만이상군	실·과·담당관 13개 이상 15개 이하
	칠곡군	5만이상군	실·국 1개 이상 3개 이하
	진안군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	강진군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	청송군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	연천군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	함양군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	고성군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	장성군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	함평군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	진도군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	산청군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	성주군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	임실군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	곡성군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	순창군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	군위군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	청양군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	담양군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	보은군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	영덕군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	단양군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
화천군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하	
영양군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하	

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
	고성군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	의령군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	무주군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	장수군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	양구군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	양양군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	구례군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	고령군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	남해군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
3.2	과천시	50만미만시	실·과·담당관 16개 이상 18개 이하
	계룡시	50만미만시	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	태백시	50만미만시	실·과·담당관 16개 이상 18개 이하
	구리시	50만미만시	실·국 2개 이상 4개 이하
	오산시	50만미만시	실·국 3개 이상 5개 이하
	하남시	50만미만시	실·국 2개 이상 4개 이하
	의왕시	50만미만시	실·국 2개 이상 4개 이하
	동해시	50만미만시	실·과·담당관 16개 이상 18개 이하
	동두천시	50만미만시	실·과·담당관 16개 이상 18개 이하
	속초시	50만미만시	실·과·담당관 16개 이상 18개 이하
	부산기장군	5만이상군	실·국 2개 이상 4개 이하
	인천옹진군	5만미만군	실·과·담당관 10개 이상 12개 이하
	증평군	5만미만군	실·과·담당관 11개 이상 13개 이하
	울릉군	5만미만군	실·과·담당관 9개 이상 11개 이하
	대구서구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	광주남구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대전대덕구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산연제구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	울산중구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산수영구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	대구남구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	울산동구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	울산북구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산강서구	광역시자치구	실·국 1개 이상 3개 이하
	인천중구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
	부산서구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하
부산동구	광역시자치구	실·국 1개 이상 3개 이하	
부산영도구	광역시자치구	실·국 2개 이상 4개 이하	

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
	광주동구	광역시자치구	실·국 1개 이상 3개 이하
	대구중구	광역시자치구	실·국 1개 이상 3개 이하
	부산중구	광역시자치구	실·국 1개 이상 3개 이하
	인천동구	광역시자치구	실·국 1개 이상 3개 이하

〈표 5-4〉 4그룹 기초자치단체

세부 그룹	자치단체	구분	현행 기구설치 기준
4.1	남양주시	50만이상시	실·국 5개 이상 7개 이하
	전주시	50만이상시	실·국 3개 이상 5개 이하
	상남시	50만이상시	실·국 5개 이상 7개 이하
	부천시	50만이상시	실·국 4개 이상 6개 이하
	안산시	50만이상시	실·국 3개 이상 5개 이하
	고양시	50만이상시	실·국 6개 이상 8개 이하
	수원시	50만이상시	실·국 6개 이상 8개 이하
4.2	천안시	50만이상시	실·국 3개 이상 5개 이하
	김해시	50만이상시	실·국 5개 이상 7개 이하
	화성시	50만이상시	실·국 5개 이상 7개 이하
	포항시	50만이상시	실·국 5개 이상 7개 이하
	청주시	50만이상시	실·국 4개 이상 6개 이하
	용인시	50만이상시	실·국 5개 이상 7개 이하
	창원시	50만이상시	실·국 6개 이상 8개 이하
	평택시	도농복합시	실·국 4개 이상 6개 이하
서울강남구	특별시자치구	실·국 4개 이상 6개 이하	

2. 기구설치 기준의 변경 방안

지방자치단체의 자치조직권 강화라는 측면에서는 기준인건비제만 유지하고 기구 설치 기준은 삭제하여, 자치단체의 재정력과 인건비 규모에 따라 자율적으로 운영하도록 하는 것이 가장 이상적일 것이다. 그러나 최소한의 기준 혹은 통제장치로서

기구설치 기준의 필요성 등으로 단기간에 설치 기준의 폐지가 어렵다면, 기구 설치의 자율권 범위를 조정하는 방안을 검토할 수 있다.

그러나 군집분석의 결과를 직접 반영하여 기구 설치 기준을 제시하기는 어렵다. 그 이유는 시·군·구를 구분하지 않고 동일한 군집으로 확정하기 위해서는 현재의 군집분석 결과에 대해 개별군집의 특성과 자치단체의 특성까지 고려해야하기 때문이다. 따라서 여기서는 군집분석 결과 나타나는 특징적인 군집유형을 반영하여 현행 기구 설치 기준 상의 인구 기준보다 좀 더 넓은 범위를 설정하는 방식으로 시·군·구별 개선안을 제안한다.

먼저 군집분석에 일관되게 하나의 그룹으로 분류되는 수도권과 지방의 대도시들은 기구 설치 자율범위를 확대한다. 기초자치단체 군집분석 결과 이들 대도시들은 4 그룹으로 분류되며 2015년 기준 최대 8개 이하의 국 단위 기구를 설치할 수 있다. 이 기준을 준용하여 4그룹 50만 이상 대도시들에 대해서는 8개 이하로 국 단위 기구설치의 자율권을 확대한다. 50만 미만 시의 경우 앞의 기초자치단체에 대한 1~4 그룹 표를 보면 크게 3개의 유형으로 나뉘는데, 각 유형은 인구 규모에 따라 국 단위 기구를 각각 최대 4개, 5개, 6개까지 둘 수 있다. 이 기준을 적용하여 50만 미만 시 기구 설치 기준을 다음과 같이 변경한다.

〈표 5-5〉 시 기구 설치 기준 변경(안)

현 행			⇒	변경(안)		
구분	실·국	실·과 담당관		구분	실·국	실·과 담당관
계룡시		11개 이상 13개 이하		50만 미만 시 (I형)	4개 이하	
인구 10만 미만		16개 이상 18개 이하				
인구 10만 미만 (지방자치법 제7조제2항제4호의 도농복합형태의 시)	1개 이상 3개 이하					

현행			⇒	변경(안)		
구분	실·국	실·과 담당관		구분	실·국	실·과 담당관
인구 10만 이상 15만 미만	1개 이상 3개 이하		50만 미만 시 (Ⅱ형)	5개 이하		
인구 15만 이상 20만 미만	2개 이상 4개 이하					
인구 20만 이상 30만 미만	3개 이상 5개 이하		50만 미만 시 (Ⅲ형)	6개 이하		
인구 30만 이상 50만 미만	4개 이상 6개 이하					
인구 50만 이상 (구를 설치하지 아니한 시)	5개 이상 7개 이하		50만 이상 시	8개 이하		
인구 50만 이상 70만 미만(구를 설치한 시)	3개 이상 5개 이하					
인구 70만 이상 90만 미만(구를 설치한 시)	4개 이상 6개 이하					
인구 90만 이상 100만 미만(구를 설치한 시)	5개 이상 7개 이하					
인구 100만 이상 120만 미만(구를 설치한 시)	6개 이상 8개 이하					
인구 120만 이상 (구를 설치한 시)	7개 이상 9개 이하					

기초자치단체에 대한 군집분석 결과를 바탕으로 인구 5만 이상 군은 2개 유형으로 나누어 대구달성군이냐 울산울주군처럼 도농복합시 또는 인구 50만 미만 시의 행정수요와 비슷한 특성을 갖는 곳은 유사한 시와 동일하게 국 단위 기구 수를 5개 이하로 조정하고, 나머지 5만 이상의 군은 과 단위 기구 수 15개 이하로 한다. 인구 5만 미만의 군은 모두 13개 이하로 통일한다.

〈표 5-6〉 군 기구 설치 기준 변경(안)

현행			⇒	변경(안)		
구분	실·국	실·과·담당관		구분	실·국	실·과·담당관
울릉군		9개 이상 11개 이하				
인구 3만 미만		10개 이상 12개 이하		5만 미만 군		13개 이하
인구 3만 이상 5만 미만		11개 이상 13개 이하				
인구 5만 이상 10만 미만		13개 이상 15개 이하		5만 이상 군 (I형)		15개 이하
인구 10만 이상 15만 미만	1개 이상 3개 이하					
인구 15만 이상 20만 미만	2개 이상 4개 이하					
인구 20만 이상	3개 이상 5개 이하			5만 이상 군 (II형)	5개 이하	

자치구는 크게 2개의 유형으로 나뉘며, 특별시와 광역시를 별도로 구분하지 않는다. 아래 표에서 자치구 I형은 군집분석에서 3그룹이며 광역시 자치구로 비교적 인구규모가 적은 특징이 있고, 자치구 II형은 군집분석 결과 1그룹에 속하는 자치구로 서울시를 비롯해 인구규모가 비교적 큰 자치구로 구성되어 있다. 각 유형은 국 단위 기구 최대 설치 수인 6개와 4개를 적용하여 아래와 같이 변경한다.

〈표 5-7〉 자치구 기구 설치 기준 변경(안)

현행				⇒	변경(안)		
구분		실·국	실·과·담당관		구분	실·국	실·과·담당관
특별 시	인구 50만 미만	4개 이상 6개 이하		자치구 (I형)	4개 이하		
	인구 50만 이상	4개 이상 6개 이하					
광역 시	인구 10만 미만	1개 이상 3개 이하		자치구 (II형)	6개 이하		
	인구 10만 이상 15만 미만	2개 이상 4개 이하					
	인구 15만 이상 50만 미만	2개 이상 4개 이하					
	인구 50만 이상	3개 이상 5개 이하					

그러나 이와 같이 기준을 변경하기 위해서는 보완장치도 함께 마련될 필요가 있다. 행정수요와 관계없는 기구의 증설을 방지하기 위해 기준인건비와 연계하여 독일과 같은 상위직급 비율을 제시하거나, 과소 과 및 과소 팀 비율 기준을 설정하는 등의 방식으로 기구 남설 방지를 모색할 수 있다.

제2절 연구의 한계와 과제

1. 연구의 한계

우선, 이 연구에서 사용한 기준인건비 10개 지표가 자치단체의 행정수요를 정확하게 반영하고 있는지에 대해서는 의문이 있다. 유동인구수는 2013년 이후 고정된 값을 사용하고 있으며, 농경지 면적 변수를 쓰면서도 실제 데이터에는 자치구의 농경지면적이 미반영 되어 있다. 이런 이유로 경지면적이 다른 자치구에 비해 비교적 넓은 부산광역시구는 경지면적이 0으로 되어 있는 반면, 광주광역시구는 경지면적이 반영되어 있다. 이런 이유로 인해 자치구의 군집분석에서 경지면적을 반영하는 경우 광주광역시구는 이상치로 나타나 어느 군집에도 포함되지 않는 문제가 있었다.

또한 기준인건비에 10개 지표를 활용하고 있지만, 요인분석 결과 인구나 면적에 크게 영향 받는 것으로 나타났다. 모든 자치단체에서 인구기준은 절대적인 영향력이 있었고, 면적 역시 자치구 정도를 제외하고 모두 영향력이 큰 것으로 나타났다. 그 결과 군집분석 결과를 통해 일부 유의미한 결과를 얻었지만, 기존의 기구설치 기준에서 제안하는 인구기준과 본질적으로 다른 결과를 얻기는 어려웠다.

기구를 설치하는 근거를 명확하게 제시하지 못한 점도 한계로 지적할 수 있다. 명확한 근거를 제시하기 위해서는 자치단체의 수행기능을 분류하고, 특정 기능을 수행하는데 어느 정도 수의 기구가 필요한가를 분석하여야 한다. 이 연구는 자치단체의 유사성만 군집분석을 통해 도출하였기 때문에 기능과 기구와의 관계를 연계하여 기구 설치 수를 도출하지 못하였다.

무엇보다 군집분석에서 개별 군집의 특성을 충분히 분석하지 못한 점이 한계로 남는다. 이는 10개 행정지표와는 별개로 군집분석 결과에 대한 심층적인 조사와 군집에 속한 자치단체의 특성도 분석이 필요하지만, 이 연구에서는 그 단계까지 진행하지 못하였다. 그 결과 개선방안 역시 기존의 기구 설치 기준을 일부 조정하는 수준에 그쳤다.

2. 향후 과제

10가지 행정수요 변수 이외에도 다양한 변수를 적용하여 분석을 할 필요가 있다. 앞서 밝힌 것처럼 인구와 면적에 절대적인 영향을 받기 때문에 현재 10가지 행정수요변수 만으로는 자치단체 유형을 온전하게 나누기는 어렵다. 군집의 특성을 충분히 분석하기 위해서도 보다 다양한 변수를 적용해볼 필요가 있다.

자치조직권의 확대를 위해 기구설치 기준을 변경하거나 더 나아가 폐지한다 하더라도 자율성 확대에 따른 책임성 확보 방안은 지속적으로 고민해야 할 부분이다. 독일이나 일본의 사례에서 볼 수 있듯이 중앙정부는 직접적인 통제가 아닌 권고기준 제시 형태라도 책임성 확보를 최소한의 기준을 마련할 필요가 있다. 또한 이런 기준을 공표하여 지방의회나 시민에 의해 단체장의 자치조직권 남용을 견제할 수 있도록 하는 방안 모색이 필요하다. 재정력이 취약한 우리나라 자치단체의 현실을 고려할 때, 재정자주도 대비 인건비 비율처럼 자치단체의 재정력을 반영한 기구설치 기준도 고려할 수 있다.

【참고문헌】

- 강기홍(2015). 독일법상 지방자치단체의 자치조직권. 「서울법학」, 22(3): 85-130.
- 강동식(2003). “지방분권 정착을 위한 자치권 신장방안”, 「법과 정책」, 9: 25-41.
- 강용기(2002). “정부간 관계에서의 거버넌스 모형”, 「전북행정학보」, 16(2): 119-141.
- 강인호(2006). “지방자치단체 기관구성 형태의 다양화를 위한 시론적 연구”, 「한국거버넌스학회
영호남 춘계공동학술대회 자료집」.
- 권오철(2002). “자치조직권의 운영실태와 개선방향”, 「한국행정학회 학술대회 발표논문집」.
1-17.
- 김창호·권오철(2007). 「참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제」. 한국지방행정연구원
연구보고서, 서울.
- 김미정(2009). 지방자치단체의 지방공무원 적정정원 산정에 대한 연구. 「한국지역혁신논집」,
4(2): 107-128.
- 김병준(1996). “자치칼럼: 강화되는 자치조직권”, 「지방행정」, 45(507): 180-181.
- 김서영·정동명·김경미(2008). 「농어촌 지역의 다양한 특성을 반영한 유형화 방법」. 통계청.
- 김순은(2003). “일본지방분권의 평가와 시사점: 지방분권모형을 중심으로”, 「한국지방자치학회
보」, 15(3): 313-336.
- 김순은(2005). “영국 중앙정부와 지방정부간의 정부간 관계의 혁신적 모형: 거버넌스 모형의 시
도”, 「지방행정연구」, 19(2): 3-34.
- 김순은(2016). “지방자치 20년의 평가”, 「입법과 정보」, 7(1): 57-82.
- 김영우(2004). “프랑스 지방정부의 자치조직권”, 「자치행정」, 192(2004. 3): 19-22.
- 김용운(2016). “제도적 동형화와 형식적 동형화”, 배병룡 엮음, 「제도와 행위」, 서울: 대영문화
사, 87-107.
- 김종성(2008). “지방자치단체의 자치조직권에 대한 중앙의 통제제도: 총액인건비제의 도입을 중
심으로”, 「사회과학연구」, 20(1): 37-61.
- 김천영(2001). “정부간 관계의 접근논리모형 탐색”, 「한국지방자치학회보」, 13(3): 97-120.
- 김태룡(1996). “한국에서의 중앙정부와 지방정부: 관계와 변천”, 「도시행정학보」, 9: 47-71.

- 김태영(2007). “지방총액인건비제도와 지방공무원표준정원제도의 비교연구”, 『한국공공관리학보』, 21(4): 127-152.
- 김해룡(1998). “지방자치권의 내용과 그 침해구제에 관한 연구”, 『한국지방자치학회보』, 10(1).
- 류지태·박종수(2011). 『행정법신론』. 서울: 박영사.
- 박수혁(1998). “지방자치권의 범위와 한계”, 『저스티스』, 31(1): 7-25.
- 박혜자(2003). “지방정부의 자치조직·인사권의 제약요인과 그 개선방안”, 『한국지방자치학회보』, 15(4): 5-25.
- 백종인(2016). “지방자치제도 개혁 25년의 평가와 과제”, 『지방자치법연구』, 16(3): 73-102.
- 서순복·권오철(2003). “자치조직권 운영실태의 비교분석과 개선대안: 서울특별시와 경기도를 중심으로”, 『한국사회와 행정연구』, 13(4): 209-224.
- 서원우(1987). 『현대행정법론』. 서울: 법문사.
- 송석휘(2007). “권한 이양에 따른 자율관리 확보돼야: 총액인건비제도를 중심으로 본 자치조직권”, 『공공정책21』, 15: 50-51.
- 심상복(2007). “지방정부의 자치조직권 확대”, 『자치연구』, 17(1·2): 49-64.
- 오준근(2014). 지방자치단체의 조직자치권에 관한 독일과 한국의 비교법적 연구, 『경희법학』, 49(3): 377-404.
- 우동기·이상호(1996). “지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구: 자치인사권과 자치조직권의 확대를 중심으로”, 『한국행정논집』, 8(4): 713-736.
- 유재원·소순창(2005). “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?”, 『한국행정학보』, 39(1): 41-63.
- 이경운(2002). “현행 지방자치 관련 법제의 문제점과 개선 방향: 지방분권 관련 법제를 중심으로”, 『저스티스』, 69: 5-31.
- 이광윤(2002). “우리나라 지방자치법이론의 문제점”, 『법제』, 529: 3-14.
- 이기옥(1997). “제약에 갇힌 자치조직권, 무엇이 문제인가: 자치조직권의 실태와 확대방안”, 『지방자치』, 107(1997. 8): 10-14.
- 이기우(1991). 『지방자치행정법』. 서울: 법문사.
- 이기우(2003). “지방분권의 정책을 위한 책임성 확보방안”, 『지방행정연구』, 17(1): 23-44
- 이기우(2008). “지방자치단체장의 권한과 책임”, 『한양법학』, 22: 53-76.

- 이기우·하승수(2007). 「지방자치법」. 서울: 대영문화사.
- 이달곤(2004). 「지방정부론」. 서울: 박영사.
- 이병환. (2004). “자치단체 자치조직권의 이양범위와 수준”, 「자치행정」, 192(2004. 3): 16-18.
- 이상미(2007). “지방의회 감사권한 행사의 실효성 확보방안에 관한 연구”, 「감사」, 12: 3-30.
- 이승종(2005). 「지방자치론 - 정치와 정책」. 제2판, 서울: 박영사.
- 이윤희(2009). 「지방자치단체의 자치권강화에 관한 연구」. 전북대학교 법무대학원 석사학위 논문.
- 이정일(2001). “한국지방자치의 현주소 -현장에서 본 지방자치”, 「한국지방자치학회 세미나 자료」.
- 이주희(2004). “시·도의 자치조직권 강화 방안”, 「지방행정」, 53(611): 63-70.
- 이태근(1999). “지방자치 발전의 선결 과제: 자치조직권 확대”, 「영진자치정보」, 10(1999, 9): 98-103.
- 이학식·임지훈(2011). 「SPSS 18.0 매뉴얼」. 서울: 집현재.
- 임도빈(1997). “지방자치단체의 조직자율권에 관한 비판적 고찰”, 「한국정책학회보」, 31(3): 57-71.
- 임승빈(2005). 「지방자치론」. 서울: 법문사.
- 장은주·김병준·조규영(1999). 지방자치단체의 기능별 공무원 정원관리 연구. 「한국정책학회보」, 8(3): 257-275.
- 전훈(2012). “지방분권과 지방자치단체의 조직고권과 인사고권”, 「지방자치법연구」, 34(2): 153-172.
- 정세욱(1994). 「지방행정학」. 서울: 법문사.
- 제18대 대통령직인수위원회(2013). 「박근혜정부 희망의 새 시대를 위한 실천과제」. 서울.
- 조성규(2014). 지방재정과 자치조직권. 「지방자치법연구」, 14(4): 65-95.
- 조성호·이재은·주재복(2005). 「자치조직권 확보를 위한 경기도 행정조직체계 발전방안 연구」, 정책연구, 수원: 경기개발연구원.
- 조신형·육동일(2012). “지방자치 권능 강화를 위한 지방자치법 개정방향에 관한 연구, 「사회과학연구」. 23(1): 69-92.
- 조창현(1991). 지방자치사전. 서울: 청계연구소.
- 조형석·류숙원(2012). 「공공감사에 관한 법률 제정 및 시행의 효과분석」. 감사원 감사연구원 연구보고서 2012-009, 서울: 감사연구원.

- 주재복(2003). 「지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서 2003-06, 서울.
- 최낙범·전수식(2004). “한국 지방정부의 자치권 확대에 관한 연구: 자치조직권을 중심으로”, 「대학원논총」, 19(2): 147-167.
- 최우용(2014). “지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰”, 「공법학연구」, 15(3): 171-204.
- 최창호(2006). 「지방자치학」. 제5판, 서울: 삼영사.
- 하동현·주재복·최홍석(2011). “일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점”, 「지방행정연구」, 25(1): 277-314.
- 하혜수 외(2000). 「지방정부의 자치권 확대방안 연구」, 수원: 경기개발연구원.
- 하혜수·김성호(2004). “제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구”, 「서울행정학회 학술대회 발표논문집」: 81-106.
- 하혜수·양덕순(2007). “공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로”, 「행정논총」, 45(2): 127-153.
- 하혜수·양덕순(2007). 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로. 「행정논총」, 45(2): 127-153.
- 현성욱(2012). 「제주특별자치도지사 책임성 강화모형 연구」. 제주대학교 대학원 박사학위 논문.
- 홍일선(2015). 독일 기본법상 연방과 주의 입법권한 연구. 「강원법학」(강원대학교 비교법학연구소), 제45권: 29-64.
- 홍정선(2009). 「신지방자치법」. 서울: 박영사.
- Baldersheim, Herald et al.(2017). "The Anatomy and Drivers of Local Autonomy in a European Perspective", Kuhlmann, Sabine und Schwab, Olver (Hrsg.). *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, Wiesbaden: Springer VS, 85-100.
- Davoudi, Simin and Madanipour, Ali (eds.) (2015). *Reconsidering Localism*. New York: Routledge.
- Engels, Andreas und Krausnick, Daniel(2015). *Kommunalrecht*, Nomos: Baden-Baden.
- Engles, Andreas(2014). *Die Verfassungsgarantie kommunaler Selbstverwaltung: Eine*

dogmatische Rekonstruktion, Tübingen: Mohr Siebeck.

Federal Minister of the Interior(2014). *The federal public service. An attractive and modern employer*. Berlin.

Frick, Hans-Jörg(Hrsg.)(1999). *KGSt-Handbuch Organisationsmanagement*. Köln: KGSt.

KGSt(Hrsg.)(1979). *Verwaltungsorganisation der Gemeinden. Aufgabengliederung – Verwaltungsgliederung*. Köln.

KGSt(Hrsg.)(2012). *Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5 & 6(Teil 1)*. KGSt-Bericht Nr. 1/2012, Köln.

KGSt(Hrsg.)(2014). *Organisationsmodell für Kommunen der Größenklassen 5 & 6(Teil 3)*. KGSt-Bericht Nr. 10/2014, Köln.

Schmidt-Eichstaedt, Gerd(1999). "Autonomie und Regelung von oben", Wollmann, Hellmut und Roth, Roland (Hrsg.), *Kommunalpolitik*, Opladen: Leske + Budrich, 323-334.

Wollmann, Hellmut (2013). "Stadt im Blick der Kommunalwissenschaft", Mieg, Harald A. und Heyl, Christoph (Hrsg.). *Stadt. Ein interdisziplinäres Handbuch*, Stuttgart/Weimar: Verlag Metzler, 174-184.

■ ■ Abstract

A Study on the Evaluation and Improvement of Local Government Organizational Management System

The purpose of this study is to analyze the problems of the local government's organizational management system and to find ways to improve the existing system. For this, cluster analysis is carried out using 10 administrative demand indicators that are reflected in the calculation of the standard labor cost of the existing organization and capacity standard. Based on this, we will try to find a way to reorganize the classification of the local government into appropriate standards for the administrative environment.

The results showed that the primary local governments were divided into four types.

The first group is the downtown area centering on the autonomous regions of the metropolitan city. The second group is a city centered around the urban and rural areas or counties. The third group is a complex area with a mixture of cities, counties and autonomous regions. The fourth group is a large urban area with a large size and a densely populated.

The results of this analysis are different from the current setup criteria for the instruments based on population size. For example, the administrative demand characteristics of counties with a population of more than 150,000 are similar to cities of less than 500,000 population or autonomous regions. Therefore, based on administrative demand, there is little evidence to apply the different criteria for the instruments in the two regions.

These results indicate that it may not be appropriate for local governments to set the

instruments standards by reflecting only the population size in the city, county and autonomous region's organization management. For metropolitan cities with a population of 500,000 or more, it is recommended to increase the autonomy of the installation of the facilities by suggesting separate criteria, or to apply the same criteria to urban areas of similar types, including those in metropolitan cities and counties with a population of around 100,000.

However, this study found it difficult to say that the 10 administrative indicators accurately reflect the administrative needs of local governments. In addition, factor analysis of 10 indicators in standard labor cost showed that population and area had a big influence. Above all, the lack of sufficient analysis of the characteristics of individual groups in the cluster analysis remains a limitation. In addition to the 10 administrative indicators, an in-depth survey of the results of the cluster analysis and the analysis of the characteristics of local governments in 4 groups are needed, but this study did not proceed to that stage. In subsequent studies, it is necessary to apply various variables that can fully analyze the characteristics of the cluster.