

第 2 節 地方行政의 階層

1. 法令의 變遷

지방행정계층에 관련된 법령 변천을 살펴보면 다음과 같다.

가. 地方行政에 관한 臨時措置法

1948년 11월 17일 법률 제8호로「지방행정에 관한 임시조치법」이 공포·시행되었는 바, 이 법에 의한 국가의 지방행정구획을 시, 도, 구, 부, 군, 도서(경찰서, 소방서), 읍면으로 나누고, 서울특별시에 시장, 도에 도지사, 구에 구청장, 부에 부윤, 군에 군수, 도에 도사를 두되 읍·면에는 國家機關을 두지 않고 읍·면에서 시행되는 國家事務는 읍·면에 위임하여 시행케 했다. 이 법의 특징은 국가의 地方行政組織이건 地方自治組織이건 일괄하여 지방행정에 관한 하나의 법전으로 통일한 것이라 하겠다.

나. 地方自治法

1) 地方自治法制定 및 內容

1949년 7월 4일 법률 제32호로 지방자치법을 공포하여 동년 8월 15일부터 시행하였는 바, 본법은 전문 7장 156조와 시행령95조로 구성되어 「지방행정에 관한 임시조치법」, 「도제」, 「부제」 등 기타 본법에 저촉되는 법령은 모두 폐지되고, 우리나라의 地方制度가 확립되었다. 그 기본원칙으로 서울특별시와 도, 시·읍·면을 地方自治團體로 하고, 지방자치단체에 자주입법권, 자주재정권 및 자주조직권을 부여하는 한편, 지방자치를 국가의 감독하에 실시하도록 하였다. 이러한 원칙하에 제정된 지방자치법은 地方行政階層에 관하여 다음과 같은 규정을 두었다.

가) 自治團體의 種類

정부관할하에 도와 서울특별시를 두고 도의 관할구역내에 기초자치단체로서 시·읍·면을 두는 중층구조를 택하고, 自治團體의 名稱과 區域은 종전의 부를 시로 개칭하는 이외에는 모두 종전에 의하며, 이를 변경, 폐지, 분합할 때에는 관계지방의회의 의견을 들어 법률로 정하도록 함으로써 지방행정계층구조는 사실상 조선이후 큰 변경없이 계승되었다. 지방자치단체는 公共事務를 처리하는 법인이나 법령에 의하여 국가가 위임한 사무도 처리케 함으로써 이 범위 내에서 地方自治團體의 長은 국가의 지방행정기관의 지위도 아울러 가지게 되었다.

나) 道와 서울特別市の 下部組織

도에 군, 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에 하부행정구역으로 구를 두며, 군과 구의 관할구역 및 폐치·분합은 법률로서 정하도록 하고, 부에 부수, 구에 구청장을 두며, 도와 서울특별시의 군수, 구청장은 당해 도지사, 서울특별시장의 추천으로 內務部長官을 경유하여 大統領이 임명하고, 기타 시에서는 시장의 추천으로 도지사가 임명한다.

다) 市·邑·面の 下部組織

시·읍·면과 구에 동·리를 두었으며, 동·리의 구역은 自然部落을 기본으로 하되 그 명칭과 구역은 시·읍·면 조례로 정했다. 동에는 동민이 직접 선거하는 동·리장을 두고 동·리장의 임기는 2년으로 하며, 동·리에는 서기를 둘 수 있으며, 그 정원은 서울특별시 또는 시읍면 조례로 정했다.

2) 地方自治法の 變遷

지방자치법 개정내용 가운데 지방행정계층에 관한 부분을 보면 다음과 같다.

가) 5次 改正

1958년 12월 26일 법률 제501호로 법을 개정하였는 바, ① 시읍면장, 동리장의 선거제를 임명제로 하고, ② 동리의 하부구조인 통반을 방으로 개칭하고 그 장은 구청장 또는 시읍면장이 임명토록 하였다.

나) 6次 改正

1960년 4월 19일 학생의거로 자유당정권이 끝나고 개인자유가 팽배해짐에 따라 그 영향이 地方制度에도 크게 작용하여 1960년 11월 1일 법률 제563호로 대폭 개정되었는 바, 地方行政階層에 관하여는 동리의 하부조직인 방제도를 폐지하고, 동리의 하부조직은 당해 자치단체의 조례로 정하게 하는 내용이 포함되었다.

다) 8次 改正

1988년 4월 6일 법률 제4004호로 전문개정하였는 바, 그 가운데 特別市와 直轄市の 區를 지방자치단체의 종류에 포함하는 내용을 포함시켰다.

라) 13次 改正

1994년 3월 16일 법률 제4741호로 일부 개정되었는 바, ① 시와 군을 통합한 지역이나 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 郡을 도농복합형태의 시로 설치할 수 있도록 하고, 이러한 시에는 읍·면·동도 둘 수 있도록 하고, ② 지방자치단체의 장은 지방자치단체의 폐치·분합 또는 주민에게 중대한 영향을 미치는 地方自治團體의 주요 결정사항에 대하여 별도의 법률이 정하는 바에 따라 주민투표에 붙일 수 있도록 규정하였다.

마) 14次 改正

1994년 12월 20일 법률 제4789호로 지방자치법이 개정되었는 바, ① 본격적인 地方自治時代를 맞이하여 지방자치단체의 명칭으로 부적절하다는 지적을 받아온 直轄市를 廣域市로 변경하고, 관련규정을 정비하며, ② 광역시의 관할구역안에 자치구 외에 군도 둘 수 있도록 하고, 도농복합형태의 시의 구에는 동 외에 읍·면도 설치할 수 있도록 하였으며, ③ 읍이 없는 도농복합형태의 시에 있어서는 인구 2만미만인 경우에도 그 면중 1개면을 읍으로 할 수 있도록 개선하였다.

바) 16次 改正

1995년 8월 4일 법률 제4959호로 개정되었는 바, 인구가 15만이상인 군으로서 그 군내에서 인구 2만이상의 도시형태를 갖춘 지역이 2개이상인 있고, 그 지역들의 인구의 합이 5만이상인 경우에도 도농복합형태의 시로 할 수 있도록 개선하였다.

다. 地方自治에 관한 其他 法律

1) 地方自治에 관한 臨時措置法

1961년 9월 1일 법률 제707호로 공포되어 동년 10월 1일부터 시행되었는 바, 지방자치법중 이 법에 저촉되는 부분은 그 효력이 상실되었으며, 지방자치법이 개정·공포될 때 폐지되는 조건부법으로 제정되었다. 그 내용을 보면, ① 종래 도와 서울특별시, 시·읍·면을 地方自治團體로 하던 것을 도와 서울특별시, 시·군을 지방자치단체로 하고 읍·면을 군의 보조기관으로 격하하고, ② 도와 서울특별시는 정부직할하에 두고, 군은 도의 관할구역내에 두며, ③ 군의 하부조직으로 읍·면을 두고, 읍·면의 명칭과 구역은 중전에 의하며, 이를 폐치·분합할 때에는 법률로 정하게 하였으며, ④ 읍·면의 직제는 군의 규칙으로 정하도록 하며, ⑤ 行政機構는 도와 서울특별시에 있어서는 內務部長官의 승인을 얻어 당해 자치단체의 규칙으로 정하도록 하였으며, ⑥ 읍·면장은 군수가 임명하고, 동리장은 시읍면장 또는 구청장이 임명하며, 동리장의 정수는 당해 자치단체의 조례로써 정하게 하였으며, ⑦ 지방자치법중 본법에 저촉되는 규정은 본법에 의하게 함으로써 지방자치법중 일부조항만 효력을 유지시켰다.

가) 1次 改正

1962년 3월 21일 법률 제1037호로 읍·면에 읍·면장을 두고, 읍·면장의 기능을 명시하였는 바, 읍·면장은 군수의 지휘·감독을 받아 소관된 國家事務와 군의 사무를 정리하고, 소속직원을 감독하게 하였으며, 종래의 시장, 군수를 별정직으로 보하던 것을 일반직으로 변경하고, 2급 또는 3급인 일반직 국가공무원으로 보하도록 하였다.

나) 2次 改正

1963년 6월 18일 법률 제1359호로 종래 시장은 일반직으로 보하던 것을 인구

15만이상의 시의 시장은 덕망이 높고, 학식·경험이 풍부한 자로 임명할 수 있도록 하였으며, 이 경우 특별직 국가공무원으로 보할 수 있게 단서규정을 신설하였다.

다) 3次 改正

1963년 12월 14일 법률 제1512호로 제1조(목적)중 “혁명과업을 조속히 성취하기 위하여”를 삭제하고, ① 자치단체장의 임명방법을 개정, 부산시장과 도지사는 內務部長官의 제청으로 國務總理를 경유하여 大統領이 임명하되 별정직으로 하고, ② 시장, 군수는 道知事의 추천과 內務部長官의 제청으로 국무총리를 경유, 大統領이 임명하되 2급 또는 3급(현행 3~4급)인 일반직 국가공무원으로 보하고, 다만 인구 15만이상 시의 시장은 별정직으로 보할 수 있게 하였으며, ③ 읍장, 면장은 군수가 임명하되 제2차 개정시 일반직으로 하던 것을 별정직으로 환원하고, 그 임용자격은 대통령령으로 정하게 되었는데, 대통령령 제1598호(1963.12.31)로 주민의 신망이 두텁고 3년 이상의 행정경력을 가진 자 중에서 임명토록 하였다.

라) 4次 改正

1973년 3월 12일 법률 제2595호로 부산시가 정부직할로 됨에 따라 도와 동급의 자치단체로 추가하고, 지방자치단체간의 공동처리를 위하여 필요할 때에는 규약을 정하여 승인을 얻어 地方自治團體組合(법인)을 설치할 수 있도록 하는 내용을 신설하였고, 2개이상 자치단체에 연관된 사무의 일부를 공동처리할 수 있도록 行政協議會를 구성할 수 있게 하고, 종전까지 법률로 정하게 되어 있던 시·군의 관할구역 경계변경, 구의 구역변경 및 폐지·분합과 면의 읍승격은 대통령령으로 정하도록 하였다.

마) 5次 改正

1975년 12월 31일 법률 제2813호로 면의 읍승격은 종래에는 인구 2만이상이었으나, 군청소재지의 면의 경우 인구가 2만미만인 경우에도 읍으로 승격시킬 수 있도록 단서규정을 신설하였다.

바) 6次 改正

1981년 4월 4일 법률 제3412호에 의하여 개정되었는데, 그 주요내용은 다음과 같다. ① 상급 지방자치단체의 종류를 도와 서울특별시 및 부산시로 하던 것을 도와 서울특별시 및 직할시로 하고, ② 공업개발지역의 도시개발을 촉진하기 위하여 도시개발출장소를 대통령령으로 설치하여, 그 구역내의 시장·군수 등이 사무의 일부를 처리할 수 있도록 하였다.

2) 特別市 및 廣域市에 관한 法律

가) 서울特別市에 관한 特別法

서울특별시는 혁명 이후 수도행정의 특수성을 감안하여 1962년 1월 27일 법률 제

1015호로 「서울특별시 행정에 관한 특별조치법」을 제정·공시(1962.2.1부터 시행)하여 서울특별시를 국무총리 직속하에 두고, 1991년 5월 31일 법률 제4371호로 「서울특별시행정특례에 관한 법률」을 제정하여 서울특별시의 보조기관의 직급과 행정기구에 관하여는 대통령령으로 정하도록 하고, 일반행정운영상의 특례를 규정하였다.

나) 直轄市 設置에 관한 法律

1962년 11월 21일에는 「부산시 정부직할에 관한 법률」을 법률 제1173호로 공포하여 경상남도 산하에 있던 부산시를 정부직할하에 두게 하였는 바, 그 관할구역은 경상남도 부산시와 동래권의 구포읍, 사상면, 북면 및 기장면 송정리로 하였다. 또한 1981년 4월 13일에는 「대구직할시 및 인천직할시설치에 관한 법률」을 법률 제3424호로 공포하여 경상북도 산하에 있던 대구시와 경기도 산하에 있던 인천시를 정부직할하에 두게 하였는 바, 그 직할구역은 대구직할시는 경상북도 대구시와 경산군의 안심읍, 달성군의 관할구역중 성서읍, 월배읍, 공산면 및 삼곡읍일원으로, 인천직할시는 경기도 인천시 일원으로 하였다. 1986년 5월 8일에는 「광주직할시 및 송정시 설치에 관한 법률」을 법률 제3808호로 공포하여 전라남도 산하에 있던 광주시를 정부직할하에 두게 하고, 전라남도에 송정시를 설치하였는 바, 광주직할시의 관할구역은 전라남도 광주시일원으로, 전라남도 송정시의 관할구역은 전라남도 광산군 송정읍 일원으로 하였다. 이들 직할시장들은 각 直轄市의 관할구역에 관한 사무를 관계 道知事와 시장으로부터 승계받도록 하였다.

3) 以北 5道에 관한 特別措置法

1962년 1월 20일 법률 제987호로 공포·시행되었는 바, 이는 1945년 8월 15일 현재 행정구역상의 도로써 아직 수복되지 아니한 황해도, 평안남도, 평안북도, 함경북도, 함경남도의 행정에 관한 특별조치법으로 종래 1959년 11월 3일 대통령령 제1526호로 「이북5도의 임시행정조치법에 관한 건」을 법으로 제정한 것을 법률 제1630호로 개정한 바 있다. 본법의 내용은 다음과 같다. 이북 5도의 임시사무소는 당해 관할지구가 수복될 때까지 서울특별시에 두고, 이북 5도에 道知事를 두며, 도지사는 내무부장관의 제청으로 국무총리를 경유하여 大統領이 임명하되 별정직으로 하고, 이북 5도는 주무부장관의 지휘에 따라 수복될 때까지 조사연구업무, 계몽선전업무, 난민구제사업, 기타 사항을 관장하며, 이북 5도 사무의 전부 또는 일부를 공동처리하기 위하여 이북 5도 지사를 위원으로 하는 이북5도위원회를 설치하는 것으로 되어 있다.

2. 地方行政階層別 變遷

1997년 12월 현재 地方行政에 관하여 제도적인 측면에서 살펴보면, 중앙행정기관으로서 행정조직법에 의한 대통령, 국무총리, 원·부·처·청 및 국(외국)을 두고, 중

양행정부 밑에 서울특별시, 광역시, 도가 있으며, 서울특별시, 광역시 밑에 구를, 도 밑에 시·군을 두고 있다. 또한 지방자치단체로서 서울특별시, 광역시, 도 및 시·군을 두고 있다. 서울특별시장, 광역시장, 도지사, 시장, 군수는 국가기관이면서 동시에 지방단체의 장으로서 이중적인 성격을 띠고, 법령에 의하여 관할구역내의 국가사무와 당해 지방자치단체의 소관사무를 처리한다. 이를 지방자치단체별로 살펴보면 다음과 같다.

가. 서울特別市

서울특별시는 1962년 1월 27일 법률 제1015호로 서울특별시행정에 관한 특별조치법의 공포시행으로 국무총리직속의 자치단체로서 특수성을 인정받게 되었다. 6차의 개정을 거쳐 운영해오다가 1988년 4월 6일 법률 제4004호로 지방자치법이 전문개정·시행되고, 지방자치법에서 서울특별시의회가 구성됨과 동시에 종전의 「서울특별시행정에 관한 특별조치법」은 폐지되고, 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」을 제정·시행하면서 1991년 7월 8일 국무총리감독으로부터 내무부장관감독으로 이관되면서 동법률이 시행되었다. 이를 비교하면 다음과 같다.

1) 서울特別市行政에 관한 特別措置法下의 制度

① 市長 : 시장(정무직) 1인을 두며, 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, ② 副市長 : 시장을 보좌하게 하기 위하여 부시장(정무직) 1인을 두며, 서울특별시시장의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하며, ③ 下部組織 : 시의 하부조직으로 기획관리실·국·과와 소방업무를 담당하는 본부를 두며, 시장, 부시장, 기획관리실장 및 국장 밑에 담당관을 둘 수 있고, 기획관리실장은 1급, 국장은 2급~3급, 과장은 4급의 일반직 국가공무원으로 보하며, 담당관은 2급~4급의 일반직 국가 또는 지방공무원이나 2급~4급상당 별정직 국가 또는 지방공무원으로 보하고(치안업무를 담당하는 경찰국장은 치안감, 과장은 총감으로, 소방업무를 담당하는 소방본부장은 지방소방정감, 과장은 지방소방감으로 포함), ④ 定員 : 서울특별시에 두는 국가공무원의 정원은 대통령령으로, 지방공무원의 정원은 서울특별시 조례로 정하도록 하며, ⑤ 議會權限代行 : 서울특별시 의회가 구성될 때까지 조례의 제정, 예산, 기채, 예산외의무부담에 관한 사항은 국무총리의 승인을 얻어 시행하고, 기타 사항은 서울특별시장이 진행하도록 하였고, ⑥ 區의 職制 : 구의 직제는 대통령령으로 정하게 하며, ⑦ 人事 : 인사에 있어서 5급이상 국가공무원은 서울특별시시장의 제청으로 총무처장관의 협의를 거쳐 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하며, 서울특별시장은 6급이하 국가공무원에 대하여 일체의 임용권을 가지도록 하였다(경찰공무원 제외).

서울특별시행정에 관한 관계법령은 다음과 같다. ① 지방자치법 및 동법시행령(단, 지방자치에관한임시조치법 저촉부분은 제외), ② 지방자치법에 관한 임시조치법 및 동법시행령(단, 서울특별시행정에 관한 특별조치법 저촉부분은 제외), ③ 서울특별시행정에 관한 특별조치법 및 동법시행령, ④ 서울특별시의 조직제(대통령령), ⑤ 서울특별시행정기구에 관한 규정(대통령령), ⑥ 서울특별시 조례 및 규칙 등이다.

2) 地方自治法 및 서울特別市行政特例에 관한 法律 制定以後 變化

① 市長 : 시장은 1명으로 주민에 의해 선출되며, 임기는 4년이며, ② 副市長 : 3인을 초과하지 아니하는 범위안에서 대통령령으로 정하는 바, 행정1부시장(정무직국가공무원)은 기획관리, 감사, 재무, 보사환경, 가정복지, 산업경제, 문화관광, 민방위 및 소방업무를 관장하고, 행정2부시장(정무직국가공무원)은 교통, 도시계획, 주택, 도로 및 상하수업무를 관장하며, 정무부시장(정무직지방공무원)은 정책과 기획수립에 참여하고 시장을 보좌하여 정무적 업무를 수행하며, ③ 下部組織 : 16실국 본부이내 79과 담당관 이내(대통령령)로 기획관리실장(일반직1급 국가직공무원), 실·국장(2 또는 3급 일반직 지방공무원), 과장(4급 일반직 지방공무원), 계장(5급 일반직 지방공무원) 및 소방본부장(소방정감 국가직)으로 구성되며, 단, 감사실장, 민방위국장, 지역경제관련국장, 보사환경관리국장, 비상대책국장, 예산담당관은 국가직으로 유지되며, ④ 公務員 定員 : 서울특별시에 두는 국가공무원의 정원은 법률로 규정하고, 지방공무원 정원은 대통령령이 정하는 기준에 의해 조례로 규정하되, 다만 표준정원 산식에 의해 산정된 표준정원수의 10% 보장정원 초과시 내무부장관의 승인을 요하고, 4급이상 정원의 신규책정시 내무부장관의 승인을 요하며, ⑤ 人事 : 4급이하 일반직 및 기능직국가공무원의 임면, 징계, 기타 임용에 관한 권한과 연구직 및 지도직공무원의 임용등에 관한 규정에 의한 연구직 국가공무원에 대한 임면·징계, 기타 임용에 관한 권한은 시장이 행하되, 임면 제청권 행사시에는 내무부장관을 거쳐 총무처장관과 협의하여 임용하며, ⑥ 기타 : 자치구의 동장은 일반직 5급공무원으로 보한다.

나. 廣域市와 道

1) 地方自治에 관한 臨時措置法下의 制度

지방자치에 관한 임시조치법은 1961년 9월 1일 법률 제707호로 제정·공포된 이후 1981년 4월 4일(법률 제3412호)까지 6차에 걸쳐 개정되었는 바, 본법 제정·공포로 지방자치법의 일부조항은 본법에 따라 기능이 정지되었는 바, 그 내용을 보면 다음과 같다. ① 性格 : 도와 직할시를 자치단체로 하고 정부직할하에 두었으며, ② 자치단체의 명칭과 관할구역은 중전에 의하여 이를 변경하거나 폐지·분합할 때에는 법률로서 정하고 부산시의 구의 명칭과 구역은 대통령령으로 정하도록 하였으며, ③ 행정기구는 대통령령(도와 직할시의 행정기구에 관한 규정)으로 정하고 대통령령의 위임에 따라 실·국의 하부조직은 內務部長官의 승인을 얻어 당해 자치단체의 규칙으로 정하며, ④ 公務員의 배치는 국가공무원의 경우 대통령령(지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정)으로 정하고, 지방공무원의 정원은 내무부장관의 승인을 얻어 당해 자치단체의 규정으로 정하도록 하였으며, ⑤ 직할시장, 도지사는 정무직 국가공무원으로서 내무부장관의 제청으로 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하도록 하였으며, ⑥ 직할시장, 도지사를 보좌하기 위하여 시에 부시장, 도에 부지사 1인을 두며, 1급 또는 2급인 일반직 국가공무원으로 보하고, ⑦ 지방의회 의결을 요하는 사항은 內務部長官의 승인을 얻어 시행하며, ⑧ 지방자치법중 본법에 저촉되는 규정은 본법의 규정에 의하게 하였으며, ⑨ 도정자문위원회, 도정조정위원회 각종위

원회의 설치 및 출장소, 사무소의 설치에 당해 자치단체의 條例로 정하도록 하고(내무부장관 승인), ⑩ 직할시에는 구를 두며, 구의 설치에 대통령령(개별령)으로 정하고, 구의 하부조직은 내무부장관의 승인을 얻어 직할시 규칙으로 정하며, 직할시의 하부조직으로 동을 두고, 동은 직할시 조례로 정하도록 하였다.

도와 직할시의 행정에 관한 관계법령은 다음과 같은 바, 즉, 지방자치법 및 동법시행령(본법에 저촉되는 사항은 제외), 지방자치에 관한 임시조치법 및 동법시행령, 부산직할시에 관한 법률, 대구직할시 및 인천직할시 설치에 관한 법률, 광주직할시 및 송정시 설치에 관한 법률, 도와 직할시행정기구에 관한 규정(대통령령) 등이다.

2) 地方自治에 관한 臨時措置法 廢止(1988.5.1) 以後 變化

① 市·道知事 : 1명으로 주민에 의해 선출되며, 임기는 4년이며, ② 副市長·副知事 : 2인을 초과하지 아니하는 범위내에서 대통령령으로 정하며, 행정부시장(부지사)은 시도의 사무총괄하고, 정무부시장(부지사)은 별정직 1급상당 지방공무원으로 보하며, 시도지사를 보좌하여 정책과 기획의 수립에 참여하는 동시에 정무적 업무를 수행하고, ③ 行政機構 및 定員 : 대통령령이 정하는 범위안에서 당해 시도의 조례로 정하는 바, 공무원정원의 규정은 국가공무원은 법률로 규정하고, 지방공무원은 대통령령이 정하는 기준에 따라 당해 시도의 조례로 규정한다. 대통령령이 정한 기준인 기구설치범위는 서울시는 16실·국·본부 79과·담당관이내, 기타 시도는 10실국본부~14실국본부 이내, 35과 담당관~49과 담당관 이내로서 다음과 같다.

(表 1-3-1) 市·道別 機構設置範圍

구 분	실·국·본부설치범위	과·담당관 설치범위
서울특별시	16실·국·본부이내	79과·담당관이내
부산광역시	14실·국·본부이내	58과·담당관이내
대구광역시	13실·국·본부이내	49과·담당관이내
인천광역시	13실·국·본부이내	47과·담당관이내
광주광역시	13실·국·본부이내	45과·담당관이내
대전광역시	13실·국·본부이내	45과·담당관이내
경기도	13실·국·본부이내	51과·담당관이내
강원도	11실·국·본부이내	46과·담당관이내
충청북도	11실·국·본부이내	45과·담당관이내
충청남도	11실·국·본부이내	46과·담당관이내
전라북도	11실·국·본부이내	45과·담당관이내
전라남도	12실·국·본부이내	48과·담당관이내
경상북도	12실·국·본부이내	47과·담당관이내
경상남도	12실·국·본부이내	48과·담당관이내
제주도	10실·국·본부이내	35과·담당관이내

다. 市·郡

1) 地方自治에 관한 臨時措置法下의 制度

지방자치에 관한 임시조치법에 의거 종전 국가행정구획에 불과하던 郡이 자치단체로 됨에 따라 시와 같이 자치단체가 되었으며, 현행제도의 내용은 다음과 같다.

- 시·군은 基礎自治團體로서 道の 관할구역내에 둔다.
- 시·군의 관할구역은 종전에 의하되, 이를 변경·폐치·분합할 때에는 법률로 정하며, 시·군의 관할구역 경계변경은 대통령령(개별령)으로 정한다.
- 시·읍으로의 승격은 지역 대부분이 도시의 형태를 갖추고 시는 인구 5만이상, 읍은 인구 2만이상이어야 한다. 다만, 군청소재지의 면은 인구가 2만미만이라도 읍으로 승격시킬 수 있다. 읍·면의 시승격은 법률로서 정하고, 면의 읍승격은 대통령령으로 정한다.
- 市の 區設置 : 인구 5만이상의 시에 구를 두고, 구의 명칭과 구역은 종전에 의하며, 이를 변경·폐치·분합할 때에는 대통령령으로 정한다.
- 郡의 邑設置 : 군에 읍·면을 두고, 읍·면에 면장과 읍장을 둔다. 읍장과 면장은 군수의 지휘감독을 받아 소관된 국가사무와 군의 사무 및 소속공무원을 지휘감독한다. 읍·면의 명칭과 지역은 종전에 의하며, 이를 변경·폐치·분합할 때에는 대통령령으로 정한다.
- 시·군·구, 읍·면·동의 직제는 內務部長官의 승인을 얻어 당해 자치단체의 규칙으로 정하고, 시·군에 국가공무원과 지방공무원을 두며, 국가공무원은 대통령령으로, 지방공무원은 내무부장관의 승인을 얻어 규칙으로 정한다.
- 자치단체의 장인 시장, 군수는 道知事의 추천으로 내무부장관의 제청에 의하여 국무총리를 경유하여 대통령이 임명하되, 2급 내지 4급인 일반직공무원으로 보한다.
 - 시장(57개 시) : 이사관 12개 시, 부이사관 45개 시
 - 이사관시장(12) : 대전, 울산, 부천, 수원, 전주, 마산, 성남, 안양, 청주, 제주, 창원, 춘천
 - 부이사관 시장(45) - 광명, 충주 등 잔여 시
- 군수(139개군) : 서기관
- 시의 구청장은 지방서기관으로 보하고, 시장이 임명한다.
- 시의 동장과 군의 읍·면장은 시장 또는 구청장과 군수가 각각 임명하되, 별정직(5급상당)으로 하고, 읍·면의 이·동장은 당해 자치단체의 규칙이 정하는 바에 따라 읍·면장이 임명한다.
- 의회의결을 요하는 사항은 道知事의 승인을 얻어 시행한다.
- 출장소, 사업소설치는 당해 自治團體의 條例로 정한다.
- 시·군행정에 관한 관계법령으로는
 - 지방자치법 및 동법시행령(지방자치에관한임시조치법에 저촉되는 조항은 제외)
 - 지방자치에 관한 임시조치법 및 동법시행령
 - 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 규정
 - 시·군 직제규칙

- 시의 부시장(지방 3급 또는 지방4급), 기획실장 및 국장(지방 4급), 실·과장(지방5급), 계장(지방 6급)
- 군 : 부군수(지방4급), 실·과장(지방5급), 계장(지방6급)
- 구 : 구청장(지방 4급), 과장(지방 5급)
- 읍 : 부읍장(지방 5급), 과장(지방 6급), 계장(지방 6급)
- 면 : 부면장(지방6급), 계장(지방6급)

〈表 1-3-2〉市·郡·區 行政機構 設置基準 및 職制基準

구 분		실·국	실·과·담당관
시	인구10만미만		19개이내
	인구10만미만(도농복합형태의 시)	3실·국이내	20개이내
	인구10만이상 20만미만	3실·국이내	20개이내
	인구20만미만 30만미만	5실·국이내	24개이내
	인구30만이상 50만미만	6실·국이내	25개이내
	인구50만이상(구를 설치하지 아니한 시)	6실·국이내	28개이내
	인구50만이상 70만미만(구를 설치한 시)	5실·국이내	21개이내
	인구70만이상(구를 설치한 시)	6실·국이내	24개이내
구	특별시의 자치구	6실·국이내	27개이내
	광역시 자치구	4실·국이내	18개이내
군	인구15만이상		19개이내
	인구5만이상 15만미만		15개이내
	인구5만미만		13개이내

2) 地方自治에 관한 臨時措置法 廢止 以後(1988. 5. 1)의 制度變化

- 광역시의 구가 자치구로 됨
- 시장·군수·구청장은 주민에 의해 선출, 임기는 4년
- 부시장·부군수·부구청장은 1인으로 함
- 직급기준은 대통령령으로 정하며, 1998년 6월 30일까지 다음기준에 의하여 한시적으로 운영
 - 인구50만이상 시군구 : 2급
 - 인구15만~50만 시·군·구 : 3급, 인구15만미만 시·군·구 : 4급
- 도농복합형태의 시제 도입
 - 시와 군을 통합한 지역, 인구 50만이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군
 - 인구 2만이상의 도시형태를 갖춘 2개이상의 지역의 인구가 5만이상 지역의 군으로 인구가 15만이상으로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 경우
 - 읍면동장 : 일반직 5급공무원으로 보함

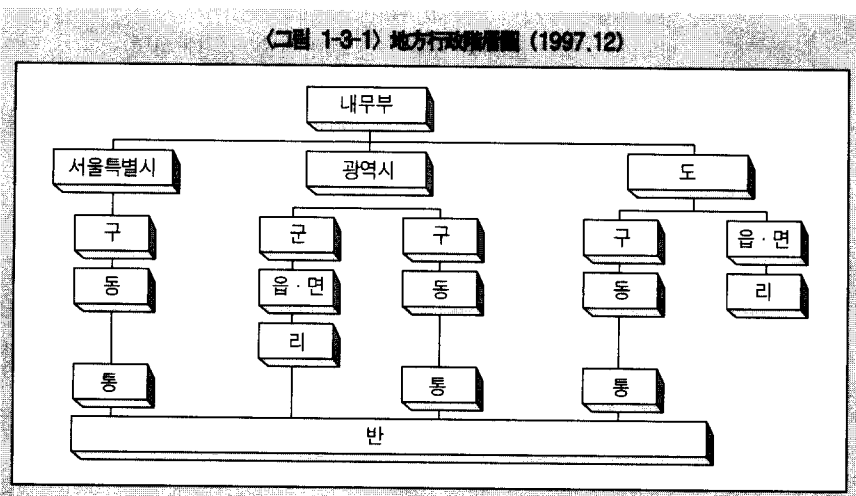
3. 地方行政階層의 現況

오늘날 우리나라의 地方行政階層은 지역의 특성에 따라 다양한 형태를 취하고 있으며 <그림 1-3-1>에 제시되어 있는 것처럼 1997년 12월 현재 서울특별시, 광역시 및 도는 각각 2개 또는 3개의 지방행정계층을 가지고 있다. <表 1-3-3>에는 각 시·도 하에 있는 시·군·구 및 읍·면·동·리의 개수가 제시되어 있다. 서울특별시의 경우 구와 동의 2개 지방행정계층을 보유하고 있다. 서울특별시의 구는 25개로서 1988년의 법개정으로 자치구의 지위를 갖게 되었으며, 구 아래의 행정계층은 동으로 그 숫자는 530개이고, 1개 구에 평균 21.2개가 있다. 동 이하에는 주민의 연락 및 동원 등을 위하여 통과 반을 두고 있다.

광역시 1994년 12월 20일 지방자치법의 제 14차 개정으로 군을 관할구역에 둘 수 있게 된 이후부터 2가지 종류의 행정계층을 두게 되었다. 광역시는 그 아래에 地方自治團體인 郡과 區를 두고, 군 아래에 읍·면, 그리고 읍·면 아래에 리를 두게 되었으며, 구 아래에는 동을 두게 되었다. 현재 6개 광역시에 44개 구와 743개의 동이 있다. 군은 광주광역시와 대전광역시를 제외한 나머지 광역시에 설치되어 있는데, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시에 각각 1개씩 있으며, 인천광역시에는 강화군과 옹진군 등 2개 군이 있다. 군이 있는 지역에는 읍과 면이 있으며, 광역시에는 모두 7개 읍, 39개 면이 있다. 구의 동 아래에는 통과 반을 두고 군의 리 아래에는 반을 두고 있다.

도의 경우도 광역시의 경우와 같이 두가지 종류의 지방행정계층을 두고 있다. 도 아래에는 지방자치단체인 시와 군이 있고, 시 아래에는 구와 동이 있으며, 군 아래에는 읍·면이 있으며, 읍·면 아래에는 리가 있다. 시 아래 행정계층인 구는 인구 50만명 이상인 시에만 설치되며, 특별시와 광역시의 구와는 달리 자치단체의 지위를 갖지 못한다. 인구 50만명 이하인 시는 구가 설치되지 않으며, 바로 동이 설치된다. 도에 설치되는 군은 광역시에 설치되는 군과 같이 읍·면과 리가 설치된다.

(그림 1-3-1) 地方行政階層圖 (1997.12)



(表 1-3-3) 廣域自治團體의 行政區域

행정구역	시·군·구 수	읍수	면수	리수	동수	출장소수
서울특별시	25구				530	
부산광역시	15구 1군	2	3		234	
대구광역시	7구 1군	2	7		150	2
인천광역시	8구 2군	1	19		128	7
광주광역시	5구				95	7
대전광역시	5구				86	
울산광역시	4구 1군	2	10		50	
경기도	21시 10군 13구 10출장소	23	130		332	10
강원도	7시 11군	24	95		113	38
충청북도	3시 8군 2구	12 (13)a	91 (92)a	61	2	6
충청남도	6시 9군	22	147		42	7
전라북도	6시 8군 2구	14	145		133	6
전라남도	6시 18군	30	199		94	37
경상북도	10시 13군 2구	32	206		136	19
경상남도	10시 10군 2구	22	177		128	
제주도	2시 2군	7	5		196	7

주 : a 증명출장소를 포함했을 때의 읍면수

第3節 地方行政의 區域

1. 行政區域의 種類別 變遷

행정구역은 이를 어떻게 구분하느냐에 따라 다양한 종류가 있다. 국세청의 지방관할구역과 체신청의 지방관할구역이 서로 다르다. 또한 전매청의 관할구역과 철도청의 관할구역이 서로 같지가 않다. 그러나 전통적·보편적 의미에 있어서의 行政區域이란 시·도→시·군·구→읍·면·동으로 체계화된 地方行政區域을 지칭하게 된다. 이것이 곧 국가행정 내지 자치행정의 일반적인 행정단위이자 구역체계이기 때문이다. 그런데 행정구역의 구획설정에 아직 보편적인 기준과 원칙이 없듯이 그 종류에도 일반적인 이론이 확립되어 있지 아니한 실정이다. 그것은 학문적 이론에 의한 것