

### Ⅲ. 지방 통치체제

1. 지방 통치체제의 특징
2. 8도체제의 확립
3. 군현제의 정비
4. 행정구역과 행정체계
5. 지방자치적 기구

### Ⅲ. 지방 통치체제

#### 1. 지방 통치체제의 특징

조선조 역대 지방통치의 기본방식은 왕권의 강약, 집권체제의 강화와 이완, 재지사족과 향촌사회의 성장 추세 및 훈구파와 사림파라는 집권세력의 성향에 따라 상이하였다. 勳戚과 관직에 일차적인 세력기반을 두고 막대한 토지와 노비를 소유하고 있던 서울의 훈구세력들은 군현제와 경제소, 유향소 鄉吏制, 面里制와 같은 향읍 또는 향촌 통치체제를 관권 주도형으로 운영하려 하였다. 이에 반해, 사회·경제적 기반을 일차로 향촌에 둔 사림은 재지사족 주도형으로 그것을 운영하려 하였다.

지방 통치체제의 근간인 군현제는 신라와 고려시대를 거치면서 점차 정비되어 마침내 15세기에 들어와서 획기적으로 개혁되었다. 고려의 다원적인 道制가 일원적인 8도체제로 개편되고 신분적·계층적인 군현 구획을 명실상부한 행정구역으로 개혁하는 과정에서 屬縣과 鄉·所·部曲·處·莊 등 任内の 정리, 소현의 병합, 군현 명칭의 개정 등을 단행하였다. 또한 고려의 事審官制가 경제소와 유향소로 분화되어 발전해 나갔는가 하면, 임내의 소멸과 直材化 및 인구의 증가에 따른 자연촌의 성장과 함께 군현의 하부구획으로 새로운 면리제가 점차 정착되어 나갔다. 또한 종래의 按廉使와 監務를 2품 이상의 관찰사와 土類 출신의 현감으로 대치하는 등 감사와 수령의 직급을 올리고 外官久任法과 部民告訴禁止法의 실시를 통하여 왕권의 대행자인 외관의 권한을 강화하였으며, 종래 향읍의 실질적인 지배자 위치에 있던 향리를 점차 지방관서의 행정 사역인으로 격하시킴으로써 중앙집권적 양반지배체제를 강화하였다.

이러한 조선 초기의 군현제 정비의 기본방향은 결국 위로는 고려시대 지

방통치체제를 개혁하고 아래로는 조선 후기로 이어지는 과도기적 성격을 띠게 되었다. 가령 8도체제가 확립되었다 하더라도 전기에는 감사의 임기가 남쪽 6도와 북쪽 양계에 따라 차이가 있었고, 또 양계는 「率眷兼尹」한 데 비해 6도 감사는 「單身到界」하여 1년 임기 동안에 관내의 군현을 늘 순력하였다. 한편 전기에는 임내가 전국적으로 85개(속현 72, 부곡 11, 향 1, 소 1)나 존속해 있어서 후기처럼 면리제가 전국에 일제히 실시되지 못하고 지방에 따라 직촌과 임내가 병존하였다. 또 향리의 권한도 종전에 비해 많이 감축되었다고는 하지만, 후기와 비교해 볼 때 아직 그 지위가 현저하게 격하되지 않았으며, 재지사족의 분포도 일부 지방에 치우쳐 있었다. 또한 전기에는 경재소가 각기 해당 읍의 유향소를 거느리고 지방통치에 크게 작용하고 있었으나 이것도 임진왜란을 겪은 뒤 완전히 혁파되었다(1603).

조선 초기의 군현제 정비는 위로는 8도체제와 아래로는 면리제를 확립시키는 방향으로 나아갔다. 그 결과 지방통치는 군현을 중심으로 전개되었고 지방행정은 수령을 중심으로 행해졌다. 등급과 수령의 직급은 여러 단계로 구분되었으나 행정 체계상으로는 모두 병렬적으로 직속상관인 감사의 관할 하에 있었다. 다만 수령이 겸대하는 군사직으로 말미암아 수령 간에 상하의 계통이 이루어지기도 하였다. 특히 조선조의 중앙집권적 지방 통치체제가 비교적 잘 유지될 수 있었던 배경은, 왕→감사→수령으로 이어지는 관치행정적 계통과 경재소→유향소→面里任으로 연결되는 사족 중심의 자치적인 향촌 지배 체제 및 이들 중간에 개제한 京邸吏·營吏·邑吏의 향리계통, 이 3자가 서로 견제와 균형을 유지할 수 있었기 때문이다.

한편 道政이나 邑政(군현통치)은 행정·사법·군사 등 전반을 취급하는 하나의 종합행정인데 여기에 감사와 수령이 단독 부임한다는 데 많은 문제점을 안고 있었다. 물론 감사 밑에 都事를 비롯한 여러 屬僚가 있고 대응에는 부관인 판관이 설치되기도 했지만, 실제로는 감사 또는 수령이 도나 고을의 정사를 전담하다시피 하였다.

또한 조선 초기 이래로 소현 병합책을 누누이 거론도 해보고 시도도 해보았지만 끝내 태종조의 수준을 크게 넘어서지 못하였다. 그렇게 된 배경은 대체로 국가적인 의도와 재지세력의 이해관계라는 두 가지 면에서 찾을 수

있다. 즉 효과적인 지방통치를 유지하기 위해서는 「분할해서 지배한다」는 원리 하에서 전국을 8도로 나눈 다음 각 도내를 다시 주·부·군·현으로 구획하고 군현 경계도 越境地와 犬牙相入地를 존속시킴으로써 군현끼리 서로 견제하고 경쟁 또는 감시하는 체제를 지속하려 했던 것이다. 양계지방을 제외한 남부 6도는 각 읍마다 土姓吏民이 존재하였고, 그들은 그 읍과 休戚을 같이 해 왔으므로 병합되거나 혁파된다는 것은, 곧 그 토착적 기반을 일조에 상실하고 타읍에 귀속되어야 했기 때문에 갖은 방법으로 군현병합을 방해하였다. 각 읍마다 경제소와 유향소를 구성한 토성사족과 유향품관이 있는가 하면, 다른 한편에는 경저리·영리·읍리로 연결된 향리세력이 서울과 지방에 연결되어 있었으니 군현 병합은 바로 이러한 본관세력으로부터 완강한 저항을 받았다.

군현 병합의 실패 요인 가운데는 당시 수취체제의 모순에서도 찾아볼 수 있다. 조세·역역·공물·진상 등 주민에 지우는 부담이 전국적으로 균평하게 일체화하여 전결수와 토질의 비척, 물산 및 호구의 다과와 같은 객관적인 기준에 의하여 책정되지 못하고 주로 기존의 군현을 단위로 하여 배정되었기 때문에 군현에 따라 주민 부담에 현격한 차이가 있었다. 그래서 속현을 거느린 주읍이나 군현 병합의 결과 새로이 속현을 가지게 된 주읍은 그 속현을 착취의 대상으로 간주하여 위로부터 배정받은 각종 부담을 속현에 과중하게 분배할 뿐만 아니라 심지어 주읍의 몫까지 떠맡기는 것이 예사였다. 한편 양반관료사회에서 職窠가 너무 협소한 京官職에 비해 330여 읍에 설치된 수령직은 인사적체를 해소시키는데 큰 몫을 차지하고 있었던 것이며 동시에 有蔭子弟를 위한 진출로로 여겨지고 있었다.

조선 초기에 단행된 지방제도 정비책은 상술한 바와 같이 하나의 획기적인 개혁이지만 다른 한편에서는 다음과 같은 한계성을 지니고 있었다. 즉 도제와 군현 구획의 개편, 연내의 직촌화, 군현 병합과 같은 시책을 실시하기도 하고 또 시도도 해보았지만 호구와 전결수를 기준한 합리적인 개편은 끝내 되지 못하였다. 또 임내의 직촌화에 따라 면리제는 정착되어 갔지만 국가의지에 의해 구획된 행정촌은 끝내 실현되지 못하였다. 하지만 군현 병합의 한계, 경제소와 유향소의 존속, 임내와 직촌의 병렬, 월경지와 건아상입지의

광범한 존속 및 강력한 재지세력의 존재 등의 사실을 가지고, 그저 후대적인 관점에서 중앙집권화가 제대로 되지 않은 지방분권적인 성격을 강조하거나 단순히 지방통치의 미숙성만을 내세울 수는 없다. 모든 역사가 계기적으로 발전한다고 볼 때 그러한 체제가 조선 초기의 지방통치에서는 오히려 편리했을지도 모른다는 사실을 염두에 두어야 할 것이다.<sup>1)</sup>

## 2. 8도체제의 확립

고려의 5도양계 체제는 이성계 세력이 정권을 장악하면서부터 점차 새 왕조의 8도체로 정비되기 시작하였다. 우왕 14년(1388) 위화도회군 이후 조선의 개혁정치를 주도적으로 참여해 온 左侍中 趙浚의 다음과 같은 회고를 통해서 그 일단을 엿볼 수 있기도하다.

전하께서 汚吏가 백성을 殘虐하고, 용렬한 장수가 도적을 키우는 폐단을 분개하여 조정에 건의, 대신을 方伯에 등용하여 각 도에 파견, 출척한 결과 藩鎮이 用律에 奔敗하던 걱정이 끊어지고 수령이 奉法에 貪殘하는 폐풍이 없어졌다 (《太祖實錄》 권 2, 태조 원년 12월 임술).

이 때 종래의 안렴사 대신에 비로소 都觀察黜陟使가 각 도의 장관으로 파견되었다. 당시 임명된 감사는 모두 宰樞兩府의 대신들이었고, 왕으로부터 교서와 斧鉞을 받아 임지로 출사하였다. 동서 양계는 공민왕 말년부터 都巡問使를 파견하여 군사와 민정을 관장케 하였다. 5도의 감사가 경관에서 정식 전임관으로 되었던 공양왕 원년(1389)에는 양계의 도순문사가 도절도사로 개칭되어 정식 제수되는 한편, 首領官도 배치되었으나 동왕 4년에 다시 도순문사로 바뀌고, 이것은 관찰사가 파견되는 태종 17년(1417)까지 계속되었다. 도순문사는 성격상 5도의 관찰사와는 달랐다. 그런데 5도 내지 6도 감사는 태종 17년 양계와 함께 도관찰출척사로 통일되기 전까지 감사의 직함인 안렴사와 관찰사가 수차 반복되기도 하였다.

태조 2년 11월에는 양계를 제외한 각 도의 界首官을 다음과 같이 정하

1) 李樹健, 《朝鮮時代 地方行政史》(民音社, 1989), 11~35쪽.

었다.

京畿左道: 漢陽·鐵原  
 京畿右道: 延安·富平  
 楊廣道: 廣州·忠州·淸州·公州·水原  
 慶尙道: 慶州·安東·尙州·晉州·金海·星州  
 全羅道: 全州·羅州·光州  
 西海道: 黃州·海州  
 交州江陵道: 原州·淮陽·江陵·三陟

위와 같이 확정했던 각 도의 계수관도 그 후 신축이 있었고 또 한양천도, 경기권의 재조정과 양광도의 개편에 따라 개성부를 留後司로 개칭하고 양광도를 忠淸道, 서해도를 豐海道, 교주강릉도를 江原道로 개정하였다. 조선조 지방제도의 획기적인 개혁이 태종조에 단행되었듯이 8도체제도 태종 때에 와서 확립되었다. 먼저 계수관 읍명이 조합되어 만들어진 도명이 정착한 과정을 살펴보면 전라·경상도는 이미 고려시대에 정해졌고, 충청·황해·강원도는 태조 4년에, 平安·永吉(함경)道는 태종 13년에 개정되었던 것이며, 동 14년에는 종래의 경기좌·우도를 합쳐 그냥 경기도로 호칭함으로써 비로소 8도체가 확립되었다.<sup>2)</sup>

이상과 같이 경기도를 제외한 외방 7도의 도명이 그 도내 계수관 읍명의 첫자로 조합되자 그 뒤 도명을 구성하고 있던 계수관의 읍격 승강에 따라 도명의 변경이 잦았다. 풍해도가 黃海道로, 영길도가 咸吉 또는 永安 및 咸鏡道로 바뀐 것이 그 예이다. 그런데 대명외교의 관문인 평안도와 대외관계의 초면인 경상도는 수도를 둘러싸고 있는 경기도와 함께 반역사건과 綱常죄인의 발생이 없지 않았으나, 대외 체면상 타도와는 다르게 8도 명칭이 확정된 뒤 한번도 도명이 변경되지 않았다. 이처럼 경기도를 제외한 외방 7도는 철저한 계수관 읍명 위주의 도명을 채택했던 것이다.

고려 후기의 5도양계 체제가 조선 초기의 8도체제로 정착되기 위해서는 여말선초 계수관제의 치폐과정을 겪어야 했다. 고려 중기 이래로 도단위의 5도 양계가 구획되어 있었으나 실질적 지방행정의 중심단위는 계수관이었고,

2) 李樹健, 《韓國中世社會史研究》(一潮閣, 1984), 356~357쪽.

그 예하에서 행정실무를 담당하면서 지방사회를 지배한 것은 토착 향리였다. 여말에는 중앙의 정치질서가 문란해지자 지방행정은 거의 계통과 체계가 잡히지 않고 있었다. 이에 조선왕조는 집권적인 양반관료 체제를 확립하기 위하여 토호적인 향리에 대한 통제를 강화하는 한편, 외관의 지위와 권한을 강화하였다. 아울러 유능한 수령인가의 여부는 주민의 휴척에 직접적 영향을 미치기 때문에 수령에 대한 근무평가도 엄격히 행하고 그들의 비행을 방지하기 위하여 관찰사제를 강화하는 과정에서 과도기적으로 존속된 계수관에 대한 정리도 단행하였다.

조선왕조에서는 이른바 1관 1직의 원칙에 의하여 직임의 기능적 분화를 피하게 되고 또 이를 바탕으로 관료제가 마련되어 갔다. 그런데 계수관은 軍民兼全의 직임을 지니고 있었으니 시대의 추이에 따라 당연히 그 분화가 추구되고 여기에 도의 감사와 각 군현의 행정권이 강화되면서 계수관의 행정적 기능은 소멸되지 않을 수 없었다. 이에 군정의 기능만을 지니게 된 계수관은 국방체제가 강화되면서 순수한 군사조직으로 변모하여 갔다. 계수관을 바탕으로 지역단위의 방위체제인 軍翼道가 형성되고 군익도는 다시 세조조에 가서 鎭管體制로 개편되어 갔다.<sup>3)</sup>

한편 道域의 개편과정을 살펴보면, 여말의 「科田京畿」의 원칙과 새 왕조의 수도가 개성에서 한양으로 옮겨짐에 따라 경기도역의 개편이 수반되었고 따라서 경기도와 접경한 다른 도역도 연쇄적으로 개편되었다. 공양왕 2년, 경기를 좌·우도로 나누어 長湍·臨江·兎山·臨津·松林·麻田·積城·坡平縣을 좌도, 開城·江陰·海豐·德水·牛峰을 우도로 하고 여기에 다시 경기권을 확장하여 양광도·교주도·황해도(서해도)의 일부를 좌·우도에 귀속시키는 한편, 좌·우도에 각각 도관찰출척사와 수령관(경력 또는 도사)을 두었다.

태조 3년(1394) 한양에 천도한 다음에 다시 도역을 조정하여 平山·白川·谷山·遂安과 載寧·瑞興·新恩·俠溪는 수도의 남하에 따른 거리의 원격으로 황해도에 이속시키고 그 대신 양광도의 廣州·水原·楊根·雙阜·龍駒·處仁·利川·川寧·砥平은 경기도에 귀속시켰다. 그리고 광주·수원부 소관

3) 李存熙, 《朝鮮時代地方行政制度研究》(一志社, 1990), 44~72쪽.

군현을 좌도, 楊州·富平·鐵原·延安府 소관 군현을 우도로 개편한 데 이어 태조 7년에는 충청도의 振威縣을 경기좌도에 이속시켰다. 태종 2년에는 경기좌·우도를 합쳐 京畿左右道省이라 하고 관찰사와 도사를 두었다. 다시 동왕 13년에는 사방의 거리를 참작하여 연안·배천·우봉·강음·토산을 황해도에 이속시키고 伊川을 강원도에 귀속시킨 대신 충청도의 驪興·安城·陽智·陰竹과 강원도의 加平縣을 내속시킨 다음 좌·우도로 나누지 않고 그냥 경기도라 하여 수원에 감영을 두었다.

경기도역의 개편에서 충청도 영역의 일부가 경기도에 편입되자 정종 원년(1399)에 영월을 강원도에 할속시키는 동시에 原州牧의 임내인 永春縣을 충청도에 이속시키고 태종 13년에는 여흥 등 5읍이 경기도로 이속됨에 따라 경상도 尙州牧 관내 沃川·黃澗·永同·靑山·報恩을 충청도에 귀속시켰다. 강원과 충청 양도가 영월과 영춘을 서로 교환한 것은 건아상입지를 정리하기 위한 조치이며, 태종 13년에 가평현을 경기도에, 동왕 16년에 함경도 소속의 甲山郡 西面과 閔延 등지를 평안도에 이속시킨 것도 같은 취지였다. 옥천 등 5읍이 경상도에서 충청도로 넘어간 것은 경기도역의 확장에 따른 연쇄반응이란 의미도 있었지만, 도계나 읍계의 구획에는 산천을 경계로 하는 것이 보다 합리적이라는 사실이 고려되었다. 즉 秋風嶺이라는 분수령을 경계로 하여 洛東江으로 유입되는 지역과 錦江으로 유입되는 지역을 양도의 분계점으로 했던 것이다.

세종 16년(1434)에는 경기도 소속의 鐵原과 安峽이 강원도에, 충청도의 竹山縣이 경기도에 이속되었는데, 당시 철원은 봄·가을에 講武하는 곳으로 요역과 支供이라는 이중의 부담 때문에 피폐가 심하다 하여 병조가 이를 강원도에 이속시키고 그 대신 충청도의 죽산을 경기도에 이속시켰다. 이처럼 경기도역의 신축은 과전문제와 직결되어 있었다. 세종은 강력한 과전억압책의 하나로 세종 13년에 新科田法을 제정함과 동시에 태종 17년, 하삼도에 이급하였던 경기사전의 1/3을 다시 경기도에 환급하는 조치를 취하였다.

여말부터 나타나는 감사의 직함에 도관찰출척사 다음에 ‘兼監倉·安集·轉輸·勸農·管學事, 提調刑獄·兵馬公事’라는 여러 직능이 보여주듯이, 감사는 도내의 민생·풍속·수령의 치정 등을 순회 관찰하여 그 근무성적을 평가·



출척하는 동시에 관내의 창고감독, 주민안집, 조세·공부의 수합·운송, 農桑 장려와 교화 등의 업무를 감독하고, 형옥과 군사문제는 왕 또는 중앙 정부에 품신하여 처리한다는 것이다. 사실 감사는 「一道之主」로서 도정을 총괄한다는 데서 이러한 장황한 직함은 의미가 없으므로 세종 5년에 삭제했다가 동왕 17년에 다시 부활되었다.

회군 이후 세조 12년 관제개혁 때까지 감사의 임용 기준과 직제 및 임기가 누차 개정되는 한편, 지방의 군사·행정·사법 및 수령 감독 등을 수행하기 위하여 감사와는 별도로 分臺·行臺監察 또는 敬差官·察訪 등을 수시로 각 도에 파견하기도 하였다. 세종 5년 12월에는 京外冗官을 도태시키기 위하여 각 도의 감사·兵馬節制使·水軍安撫使 및 감사의 수령관인 경력과 도사를 모두 경직으로 겸차하고 양계 감사는 종전대로 평양과 함흥부윤을 겸하고 병마절제사는 안주와 길주목사를 겸판케 하는 동시에 읍관 겸임자는 임기 2년에 솔권 부임토록 하였다. 이 때에 도태된 중외 용관이 총 69명에 녹봉 절약이 2,600여 석에 이르렀다. 한편 세종은 守令六期法 실시와 함께 경외관의 순환근무제를 활용하여 임기가 된 외관은 경관으로 입사시키고 아직 외관을 역임하지 않은 중견 경관을 각 도의 감사와 병사로 임명하였다.

태종조에 이미 확립된 8도체제 위에서 감사의 선임·임기·겸수령직(감영 소재읍) 문제에 대한 논의와 함께 부분적인 개정이 있었다. 세종은 즉위교서에서 감사의 임무가 막중함을 강조하는 한편, 사헌부에 명해 행대감찰을 8도에 특파하여 감사·수령의 賑濟勤慢을 엄찰케 하였다. 세종은 부민고소금지법을 실시하는 동시에 주민의 冤抑을 해소하기 위하여 각종 감찰관을 각 도에 수시로 특파하여 외관의 탐학과 비행을 적발하고 백성들의 질병과 고통을 탐문하였다. 그는 이에 만족하지 않고 동왕 8년 8월에는 사헌부의 건의에 따라 감사도 중앙의 사헌부와 마찬가지로 관내 수령의 치정에 관하여 풍문추핵을 허용케 하였다. 세종은 수령 6기법 실시와 함께 수령의 상급기관인 도제와 감사의 직제에 대하여 지대한 관심을 갖고 중신들과 의논하여 그 개선책을 모색하였다.

8도체제 하에 있으면서도 조선 초기에는 이남 6도와 양계에 따라 감사의 직제와 임기가 상이한 데서 그 장단점에 대한 논란이 많았다. 평안·함경 양

도는 여진과 접경하여 반측이 무상하니 감사가 구입하지 않으면 변경을 효과적으로 진정, 복종시킬 수 없었으므로 重鎭에는 土官을 설치하고 2년 임기의 감사를 술권 부임케하여 감영 소재읍의 부윤을 겸임시켰다. 이러한 양계의 감사는 「率眷兼尹」한 데서 일반 수령과 같은 존재가 되어 풍헌과 출척의 기능을 제대로 지킬 수 없다 하여 세종 8년 대사헌 崔士康 등은 양계 감사의 술권을 반대하였고, 좌사간 柳孟聞 등은 국가가 양계를 중시하여 임기 2년의 술권 부임을 허용하고 있지만, 감사는 직책상 수령을 겸임해서는 안된다고 역설하였다.

세종은 도에 따라 감사의 임기가 같지 않고 또 1년 임기는 너무 짧다 하여 2기(년) 내지 3기로 하는 문제에 대하여 논의하려고 이조에 지시한 바 있다. 동왕 17년 9월에 지시를 받은 의정부가 이남 6도도 양계와 같이 2년 임기를 건의하자 세종은 거기에 따랐다. 그래서 17년 9월부터 20년 8월까지 8도 감사의 임기가 2년으로 계속되다가 다시 이조의 의견을 받아 들어 20년 9월부터는 종전대로 환원되었다. 양계 감사는 특수사정으로 인해 2년 임기가 적합하였지만, 이남 6도는 양계처럼 겸윤하지 않으니 순력 중 휴식할 곳이 마땅치 않고 항상 도내 제읍을 순시하니 유능한 수령인가 여부와 민생의 휴척을 1년 이내라도 두루 알 수 있으며, 또 감사는 대개 노장 관인이므로 2년간 跋涉巡行한다는 것은 실로 감당하기 어렵다하여 1년으로 다시 환원했던 것이다. 그 후 10년이 경과한 세종 30년 4월 다시 이조의 건의에 따라 6도 감사도 양계와 같이 감영소재 읍관을 겸임하되 임기는 모두(8도) 30朔으로 정하였다. 문종도 그 방침을 따랐으나 단종 2년에 가서 다시 종전대로 환원되고 말았다.

감사의 소재 읍 또는 그 도의 본영을 감영이라 할 때, 그것은 감사가 술권 겸윤하는 양계와 단신 도계하는 남부 6도와는 사정이 서로 달랐다. 양계의 감영인 평양과 함흥은 후기의 8도 감영처럼 동일한 기구와 시설을 갖추었지만, 남쪽의 6도는 단지 도정을 종합하는 중심지 내지 감사가 순력할 때 일시 휴식하는 곳으로 존재하였다. 《世宗實錄地理志》각 도의 道總條에 의하면, 각 도의 감영 소재지를 「置司某地(邑名)」라 하였는데, 당시 8도의 감영 소재지는 다음과 같다.

경기도(수원, 뒤에 광주)

전라도(전주)

강원도(원주)

평안도(평양)

충청도(청주, 뒤에 공주)

경상도(경주, 뒤에 상주)

황해도(황주, 뒤에 해주)

함길도(함흥, 또는 영흥)

위와 같이 각 도의 감영은 도내 계수관 가운데 가장 큰 고을에 설치되었고 또 서울에서 到界 지점과 가까운 곳에 위치하였다. 임기 1년간 도내 제읍을 항상 순력해야 하는 6도 감영은 17세기 이후처럼 도의 중앙에 위치할 필요성이 적었다. 이는 조선시대 왕궁이 있는 서울을 중심으로 8도가 사방으로 藩屏해 있으면서 각 도에서 서울로 오는 것을 上京(서울로 올라간다)으로 표현했듯이, 8도의 감영도 도계 지점에서 멀리 떨어져 있지 않은 계수관에 위치하였다.

조선 초기에 6도 감영은 「率眷兼尹 任期二年」의 양계 감영과 후기의 8도 감영과는 차원이 달랐다. 宣化堂・澄清閣과 같은 상설 관아시설은 필요없었

〈표 1〉

도별 감사이하 관원 통계

구분 \ 도별		경기	충청	경상	전라	강원	황해	평안	영안	합계
監營司(중 2) 監司(중 5) 都事(중 5)	監營司(중 2)	광주	청주	상주	전주	원주	해주	평양	함흥	8
	監司(중 5)	1	1	1	1	1	1	1	1	8
	都事(중 5)	1	1	1	1	1	1	1	1	8
守令	府尹	·	·	1	1	·	·	1	1	4
	大都護府使	·	·	1	·	1	·	1	1	4
	牧使	4	4	3	3	1	2	3	·	20
	都護府使	7	·	7	4	5	4	6	11	44
	郡守	7	12	14	12	7	7	18	5	82
	判官	5	1	7	6	3	4	8	·	34
	縣令	5	4	5	5	2	2	6	6	35
	縣監	14	37	34	31	9	7	5	4	141
驛官 敎官 審檢	察訪	3	3	5	3	2	2	2	3	23
	驛丞	3	3	6	3	2	1	·	·	18
	敎授	11	4	12	8	7	6	11	13	72
	訓導	26	50	55	49	19	18	31	9	257
	藥律	1	2	3	3	1	1	2	3	16
審檢	律	1	1	1	2	1	1	1	1	9

고 다만 감사가 도내 각읍을 순력하는 과정에서 물산이 풍성한 계수관이 主營 또는 留營으로 존재하면서 도내 각종 공사 집행의 중심지, 進上封上, 監試 및 도내 각종 公簿의 보관소(監庫)로서의 기능을 가진 데 불과하였다. 조선 초기의 감사는 수령의 「到任」(임지에 도착)과는 다르게 그 道界에 발을 디디면 곧 해당 도의 감사로서의 직무가 시작되므로 감사의 부임을 到界라 하였다. 따라서 신규 감사의 교대는 수령처럼 관아에서 거행하지 않고 도계 지점에서 하였다. 《經國大典》에 의거 8도체제가 정비된 뒤의 도 직제를 정리해보면 앞의 <표 1>과 같다.<sup>4)</sup>

### 3. 군현제의 정비

#### 1) 속현의 주현화

조선 초기에도 고려 중기 이래 종래의 속군현에 설치했던 監務가 계속 파견되면서 속현의 主縣化가 진행되고 있었다. 이러한 감무의 설치는 현종 9년(1018) 군현제 개혁 때 主邑에 배속되어 있던 속군현을 대상으로 하였으며, 예종 원년(1106) 이후 인종·명종을 거쳐 여말 및 조선 태종조까지 계속되었는데, 회군 이후 태종조까지 시기별 도별 감무의 설치를 《세종실록지리지》에 의거하면 다음의 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 2> 도별 감무신설 일람표

구분 \ 도별	경기	충청	경상	전라	강원	황해	평안	함길	합계
공양왕대	5	3	21	3	2	2			36
태조~태종	3	6	2	3	1	2	1		18
합 계	8	9	23	6	3	4	1		54

4) 조선 초기 감사의 관할 하에 있는 관원으로 이 표에 제외된 것으로는 경기도 麻田縣 소재 崇義殿官員, 諸陵參奉, 平壤府庶尹, 경상도의 倭學訓導, 황해·평안도의 譯學訓導, 경기도의 渡丞 및 양계지방의 重鎭에 설치되었던 土官 등이 있다.

공양왕 2년(1390)이 되면 실질적인 집권세력은 이미 이성계를 중심으로 한 조선의 개국관료로서, 그들의 건의에 의하여 지방제도에 많은 개혁이 진행되고 있었다. 그러나 공양왕대에 36현, 선초의 태조·정종·태종대에 18현, 모두 54현에 신설한 감무는 동일한 배경에서 설치되었던 것이다. 즉 국가는 중앙집권체제 정비의 일환으로 주읍에 소속된 많은 임내 가운데 우선 주현으로서 자립할 수 있는 조건을 갖춘 속현이나, 주읍과 멀리 떨어져 있어 官府와의 왕래가 불편하고 향리의 횡포가 심한 속현부터 수령을 계속 증파함으로써 민폐를 해소하고자 하였다. 그런데 후술하는 바와 같이 감무 신설은 반드시 국가적 내지 집권세력의 목적 달성에만 한한 것이 아니었다. 원의 간섭기 이래 선초까지 비정상적인 방법으로 임내가 주현으로 승격되어 감무가 설치된 곳도 많았는데, 이러한 경우는 호구 다소와 면적의 광협에 관계없이 다만 그 지방출신의 공로와 왕실과의 특별한 인연으로 인해 승격되었던 것이다.

여말까지 감무가 계속 신설됨으로써 주현이 될 만한 객관적 조건을 갖춘 속현에는 수령이 거의 설치되었다고 보이는데, 오히려 여말 선초에 이르면 주현과 임내를 막론하고 군소 현을 병합 또는 폐합하는 작업이 실시되고 있었으며, 또 1명의 감무가 여러 현을 겸임하는 곳도 있었다.

이상과 같이 종래의 임내에 대한 감무의 계속적인 신설은 고려의 집권화 과정에서 본다면 특기할 만한 사실이지만, 그에 못지 않게 감무를 비롯한 수령직의 강화 및 외관의 품계와 임용 기준이 계속 상향되었다는 사실도 주목해야 할 것이다. 감무란 지방관이 새로 설치되었다는 사실 그 자체 못지 않게 파견된 감무관이 과연 왕권의 대행자로서 부과된 임무를 충분히 수행하고 관인으로서 거기에 상응한 권위를 가지고 관내를 실질적으로 통치할 수 있었는가 하는 것이 우선 구명되어야 할 문제이다. 「秩卑人微」한 감무가 수령으로 파견되는 데에 따른 민폐는 특히 고려 말기로 갈수록 심하였다. 이러한 폐단은 위화도회군 이후 이성계가 정권을 장악하자 마침내 개혁되기 시작하여 창왕 즉위년(1388) 3월에는 조준의 건의대로 安集別監을 일제 폐지하고 다시 사류 출신의 朝官 6품 이상으로 현령·감무에 충당하였다. 이렇게 「參上官」(陞六)으로 승격된 감무는 태종 초까지 계속되다가

동왕 3년에 들어서자 본격적인 수령직 강화책이 대두되어 군현 명칭의 개정과 함께 감무를 「知縣事」 또는 「縣令」으로 제정할 것을 주장하는 논의가 있다가 마침내 태종 13년(1413) 지방제도를 크게 개혁할 때 비로소 현감으로 개정되었고 품계도 종6품으로서 고려의 7, 8품에 비하면 승격된 셈이다. 그런데 감무를 현감으로 개정한 것은 우선 비교적 큰 현에 두는 기존의 현령과 구별하고 「知郡事」와 마찬가지로 「監縣事」의 뜻을 따서 그렇게 개칭한 것이 아닌가 여겨진다.

한편 조선 초기 종래의 속현에 대한 수령 과건의 배경은 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있다. 하나는 중앙정부의 행정적·군사적 필요에서 설치하는 하향식이 있는가 하면 다른 하나는 현지의 토성이민이나 해당 읍 출신 인사들의 요구에 의한 상향식이 있었다. 군현을 실질적으로 지배하던 토호적 성격의 吏族은 외관의 설치로 인해 지위가 저하되고 권한이 축소되었지만 외관의 설치는 한편으로는 중앙정부가 그 군현을 우대한다는 은전의 표시로 간주되었고, 또 외관을 매개로 하여 중앙과 긴밀하게 연결된다는 데서 향리 자체들의 상경 從仕에 큰 도움이 되었다. 외관 설치는 속군현에서 주읍으로 승격되는 효과도 있겠지만 그보다 더 중요한 것은 소속 주읍의 속박과 부당한 수탈로부터 벗어나 독립된 구획으로 중앙정부와 직결된다는 데서, 향리는 소속 읍의 간섭에서 떠나 독자적인 행동을 할 수 있고, 일반 주민은 소속 읍의 부당한 처우로부터 구제받을 수 있었던 것이다. 즉 임내의 주읍화가 단순히 중앙집권화를 기하고 향리의 지위를 격하시키는 결과만 초래한 것이 아니며, 그것은 재지세력 진출과 지역주민의 처우개선이란 효과를 가져왔던 것이다.<sup>5)</sup>

## 2) 임내의 정리

지리지에 의거한 조선 초기의 속현과 향·소·부곡·처·장 등 소위 임내가 분포되어 있는 지역은 대동강에서 원산만을 잇는 이남지방 즉 과거 통일

5) 李樹健, 〈朝鮮初期 郡縣制 整備에 대하여〉(《嶺南史學》 1, 1971).

신라시대의 영역에 한정되어 있다. 양계지방은 고려의 북진책에 의해 확정된 지역인 데다가 군사상 특수지대로 간주되어 당초부터 중앙정부의 통치력이 철저히 작용하였기 때문에 외관이 파견되지 않은 임내가 거의 존재하지 않았다. 대체로 임내 분포의 다과와 존속도는 그 지방 토착세력의 강약에 비례하였다. 즉 삼남지방은 고려 이래로 토착세력이 강하여 중앙집권력의 침투가 늦었기 때문에 그만큼 많은 임내가 오래도록 존속되었고, 영토확장에 따른 신설 州鎮에는 기존 토착세력이 없었던 것이며, 개경을 중심으로 한 경기·황해도 및 강원도의 일부 지역은 중앙정부의 政令이 원격지보다 철저히 작용할 수 있었기 때문에 조선 초기에 오게 되면 임내가 거의 없거나, 있어도 하삼도에 비하여 훨씬 적었다.

속현이나 폐현의 분포는 양계와 황해도보다 삼남지방에 집중되어 있으며, 부곡은 경상도가 가장 많고 전라·충청도가 그 다음이며, 향은 전라도가 제일 많고 그 다음이 경상·충청도이며, 소는 전라·충청·경상·강원도 순이며, 일종의 왕실 장원인 처와 장은 수도를 중심으로 한 경기·충청지방에 집중되어 있었다. 같은 주읍이라 하더라도 읍격과 지역에 따라 소속한 임내 수가 상이하였다. 가령 양계지방에 주로 설치한 진에는 임내가 거의 없었으며, 현령·감무와 같은 수령이 파견되는 하급의 주현에는 임내수가 적었다. 따라서 큰 읍일수록, 그리고 군현 등급과 수령의 품계가 높으면 높을수록 많은 임내가 소속되었다.

한 군현이 읍치를 중심으로 주위에 다수의 임내를 영유한 데서 주와 부가 되었고 원래의 자기 구역만을 갖거나 임내를 적게 가진 군현은 소현으로 남게 되었다. 즉 주·부·군·현은 읍치의 규모와 임내의 영속관계에서 읍격이 결정되었다. 그래서 군현 구획의 광협은 읍격의 고하와 토착세력의 강약과는 대체로 서로 비례하였다. 각 도의 계수관과 같은 대응은 많은 임내를 소유하였고, 감영·병영 또는 계수관이 됨으로써 부근의 임내를 분할 소속시켰던 것이다.

### (1) 속현의 정리

속현은 소속 주읍의 관내에서 독자적인 구역과 주민을 가지면서 縣司·鄉

吏·官奴婢·邑吏田·公須位田·公館·鄉校 등도 보유하고 있었다. 현사는 폐현이 되지 않는 한 존속되었고, 관노비는 태종 13년 외방 각관 관노비와 수를 정할 때 「無官各縣」 즉 속현에 10호로 정했던 것이 《경국대전》에는 40명으로 규정하고 있다. 읍리전과 공수위전은 고려 이래 존속되다가 세종 27년(1445)에 모두 없어졌고, 일반 속현에는 향교가 설치되지 않았으나 鄭麟趾의 〈海平縣 鄉校記文〉처럼 善山府의 속현 해평현과 같은 경우에는 특별히 향교가 설치되기도 하였다. 또한 주읍과 멀리 떨어져 있는 속현에는 조세, 공물의 수납, 還穀·賑濟 등의 필요에서 각종 창고가 설치되기도 하였다.

고려 현종 9년(1018) 군현제 개혁의 결과 주읍에 소속되었던 속현은 고려 후기 이래 개편을 거듭하다가 마침내 15세기 초에 이르러 대대적인 정리작업이 실시되었는데, ① 속현의 주현화, ② 소속의 이동, ③ 병합, ④ 직촌화 등의 네 가지 경우가 주로 여기에 해당한다. 이 네 가지 정리 작업은 각기 개별적 또는 시간적 순서에 의하여 진행되었다기 보다는 각각 거의 동시에 실시되고 있었다. ③과 ④는 수개 이상의 속현이 병합되어 하나하나의 주읍으로 승격되거나, 주읍에 폐합되어 직촌화하는 경우이며 이러한 작업은 특히 이성계가 정권을 장악한 회군 이후부터 태조·태종·세종 3대에 걸쳐 광범하게 실시되었다. 이러한 임내의 정비문제는 속현과 향·소·부곡 등 구획의 성격과 위치한 지역에 따라 선후의 차이가 있었다.

이성계는 즉위 초부터 임내 정리에 주력하는 한편, 서북면의 제진을 행정적인 군현으로 개편하고 그의 말년에는 정도전을 동북면에 특파하여 군현을 새로이 구획하고 永興·靜邊·寧仁 등 제진도 혁파하여 「社」로 개편하고 각기 주읍에 직속시켰다. 태종은 태조대의 서북면 경략에 이어 연변에 산재한 여진의 거주지였던 여러 伊彦을 병합하여 昌城·石州·理州 등을 신설함으로써 종전의 군사지대가 행정구역으로 정비되어 갔다.

개성과 한양을 잇는 중부지방은 중앙집권화의 과정에서는 선진지역에 해당되므로 이 지역의 각종 임내는 이미 여말에 정비되었던 것이며, 왜구의 피해가 컸고 토착세력의 유망이 심했던 전라도지방은 태종 9년(1409)에 도내와 임내가 모두 혁파되어 소속 주읍에 폐합되었으나 다른 도는 정리작업이 제대로 진척되지 않아 동왕 10년에는 충청도 감사 韓雍이 다시 각 도의 속현 혁



〈표 3〉

시대별 속현 정리 상황

시대 \ 도별	경기	충청	경상	전라	강원	황해	평안	함경	합계
① 현종 9년 《高麗史》	49	59	114	87	28	16	5	7	364
② 공양왕 3년 《高麗史》	15	18	47	51	20	3	0	7	161
③ 세종 14년 《世宗實錄地理志》	12	15	49	0	19	0	1	14	110
④ 중종 25년 《新增東國輿地勝覽》	5	7	14	2	12	0	0	2	72

과를 건의한 바가 있다. 속현의 정리는 중앙집권력의 강화와 토착세력의 약화라는 표리관계에 있는 두 현상이 동시에 이루어질 때 비로소 실효를 거둘 수 있었다. 《世宗實錄地理志》·《新增東國輿地勝覽》에 의거한 고려 현종 9년 이래 조선 중종 25년(1530)까지 속현의 정리상황을 통계해 보면 〈표 3〉과 같다.

위의 〈표 3〉를 통하여 엿볼 수 있듯이 고려 현종 9년에 364개였던 속현이 여말에 와서는 161현으로 감소되었는데 이는 상술한 바와 같이 예종 원년(1469) 이래 감무가 계속 설치됨으로써 종래 속현이 주현으로 승격된 결과이며 다시 여말과 세종 14년(1432)을 비교하면 또 54현이 줄어든 셈인데, 이는 태종 9년에 단행된 전라도의 임내 혁파가 성취되었기 때문이다. 세종 14년에서 중종 25년까지 약 100년간의 감소 현상을 보면 전국적으로는 35현이 감소된 셈이고 도별로 보면 경기·충청·함경 3도가 격감된 반면, 경상·강원 양도는 별로 줄지 않고 있으며 전라도에서는 오히려 2현이 되살아난 셈이다. 중종 25년까지 존속한 상기 72개 속현도 그것이 전국의 여러 군현에 골고루 소속되어 있지 않고 특정 주·부와 같은 대읍에 속해 있는 것이 전체의 절반 이상을 차지하고 있다.

이상과 같이 조선 중기까지 존속했던 72개 속현은 17세기 이후에 가서는 어떻게 변천하였을까. 《세종실록지리지》 소재 속현이 그후 혁파된 경우는 《신증동국여지승람》의 고적조에 「폐현」으로 기재된 것처럼, 동 지지 소재의 속현이 후기 읍지 또는 1861년 경에 편찬된 《大東地志》(金正浩)에서는 모두 「古邑」條에 기재된 것을 보면 17세기 이후에 가서는 면리제로 개편되었던 것이다. 이들 72현 가운데 주읍과 멀리 떨어져 있거나 縣勢가 비교적 충실한 것은 주현으로 승격된 것과 행정구획 변경으로 다른 고읍에 이속되는 경우

도 있었으나 나머지는 모두 「面」으로 개편되었던 것이다.

## (2) 향·소·부곡의 정리

鄉·所·部油·處·莊도 군현과 같이 일정한 구역과 주민을 가진 구획으로 존재하였다. 태조 2년 4월 鷄龍山 新都를 정할 때 경기에 소속된 주현과 부곡·향·소가 무릇 81개나 되었다 하니,<sup>6)</sup> 이 때의 향·소·부곡은 주현보다 하급의 행정구획으로 간주되었던 것이다. 향·소 부곡의 정리과정도 상술한 속현과 마찬가지로 주로 주현 또는 속현으로 승격되는 경우, 소속이 변동되는 경우, 혁파되어 직촌화하는 경우 등 세 가지가 있었다.

향·소·부곡이 주현으로 승격될 때 하나의 향이나 소 또는 부곡이 단독으로 주읍이 되는 예는 극히 드물고, 수개 이상의 향·소·부곡이나 촌이 합쳐 하나의 주현이 되는 경우가 보통이며 대체로 주현보다는 속현으로 승격되는 것이 많았다. 속현이 주현으로 승격된 예는 많은 반면, 향·소·부곡은 승격된다 하여도 겨우 속현에 머물고 있다는 데서 그들은 원래 규모가 영세하였음을 짐작할 수 있다. 그들의 호구와 면적이 하나의 주현으로 존속하기에는 너무나 영세하였기 때문에 속현 밖에 될 수 없었던 것이다.

향·소·부곡의 이속은 14세기 말에서 15세기 초에 걸쳐 광범하게 실시되었는데, 속현과 마찬가지로 어떤 주읍을 보강한다든지, 군현의 등급을 승격시키기 위하여, 혹은 전아상입지나 월경지 등 군현의 구역을 정리하기 위해서였다. 그러나 그들은 하나의 지역단위를 형성하고 있었으므로 이속할 때에 분할하거나 그 명칭이 소멸되진 않고 그대로 존속되었다. 그것들도 속현과 같이 주나 부와 같은 대응에 많고 소현에는 대체로 적었다. 향·소·부곡에서는 토성이민이 속현처럼 완강하지 못하여 귀속문제에 있어서도 주체적인 행동을 취하지 못하였고 국가의 일방적인 조치에 따라 이속되거나 주위의 열읍이 다투어 차지하려는 대상이 되기도 하였다.

향·소·부곡의 혁파도 속현과 동일한 과정을 밟았다고 생각되나 속현보다는 그 시기가 훨씬 앞서서 진행되고 있었던 것이며, 소멸 내지 정리과정에 있어서도 지역에 따라 선후의 차이가 있었다. 전라도에서는 벌써 태종 9년에

6) 《太祖實錄》권3, 태조 2년 4월 을사.

속현과 함께 향·소·부곡이 모두 혁파되었으나 기타 도는 아직 많이 존속하고 있었다. 그러나 《世宗實錄地理志》소재 향·소·부곡 가운데 대다수는 전라도의 경우와 마찬가지로 이름만 남아 있을 뿐 실제로는 이미 소멸하여 직촌이 되었거나 또는 혁파과정에서 놓여 있었다.

고려 후기까지는 전국적으로 광범하게 분포해 있었던 전대의 향·소·부곡·처·장이 조선 초기에 걸쳐 거의 임내로서의 자격이 상실되고 《세종실록지리지》상에는 불과 82개만이 존속하고 있었으나 이것도 계속 소멸의 길을 걸어 성종 12년(1481) 경에 가서는 12개의 부곡·향·소만이 《신증동국여지승람》의 속현조에 남게 되었고 나머지는 고적조에 수록될 정도로 모두 소멸되었던 것이다. 그러니 향·소·부곡은 속현과는 달리 벌써 고려 후기부터 주민의 신분적인 해방과 함께 격심한 北虜·南倭의 침략으로 인한 지역적인 이동이 심하였고 구역도 위축되어 특수한 것을 제외하면 그 규모는 대개 1개 면이나 촌과 비슷하였다. 심지어 어떤 것은 주민은 없고 지역만 있는가 하면 주민이 있어도 2호 내지 4호밖에 되지 않는 극히 영세한 형세를 지니고 있어 국가의 임내 정비책에 대해 조직적인 반대를 하거나 어떤 방해 요인은 없었으나, 이들을 중간에 놓고 부근 군현이 서로 다투어 차지하려는 데서 복잡한 문제가 많았다. 이와 같이 그들의 규모가 영세하였으므로 종래 그곳을 지배하던 長吏들도 대개 그들의 기반을 상실하고 다른 지방으로 유망해 갔던 것이며 혁파될 때는 폐합되는 주읍에 흡수되었거나 부근 군현에 분속되기도 하였다.

향·소·부곡의 원래 규모가 어느 정도였는지는 구체적으로 알 수 없으나 《신증동국여지승람》 편찬자의 말처럼 “신라시대 군현을 설치하면서 고을의 최소 단위인 현이 될 수 없는 곳에 향 또는 부곡을 두어 각기 소재 읍에 소속시켰다”<sup>7)</sup>하니 향·부곡이 우선 현보다 영세하였음은 명백한 사실이다. 한편 향·소·부곡이 형성된 이래 장구한 세월이 경과하면서 변천이 빈번했기 때문에 15세기의 자료를 가지고 원래 모습을 구명하기는 어렵지만, 적어도 조선 초기에 이르면 그들의 규모가 소수의 경우를 제외하고는 대개 1개면이나 1개리 정도밖에 되지 않았다는 사실을 관계자료를 통하여 엿볼 수 있다.

7) 《新增東國輿地勝覽》 권 7, 京畿道 驪州牧 古跡.

그러니 종래의 향·소·부곡은 15세기에 와서 대개 면 또는 리·촌으로 개편되었던 것이며, 《신증동국여지승람》의 각 읍 속현조에 기재된 11개 부곡, 1개의 향과 소는 호칭은 비록 향·소·부곡이나 실질적으로는 속현과 동일한 취급을 받았던 것이다. 이들은 또한 당시의 문헌에 「縣」으로 표기된 적도 있으며 그 위치는 대개 소속 읍과 멀리 떨어져 있거나 월경지로 또는 건아상입지로 존재하였다는 것이 특히 주목할 만한 사실이며, 이것이 또한 조선 초기의 군현제 정비에서 즉시 정리되지 못하고 오랫동안 잔존한 이유 중의 하나일 것이다. 상기 13개의 부곡·향·소는 속현과 함께 소속 주읍의 관내에 독자적인 구역으로 16세기 초까지 존속하다가 그 이후 점차 면으로 개편되었다.

### 3) 면리제의 정착

우리 나라에서 面里制가 본격적으로 시작된 시기는 조선 초기였다. 面과 里의 용어는 벌써 고려시대부터 《高麗史》와 선초《실록》에 산견되나, 면리제가 처음으로 법전에 구체화된 것은 《경국대전》부터이다.

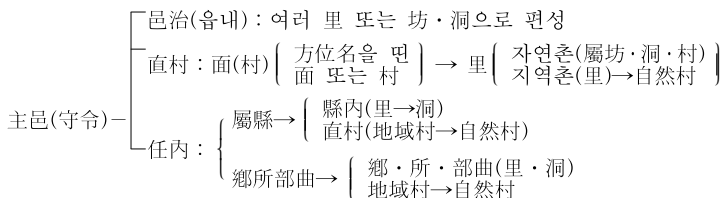
京外는 5戶를 1統, 5統을 1里로 하고, 몇 개의 里를 합쳐 1面을 만들고 통에는 統主, 리에는 里正, 면에는 勸農官을 각각 둔다(《經國大典》권 2, 戶典 戶籍).

그런데 이러한 법전 규정의 면리제가 실제 전국의 말단 행정구역에까지 보급되기 위해서는 상당한 시일을 요했던 것이다. 면리제가 정착되기 전의 여말 선초에는 주읍 관내에 직촌과 임내가 병렬해 있었던 것이며, 임내에는 다시 속현과 향·소·부곡 등 구획의 대소에 따라 속현 및 속현과 동일한 취급을 받던 향·소·부곡은 많은 리와 촌을 보유하고 그렇지 못한 향·소·부곡은 그 임내 자체가 하나의 리와 촌에 불과한 것도 있었을 것이다. 直村에는 이른바 자연촌과 지역촌(연합촌)의 구별이 있고 다시 촌과 함께 리와 면이 혼용되고 있었다.

이른바 자연촌과 지역촌은 고려를 거쳐 조선시대까지 존속되었는데, 동서남북의 방위명을 가진 촌은 지역촌의 성격을 띠어 면과 동일한 의미로 사용

되었고 고유명을 가진 촌은 리와 같이 자연촌도 있고 지역촌도 있었던 것이다. 조선 초기에는 주·부·군·현이 각기 읍치를 중심으로 동·서·남·북면과 같이 몇 개의 방면으로 면을 나누고 이러한 면 밑에 리·촌·동의 자연촌이 부속되어 있었던 것이다. 그러나 이러한 面·坊·社·里·洞·村의 용례가 실재는 명확한 구분없이 서로 혼용되어 시대와 지역에 따라 각양각색으로 호칭되었던 것이다.

면리제의 정비과정도 일반적인 군현제의 발전 추세와 마찬가지로 조선 초기에는 향·소·부곡이 리·촌으로 개편되었다가 나중에 인구증가에 따른 자연 촌락의 성장으로 리·촌이 다시 면으로 승격해 갔음을 후기의 읍지 소재 坊面條를 통해 알 수 있다. 즉 조선 초기에 향·소·부곡이 리 또는 촌으로 기재되었던 것이 17세기 이후에는 면의 명칭으로 나오기 때문이다. 여기에서 한 가지 유의할 것은 조선 초기를 후기처럼 守令→面→리로 체계화된 면리제를 연상하기 쉬운데, 초기는 고려시대와 조선 후기와의 중간에 개재한 과도기적 성격을 띠어 상술한 바와 같이 면과 촌, 또는 리와 동·촌이 때로는 상하관계, 때로는 병렬적으로 존재하면서 그 명칭이 혼용되고 있었다. 중국에서는 일찍이 자연촌의 호수를 기준하여 행정촌으로 편성하였으나, 조선 조에서는 자연촌을 그대로 행정촌으로 편성하였기 때문에 명칭은 같은 리·촌이라도 실제 호수나 면적에서는 현저한 차이가 있었다. 어떤 리는 10여 개의 자연촌을 연합한 후기의 면과 같은 규모를 갖춘 것도 있고 불과 20~30호를 보유한 자연촌도 많았다. 조선 초기 군현의 하부 행정구획인 면리체계를 정리해 보면 다음과 같다.



위와 같이 군현의 관내는 크게 읍치·직촌 및 읍내로 구분되며, 직촌에는 다시 방위명을 가진 면이 있고 그 다음에 면과 같은 연합촌이 있으며 그 다

음에 자연촌이 병렬해 있었다. 임내의 경우는 속현과 《신증동국여지승람》 속 현조 소재 부곡·향·소 및 영세한 일반의 향·소·부곡에 따라 면리체계가 각기 달랐다.

한편 면리제의 실시와 함께 종래의 향리 대신에 사족 또는 民庶 출신의 권농관 내지 監考, 里正(長)이 면리 단위의 행정업무를 담당하게 된 것은 조선 초기 지방행정의 체제정비에 있어서 하나의 획기적인 사실이다. 수령이 면리행정에서 향리를 제치고 이족이 아닌 권농관이나 이정에게 업무를 맡김으로써 이제까지 향리가 향읍을 농단하고 주민을 침어하던 폐단을 없애고 수령의 정령이 보다 충실하게 민간에 반영될 수 있었다. 재지사족 중심의 유 향소가 면리행정과 연결되면서 향리의 직무는 그만큼 위축되어 갔던 것이다.

그러면 조선 초기 임내의 정비에서 종래의 속현이나 향·소·부곡을 정리할 때 모두 직촌으로 개혁하지 못하고 그 중 상당수가 그냥 임내로 존치되었느냐 하는 것이 문제인데, 여기에는 당시 조선왕조로서는 한계가 있었고 군현개편과 임내의 직촌화라는 양자를 동시에 추진한다는 것은 힘이 벅찬 일이었다. 물론 종래의 임내 가운데 대부분은 선초에 이미 존속할 수 없을 정도로 소멸해 가는 과정에 있었으니 이를 직촌으로 개편하는 데는 별로 문제가 없었다. 이렇게 직촌이 된 임내는, 첫째 임내로서의 요건을 갖추지 못할 정도로 쇠잔해진 것, 둘째 주읍과 근접해 있어 수령이 직접 통치할 수 있는 것이었다. 그 반대로 아직 그 때까지 임내로 존속하는 데 충분한 조건을 갖추었고 또 주읍과 멀리 떨어져 있는 임내는 수령이 직접 다스리기에는 불편한 반면, 오히려 기존의 주읍과 임내와의 행정체계를 그대로 이용하는 것이 훨씬 편리했기 때문에 직촌으로 만들지 않았을 것이다. 임내의 정리에 필연적으로 뒤따라야 할 면리제를 임내 혁파와 동시에 실시하는 데는 시간적 여유가 필요하였다. 이와 같이 임내 혁파와 동시에 면리제를 전국에 일률적으로 대치할 수는 없었기 때문에 종래 임내와 주읍과의 사이에 맺어졌던 행정체계를 그대로 당분간 유지하면서 서서히 면리제로 대치해 갔던 것이다.<sup>8)</sup>

8) 李樹健, 〈直村考－朝鮮前期村落構造의 一斷面－〉(《大丘史學》 15・16, 1978).

## 4) 군현 명칭의 개정

군현 명칭의 개정과정을 살펴보면, 먼저 고유명칭에서 중국식으로 개정되는 경우와 질박한 속명에서 한자로 雅化되는 경우가 있으며, 또한 같은 지명이라 하더라도 구획의 고하와 등급에 따라 개정의 시기에 선후의 차이가 있었다. 이러한 지명 개정은 통일신라 이래 적극적인 漢化정책의 일환으로 추진되었다. 군현의 명칭은 신라 이래 여말까지 누차 개정과정을 거쳐 아화되었으나 읍격에 따른 명실상부한 정비는 조선 초기에 와서 단행되었다. 이에 반해 향·소·부곡이나 촌·리·동명과 같은 군현의 하부 구역명은 종래의 속명 그대로 조선 초기까지 전해지고 있었다. 행정구역도 도·군현·면리제의 정비와 함께 개정되어 나갔듯이, 그러한 행정구획의 지명도 차례로 개정되어 갔던 것이며, 특히 면리 명칭은 15세기 이후에 본격적으로 개정되어 갔던 것이다.

군현 명칭을 명실상부하게 개정해야 한다는 논의는 벌써 개국 초부터 활발히 제기되었다. 태종 3년(1403) 左司諫 安魯生 등은 이 문제에 대하여 고려 전기에 정비된 군현제가 후기에 와서 權奸이 擅政하자 權臣·入元宦寺·王師·國師들의 간청으로 군현과 향·소·부곡의 등급과 명칭이 혼잡하여, 일정한 기준없이 함부로 승격되었으니 이를 시정해야 한다고 한 다음, 전국의 군현 등급을 명실상부하게 재편성할 시안을 제시한 바 있다.<sup>9)</sup>

이러한 사간원의 상소는 사헌부로부터 越職 論事했다 하여 탄핵을 받았지만, 군현제의 기본적인 문제를 거론한 과감한 개혁안이었다. 태종 초기관제의 개혁과 함께 고려의 유제를 청산하고 전국의 행정구역을 합리적으로 개편하자는 것이었다. 이에 자극을 받은 정부는 며칠 후에 면적의 광협과 인구 다소를 참작하여 주·부·군·현의 등급과 명칭 개정을 건의한 바 있다.

군현 명칭의 개정에는, 첫째 고려 후기 이래 무질서하게 승격되었던 읍격을 호구와 전결수에 따라 재조정하는 문제이며, 다른 하나는 부사 이하의 군현에 「州」字가 붙은 고을 이름을 다른 자로 대체하고 발음상 비슷한 것은

9) 《太宗實錄》 권 6, 태종 3년 윤 11월 임술.

서로 혼동되지 않게 개정하는 문제였다. 정부의 건의에 이어 이조도 태종 6년 7월에 군현 등급과 명칭 개정을 주청하자 태종은 이를 받아들였으나 곧 실천에 옮기지 못하다가 동 13년(1413)에 가서 실시하게 되었다. 즉 부윤·대도호부사·목사 외에 「주」자를 띤 도호부(單府) 이하의 군현명을 모두 山·川 두 글자 중 어느 한 자로 개정하였는데<sup>10)</sup> 이 때에 개정된 군현이 다음 <표 4>와 같이 59읍에 달하였다.

<표 4> 태종 13년 州字邑名の 개정표

구분 \ 도별	경기	충청	경상	전라	강원	황해	평안	영길	합계
川	5	7	5	-	2	3	11	3	36
山	-	5	3	3	-	2	9	1	23
합	5	12	8	3	2	5	20	4	59

州는 본래 대읍의 호칭이었는데 이것이 고려 태조 23년(940) 군현의 명칭 개정 때 중소 군현에까지 적용됨으로써 읍명이 부합되지 않았던 것이며, 특히 양계의 신설 주진에 많았다. 이처럼 사실과 괴리된 읍명은 태종 13년 개정에서 비로소 정리되었다. 이에 앞서 충선왕 2년(1310) 군현의 명칭 개정 때 金州가 金海로, 禮州가 寧海로, 淮州가 淮陽으로, 吉州가 富平으로 각각 바뀌는 등 일부 府·牧의 명칭이 변경된 바도 있었다. 위 <표 4>와 같이 「산」 또는 「천」자로 바뀌는 것이 원칙이었지만 때로는 「주」자 대신에 「陽」·「城」으로 대체되었는데, 강원도의 襄州가 襄陽으로, 평안도의 龜州가 龜城으로 바뀐 것이 그 예이다. 이에 이어 태종 16년에는 영길도의 靑州를 北靑, 충청도의 寧山을 天安, 報令을 報恩, 강원도의 橫川을 橫城, 경상도의 甫城을 眞寶, 甫川을 醴泉으로 각각 개정하였다. 북청·천안·보은·진보 등으로 개정되기 전의 군현명은 바로 당시의 기존 읍명인 淸州·靈山·保寧·寶城과 발음이 같았기 때문이다.<sup>11)</sup>

한편 고려 이래 특수한 경우, 부분적인 읍명의 변경이 있었다. 왕명을 피하여 章山과 章德을 慶山과 興德으로, 대신의 이름을 피하여 復興을 白州

10) 《太宗實錄》권 26, 태종 13년 10월 신유.

11) 《太宗實錄》권 32, 태종 16년 8월 기사.



로, 궁전명을 피하여 永寧을 永柔로 변경하였고, 태조 2년(1393)에는 동북면의 和寧府가 永興府로 바뀌자 경기도의 永興縣이 永平으로 고쳐졌으며, 태종 13년 7월에는 동북면의 定州가 서북면의 정주와 같음을 피하여 定平으로 고쳐졌다.

이상과 같은 군현 명칭의 개정은 별로 큰 구애가 없었으나, 군현을 병합할 때 새로 정해지는 읍명에 대해서는 문제가 복잡하였다. 군현과 향·소·부곡이 등급의 고하가 있는 것이 서로 병합될 때 정해지는 명칭은 으레 상위의 읍명이 하위의 것에 우선되겠지만, 같은 읍격의 것이 서로 합쳐질 때는 쌍방이 모두 자기 고을의 명칭이 새로 정해지는 읍명의 첫자에 배치되기를 희망하여 치열한 경쟁을 벌였던 것이며, 그 지방세력의 강약에 따라 읍명의 配字 선후가 결정되었다. 德恩과 市津 두 현을 합친 새 현의 명칭이 德恩으로 정해지자 시진 현민이 항의하여 恩津으로 개정되었고, 比屋과 安貞 두 현이 병합될 때 처음에는 安比로 했다가 나중에 비옥 현민의 요청으로 다시 比安縣이 되었다.<sup>12)</sup> 군현 병합에서 새로 정해지는 읍명은 반드시 병합되는 두 현의 명칭 중 한자씩 따서 정하도록 관례가 되어 있었다. 그렇게 하는 이유는 병합당하는 쌍방에 모두 불평이 없게 균등한 대우를 해주기 위한 조치였다.

주현과 속현이 병합될 때는 원칙상 주읍의 명칭이 앞에 배치되며 군현과 향·소·부곡이 병합될 때는 의당 전자의 읍호를 앞에 두게 된다. 당시 군현 명칭의 개정에 대한 각 읍 주민의 반응을 보면, 해당 군현의 품관·이민들은 자기 고을이 비록 병합은 되더라도 옛부터 내려오는 명칭만이라도 존속시키기 위하여, 또는 병합된 경우 자기 읍명을 새로 정해지는 군현명의 앞자에 배치시키기 위하여 온갖 노력을 경주하였다.

군현 명칭은 본래 인구 다과를 기준하여 정해야 한다는 말과 같이, 군현의 등급과 명칭을 결정하는 요인 가운데 일차적인 요건이 호구수입은 예나 지금이나 다를 바 없으나 상술한 바와 같이 이러한 일차적인 기준을 무시한 채 갖가지 불합리한 요인에 의하여 군현 등급의 승강이 빈번했던 것이다. 戶

12) 《太宗實錄》권 36, 태종 18년 7월 병진.

《世宗實錄》권 20, 세종 5년 5월 을사.

口・田丁을 기준하여 읍격과 읍호를 정해야 하겠다는 국가적 노력은 고려시대에도 있었으나 본격적인 추진은 15세기 초부터 시작되었다. 태종 15년에는 주민이 1,000호가 넘는다 하여 原平・密陽・善山・平山・春川・肅川 등 7군이 도호부로 승격하였고, 세종 원년(1419)에는 1,300호가 된 大丘縣을 군으로 승격시킨 바 있다. 한편 세종로에는 지방 교관인 敎導와 訓導를 각 읍에 파견할 때도 호수가 기준이 되었다. 즉 세종 12년에는 500호가 넘는 靈山・彦陽・蔚珍縣에 교도를 설치하였고, 강원도 횡성현은 주민이 유망하여 500호가 되지 않는다 하여 기존 교도를 훈도로 대체했던 것이다.

조선 초기에도 고려의 유제를 완전히 청산하지 못하고 비합리적인 방식에 의한 군현 명칭의 승격과 강등이 있었다. 특히, 조선 후기에 올수록 명분과 강상을 중시한 나머지 반역, 모역사건이나 弑父・弑主와 같은 강상죄인의 태생지・거주읍에 대해서는 10년 한정으로 읍격과 읍명을 격하, 변경시키는 사례가 빈번하였다. 따라서 그러한 읍이 그 도명을 구성한 계수관일 때는 도명까지 변경되는 경우가 많았다. 이러한 읍명과 도명의 변경문제를 두고 조정에서는 합리론과 명분론이 맞섰지만 결국 명분론에 입각하여 읍명을 변경시켰던 것이다.<sup>13)</sup>

## 5) 소현의 병합과 그 한계

조선 초기의 군현제 정비에서 또 하나 특기한 만한 사실은 主縣의 병합문제였다. 전술한 바와 같이 감무의 증설과 속현 및 향・소・부곡의 정리작업은 여말이나 선초에 하나의 공통적인 현상이었지만, 주현의 병합문제는 새 왕조에 들어와서 본격적으로 거론되기 시작하였다.

특히 소현의 병합은 태종조에 이르러 활발히 추진되었다. 태종 3년 6월에 서북면에 碧潼郡을 설치하고, 雲州와 靑山을 병합하여 雲山으로 개칭하고, 동 7년에는 貞海와 餘美 양현을, 茂松과 長沙 양현을, 이듬해 7월에는 義昌과 會原 양현을 병합하여 각각 海美・茂長・昌原으로 개칭하였다. 태종은 그

13) 李樹健, 앞의 책(1989), 73~81쪽.

중반부터 왕권강화와 중앙집권을 위한 관계개혁, 수취체제의 정비, 奴婢中分法, 號牌法 등을 실시한 데 이어 그 13년 10월에는 도제와 군현제의 정비를 단행하였다. 그 이듬해 8월에는 군량확보와 지방재정을 절약하기 위하여 冗官을 정리하는 한편, 용구·처인 등 34현을 병합하였다. 즉 영길(함경)도를 제외한 7도 소재 34개 소현을 17현으로 병합하고 하나의 부곡과 향, 2개의 속현을 이속시켜 4현을 보장하였다.

태종 14년(1414) 12월에는 다시 경상도의 三岐·嘉樹 양현을 합쳐 三嘉縣으로, 황해도의 長湍과 連豐을 합쳐 長連으로, 경기도의 長湍과 臨津을 합쳐 臨湍으로 각각 개칭하였으며 전라도의 茂豐과 朱溪 양현을 합하여 茂朱縣으로 개칭하였다. 이렇게 소현을 병합 또는 개편하자마자 곧 여러 차례의 수정과 치폐가 반복되었다. 병합의 경우 심각한 문제는 병합당하는 현 가운데 어느 현이 주읍이 되느냐 하는 것이다. 대체로 병합되는 현 가운데 향리·관노비는 드세거나, 호구가 많고 면적이 넓거나 혹은 군사상 교통상 중요한 지점일 경우에는 주읍이 되고, 그렇지 못한 곳은 縣司가 폐쇄되고 향리·관노비는 신설된 주읍으로 옮겨져야 했다. 물론 그렇지 않은 경우도 있었다. 즉 두 현이 병합하여 한 읍이 될 때 하나가 주현이 되면 다른 하나는 속현과 다름 없는 처지가 되기도 하였다.

태종 16년 5월에는 제주도의 행정구획을 개편하여 종래의 17현을 제주 본읍과 大靜·旌義 양현으로 통합 정비하고 그 나머지 14현은 모두 폐합하여 직촌으로 만들어 3읍에 각각 분속시켰다. 그런데 동왕 14년 병합된 군현은 속현과 월경지 등 특수한 구역의 병합을 제외하고는 서울의 경재소와 연결된 재지세력의 완강한 반대에 부딪쳐 동 18년 이전에 거의 환원되고 말았다.

세종 5년부터 수령구입법을 실시함에 따라 고을수의 과다로 인해 수령에 충당될 인재 확보가 어렵다는 이유를 내세워 군현 병합을 시도하였다. 세종대 전반기는 지속적으로 군현 병합이 시도되었으나 끝내 성과가 없었던 대신 그 후반기부터는 4군·6진 개척에 따른 「設鎮置守」와 「徙民入居」에 주력하여 양계 연변의 행정구획 정비에 획기적인 진전을 가져왔다.<sup>14)</sup>

태종·세종의 유지를 계승한 세조는 원년부터 군현 병합에 관심을 갖고

14) 李樹健, 〈世宗朝 地方統治體制〉(《世宗文化研究(1)》, 精神文化研究院, 1982).

의정부에 지시, 논의케 한 다음 세조 2년에는 군현 병합의 사목까지 작성, 8도 감사에 하달한 바 있다. 그러나 세조의 군현 병합책에 대하여 梁誠之는 반대 상소를 하면서 군현 병합에 앞서 전국의 지도와 지지를 작성하여 군현 개편의 필수 참고자료인 산천지세, 도로길이 및 호구·전결의 다소를 파악할 수 있어야 한다고 주장하였다.<sup>15)</sup> 그 결과 세조대의 군현 병합도 겨우 수개 현을 합친 데 불과하였다.

이상과 같이 군현 병합은 태조 이래 세조대까지 누차 시도도 해보고 실천도 해보았으나 큰 진전없이 대체로 태종 13년 개편 때의 수준을 유지하고 있었다. 그런데 《세종실록지리지》(1432)에서 《신증동국여지승람》(1530)까지의 시간적 간격은 약 100년 내외가 되지만 전국 군현의 등급별 증감의 폭은 극히 좁다. 우선 전국적으로 보면 세종대의 336읍(主邑)이 성종 초에는 329읍으로 줄어든 것은 경기도의 臨江·臨津의 병합과 평안도의 4군 혁파에 연유한 것이며, 군현의 읍격 승강을 보면 부윤과 대도호부는 변동이 없고 목사는 3읍, 도호부는 7읍이 증가한 반면 군수는 7읍, 현령이 1읍, 현감은 7현이 감소된 것 외에는 큰 변동이 없다.

군현 병합의 국가적 목적은 시대에 따라 다소 양상을 달리 하기도 했으나 대체로 조선 초기는 중앙집권 체제의 확립과 지방행정 체제의 정비라는 문제와 결부되어 거론되었다. 일반적으로 조선왕조는 중국에 비하여 군현의 규모가 호구·전결수로 보아 영세하였다. 「官多則民弊」라는 전통적인 유교사상의 입장에서 본다면 조선왕조는 국토의 면적에 비해 군현수가 확실히 과다하였다. 군현 병합의 동기는 전술한 바와 같이, 태종 14년에는 대륙정세의 긴급에 따른 군자 확보를 위하여, 세종 16년(1434)에는 수령 구임에 따른 인재난을 해결하기 위하여, 세조 2년(1456)에는 수취체제의 정비와 함께 전국 군현에 조세·공물·역역과 같은 주민부담을 균평하게 하기 위하여 각각 시도했던 것이다. 이러한 목적 외에도 衙祿田과 같은 지방재정을 절약하고 향리와 관노비의 부족을 해소하고 소현 주민의 부담을 경감시키며, 토착 향호들의 농간을 방지하려는 태도 병합의 목적을 두었다.

군현 병합은 세조가 말한 대로 향리들은 폐합 또는 移邑으로 인해 자기들

15) 《世祖實錄》권 6, 세조 3년 3월 기미.

의 토착세력 기반이 상실되니 싫어하는 것이며, 일반 주민들은 제반 부담이 경감되고 향리들의 침어가 줄어든 것이니 환영하기 마련이었다. 한편 병합 당하는 군현의 토성사족들은 鄉貫이 혁파되는 것을 못내 아쉬워하여 병합되거나 폐합되는 것을 적극 반대하였다. 그들도 토착향리와 마찬가지로 자기들이 이제까지 누리고 있던 토착세력 기반이나 한 읍을 농단하던 지위가 무너지고 타읍에 폐합되거나 대읍에 흡수됨으로써 무력한 상태에 놓이게 되기 때문이다. 그런데 군현 병합에서 종래의 주읍이 병합되면 그 곳의 향리는 합치는 고을에 흡수되고 완전한 직출이 되면 문제는 적을 것인데 수령만 없어지고 향리는 그대로 남기 때문에 폐단은 여전히 남게 된다. 그러니 두 현이 병합될 때 현치로 남는 곳은 주읍, 그렇지 못한 곳은 속현과 같은 대우를 받게 되었던 것이다.

두 현이 병합될 때 새 현치를 두 현의 중간에 설치하고 두 현이 혼연일체가 되도록 철저한 병합이 이루어진다면 후유증은 별로 없겠지만, 그렇지 못할 경우에는 병합 전의 대등한 관계가 병합 후에는 한쪽은 주읍, 다른 한쪽은 속현이란 주종관계가 되고 만다. 그래서 결국 주현이 될 수 있는 최소한의 규모를 갖춘 속현은 주현으로 승격하고 직촌으로 정리할 수 있는 속현은 완전히 직촌화할 것을 요청하였다. 전자의 경우는 屬縣吏의 침학에서 현만을 보호하기 위하여 수령을 과견해야 한다는 것이다. 후자는 세종 25년(1443) 사간원의 상소와 같이 임내를 완전히 직촌으로 정리해야만 任內吏의 농간을 없앨 수 있다고 생각했던 것이다.

수령이 직접 다스리는 주읍은 향리의 농간이 적었으나 주읍과 멀리 떨어진 속현은 수령의 감시가 소홀하고 속현리를 통하여 수령의 정령이 전달되기 때문에 중간에서 속현리가 농간할 소지가 많았다. 세조 14년 대사간 芮承錫 등은 “수령과 속현리가 때로는 상호의존 관계를 맺고 있어 속현 주민만이 침어를 당하게 되니 그들을 일체 혁파해야 한다”<sup>16)</sup>고 주장하였다.

군현 병합이 실패한 요인 가운데 또 하나는 당시 수취체제의 모순에서도 찾아볼 수 있다. 조세·공물·진상·역역 등 수취체제가 전국을 일체화하여 전결수와 토질의 비옥과 척박, 물산의 풍성과 쇠잔 및 호구수와 같은 객관적

16) 《世祖實錄》권 46, 세조 14년 6월 무신.

인 기준에 의하여 책정되지 못하고 주로 기존의 군현을 단위로 하여 배정되었기 때문에 군현에 따라 주민부담이 현격한 차이가 있었다. 그래서 종래 속현을 거느린 한 주읍이나 군현 병합의 결과 새로 속현을 가지게 된 주읍은 그 속현을 착취대상으로 간주하여 위로부터 배정받은 각종 부담을 이들 속현에 과중하게 분배할 뿐만 아니라 주읍의 몫까지 떠맡기는 것이 예사였다.

세조가 소현을 모두 병합하려고 했을 때 양성지가 반대한 것처럼 주·부와 같은 대읍을 주축으로 한 소현의 존치가 필요하였다. 왜냐하면 조선 초기는 후기처럼 군현의 하부 행정조직인 면리제가 확립되지 못한 관계로 수령이 혼자서 넓은 관내를 전담하기에는 벅찬 일이었기 때문이다. 교통과 수송수단이 미비한 당시로서는 중앙 정령의 전달과 보고, 使客접대, 조세·공부의 징수 조달하는 편의를 위해 주민과 관청과의 왕복거리가 7, 80리 이내 즉 일일생활권 안에 군현의 읍치가 있어야 한다는 데서 행정구획이 세분되었고 또 대·소읍이 뒤섞여 설치되었던 것이다.

조선 초기의 군현 병합책이 끝내 실효를 거두지 못하게 된 배경은 대체로 국가적인 의도와 재지세력의 이해관계라는 두 가지 면에서 보아야 한다. 즉 효과적인 지방통치를 유지하기 위해서는 「분할해서 지배」한다는 원리 하에서 전국을 8도로 나눈 다음 각 도내를 다시 주·부·군·현으로 구획하여 대·소읍을 뒤섞어 설치하고 군현 경계도 견아상입지와 월경지를 존치시킴으로써 군현끼리 서로 견제하고 감시하는 체제를 지속하려 했던 것이다.

그러나 양계지방을 제외한 남부 6도는 각 읍마다 장성한 재지세력이 존재하였고, 그들은 그 읍과 휴척을 같이 해 왔으므로 병합되거나 혁파된다는 것은 곧 그들의 토착적 기반을 상실하고 타읍에 귀속되어야 했기 때문에 갖은 방법으로 군현 병합을 방해했던 것이다. 토착세력이 영세한 속현 이하의 임내는 비교적 쉽게 정비될 수 있었지만 15세기 초까지 주읍으로 존속한 군현은 각 읍마다 경계소와 유향소를 구성한 토성사족과 유향품관이 있는가 하면, 다른 한편에는 경저리·영리·읍리 등으로 연결된 향리세력이 서울과 시골에 연결되어 있었으니 군현 병합은 바로 이러한 본관세력으로부터 완강한 저항을 받았던 것이다.<sup>17)</sup>

17) 李樹健, 앞의 글(1971).

## 6) 향리 직제의 개혁

여말 선초에는 불교적인 향읍질서가 성리학적 향촌사회로 대체해 나감과 동시에 지방행정의 주체도 수령을 중심으로 하는 향촌 주도세력이 이족에서 재지사족으로 옮겨가는 추세에 있었다. 이러한 시대적 변화과정에서 신분제의 재편성과 유교적인 이념에 입각한 지방제도가 정비되어 갔으며, 고려의 사심관제가 경제소와 유향소로 분화, 발전해 갔던 것이다. 조선 초기와 지방제도의 정비와 함께 對郡縣吏民策도 이러한 시대적 변화의 맥락에서 이해되어야 할 것이다.

조선 초기 군현의 행정실무를 담당했던 향리의 성분은 지역에 따라 상이하였다. 경상·전라·충청·강원도 지방은 토성이족이 향리의 주체가 된 데 반해, 집권화 과정에서 볼 때 선진지역에 해당되던 개성·한양 주위의 경기·황해도 지방은 토성의 亡姓化에 따라 비토성이족이 많았고, 양계지방에는 본래 토성이 없었으니 남부지방에서 사민입거한 「入鎭姓」이나 이입해 온 「鄉戶」(향역을 담당하는 민호)들에 의하여 향역이 집행되었는가 하면, 제주도는 한때의 편법으로 原鄉吏 외에 양민 중에서 선발된 「典吏」에 의하여 향역이 수행되기도 하였다. 조선 초기의 《실록》에 평안도와 함경도에는 「향리가 원래 없다」는 기록이 자주 보이는데, 이는 토성향리가 없다는 것이지 “향역을 담당한 吏屬이 없다”는 말은 아니다. 대동강에서 원산만을 잇는 이북지방에는 원래 토성이 없었으니, 이 지방에는 假吏가 있을 뿐 향리는 없었던 것이다. 또한 평양 함흥 등과 같은 양계지방의 重鎭에는 향리 대신에 「土官」을 설치했다.

조선 초기의 군현이민 대책에는 상술한 바와 같이 鄉曲을 무단하고 군현을 지배하였던 고려적인 향리를, 왕권의 대행자인 수령의 하부행정체제 하에 두는 대향리 시책의 적극적 추진과 함께 이른바 토성품관·유향품관에 대한 시책도 소홀히 하지 않았다. 그러한 시책에는 후술하는 경제소의 효율적인 운용과 유향소의 치폐가 첫째로 거론될 수 있다. 우리는 《세종실록지리지》의 성씨조를 통하여 각 읍의 향리는 물론, 중외 관인의 본관과 출신지, 중앙과

지방을 연결하는 경제소·유향소의 조직과 경저리·영리·읍리들의 연결상태를 파악할 수 있다.

군현 향리의 세계를 살펴보면 경제소와 유향소를 잇는 사족의 세계가 있듯이 중앙정부와 도 및 군현으로 연결된 이족세계가 형성되어 있었다. 각 읍의 이족들은 그 출자상 향리(토성)와 가리(비토성)로 구분되며 유력한 이족들은 호장과 記官屬을 장악하여 그것을 세습했을 뿐만 아니라, 혼인도 그들끼리 하였다. 유향소의 임원이 반드시 향안 입록자 중에서 선임되었듯이 군·현 향리의 중요한 직과는 반드시 「壇案」(향리안) 등재자 중에서 임용되었다.

조선왕조의 양반관료 체제 속에서 경중 각사와 군현 관아 사이에서 문서 작성·전곡회계·공사전달 등의 행정실무를 담당했던 胥吏와 향리는 역사와 표면에는 크게 드러나지 않았지만, 관청과 관원 사이를 연결하면서 중앙정계와 지방통치의 밑바닥에서 거미줄처럼 얽혀 있어 실제 권력 구조면에서나 권력의 행사면에 있어서 상당한 영향력을 지니고 있었다. 더구나 빈번한 정변과 사화, 거기에 수반된 관원들의 잦은 교체에도 행정상의 공백과 혼란이 야기되지 않고 왕조의 기본 운영체제가 유지된 것은 이들 중앙과 지방관청의 이속이 관아의 행정실무를 장악하고 있었기 때문이다. 그러므로 경중 각사의 서리는 「양반관료의 유모」라는 속어가 유행하였고, 교활했던 대구현의 향리 裴泄(세종조)은 역대 수령을 시봉하지 않고 술거하는 위치에 있었던 것이며, 조선 초기의 강력한 왕권으로 군현을 병합하거나 구획을 개편코자 했을 때도 토성이민의 완강한 반대에 부딪혀 끝내 실천에 옮기지 못한 사례도 있었다.

수령이 비록 「一邑之主」라 하더라도 치읍 경험과 행정실무 능력을 제대로 갖추지 못한 채 단신 부임하는 데서 결국 기존의 향리체제 위에 얹히는 것이며, 품관·향리의 협조 없이는 수령의 자리를 제대로 유지할 수 없었다. 유력한 이족이 호장과 기관층을 세습하면서 1읍의 향리세계를 영도해 갔던 것이며 그들은 또한 上計吏·貢吏(進擡吏)·京邸吏·營吏 등의 조직을 통해 종횡으로 연결되어 있었다. 한편 그들 중에는 경중 각사의 서리로도 진출하였기 때문에 중앙정계의 동정을 예민하게 파악할 수 있었다. 또 경향 간을 연락하는 진봉리와 경저리는 경제소와 밀착되어 있는가 하면 또 그들 중에



는 감사의 시중을 드는 영리로 차출되기도 했으므로, 군현의 이족들은 양반 관료 못지않게 경증각사·경제소·경저리·영리·읍리를 잇는 거미줄과 같은 조직망을 형성하고 있었다.<sup>18)</sup>

조선 초기의 대향리 시책은 첫째 토호적인 향리로서 중앙집관화에 일차적인 방해가 되었던 元惡鄉吏를 철저히 색출, 응징하고 열읍 간의 향리 조정을 적극적으로 추진한 데서, 많은 향리가 토착적 기반을 상실하게 되었다. 토호적 향리를 무력화시키는 데는 그들의 본관을 떠나게 하는 조치가 최상의 방법이였다. 왜냐하면 그들이 대대로 살고 있던 본관은 바로 그들 세력의 기반이요 근거였기 때문이다. 이러한 토착적인 향리의 기반은 여말 이래 북로 남왜로 인한 이동을 비롯하여 원악향리의 이속, 군현개편에 따른 이동 및 향호의 양계 입거 등으로 상실되어 갔다. 이는 단순한 이속이 아니라 번상과 쇠잔의 격차가 심한 열읍 간의 향리 수급을 조정하고 양계의 신설 추진에 부족한 향리를 충당해 주는 이중의 효과를 거둘 수 있었다. 향리 입사로의 제한과 봉쇄, 읍리전의 혁파(1445) 및 향리의 복식 제한책도 향리의 직제개편과 함께 조선 초기에 단행한 획기적인 시책이였다.

향역의 대가로 국가가 향리에게 지급했던 고려의 外役田은 향리의 신분적 지위 저하와 함께 그 규모가 점차 감소되어 갔다. 이러한 외역전은 세종 27년(1445) 7월에 드디어 혁파되고 말았다. 이는 전제, 세제의 개정 내지 상정의 일환으로 종래의 鄉校位田, 각 관의 衙祿田·公須位田·院位田·渡津尺位田 등의 재조정과 함께 각읍 人吏位田을 일체 혁파한 것이다. 이와 아울러 그 때까지 존속했던 兵正·倉正·客舍正·國庫直 및 紙匠位田도 모두 폐지되었다.

14세기 말 왕조교체와 함께 향리의 신분적 지위는 계속 하락해가는 한편 免役·출사로도 고려시대에 비해 대폭 제한되었다. 이러한 추세는 국초에 이어 세종조에 와서 더욱 구체화되었다. 고려시대의 ‘吏有子三에 許一子從仕’의 규정이 종사에서 면역으로 바뀌었던 것인데, 향리의 면역·종사로는 대체로 과거, 군공, 3丁1子로 잡과 합격 및 書吏去官者의 길이 있었다. 3정1자 면역

18) 李樹健, 〈朝鮮朝 鄉吏의 一研究－戶長에 대하여－〉(《嶺南大 文理大學報》3, 1974).

법은 향리의 세 아들 가운데 한 아들을 일정한 수속을 거쳐 면역시켜 주는 것이다. 일정한 수속이란 우선 향리의 「3정 1자」는 감사의 문병을 받아 잡과에 합격하거나 각사 吏典에 분속되어 仕滿 거관하는 것이다.

한편 세종 11년에는 각 읍의 향리 현황을 파악하기 위하여 호조에 명하여 최근 10년 이래의 각 읍 人吏案을 바치게 하고 향리수에 따라 기인의 선상수를 정하였는데, 이것은 후일 《경국대전》에서 다시 조정되었다. 현직 향리가 여말의 군공으로 첨설직을 받아 사족화하듯이, 국초에도 종군·종사하여 면역하는 경우가 많았다. 이러한 군공과 아울러 양계에 자원입거, 포도·효행, 수령에 대한 충성 등으로 면역의 특전을 받는 자도 있었다. 특히 입거향리의 면역 종사의 문제는 당시 북방 사민정책의 일환으로 국가의 중요한 관심사였다. 국가에서는 새로 개척한 양계의 연변지역에 가산이 부유하고 男丁이 많은 가호를 이민시켜 土兵을 확보함과 동시에 행정요원인 향호를 여러 가지 특혜를 주어 그 지방에 토착시키려 했던 것이다 이는 국가에서 이 지방에 토착세력을 부식시킴으로써 북방을 영구적인 封疆으로 만들려는 국방정책의 하나였다. 그러므로 국가에서는 입거를 자원하는 향리에게는 면역 종사의 길을 열어주고 또 감사취재·토관제수 등의 특권을 부여하였다. 그 후 입거향리 가운데 赴京 종사하는 자들이 많아지자 세종 28년(1446)부터는 입거 연월을 추산하여 일정한 기간이 지난 다음에 비로소 상경 종사를 허락하고 京職을 받더라도 罷閑 후에는 모두 귀향케 하는 조치를 취하였다.

향리의 직제와 복식은 국초에 이어 세종조에 와서 더욱 정비되어 마침내 《경국대전》에 법제화되었다. 고려시대의 호장층·기관(正)층·색리(史)층의 세 계층이 15세기 초에 와서는 호장층을 대폭 감축하는 한편, 군현의 지방 행정 실무를 분장하였던 6방층을 강화했던 것이다. 조선왕조의 중외 관직 체계와 업무분장이 吏·戶·禮·兵·刑·工으로 정비되자 향리 직제도 6방을 근간으로 이속이 편성되었다. 사실 종래의 호장층은 대개 토호적 존재로서 중앙집권화를 방해하는 위치에 있었고, 원악향리로 적발되는 향리는 주로 이들이었다. 복식은 전근대사회에 있어 신분을 변별하는 표징으로서 향리의 복식도 그 신분의 변천과 궤도를 같이 했다. ‘호장은 紫衫, 부호장에서 장정까지는 緋衫,

戶正에서 司獄副正까지는 綠衫, 兵·倉史 이하는 복색이 없다'는 고려시대의 향리 복식은 조정의 문무관과 비견할 만한 것이었으나 태조 6년(1397) 11월 예조에서 호장과 기관층에게 모두 녹삼을 입게 하고 호장에게만 木笏 지참을 허용하였다. 笠制와 장신구도 사족과 엄격한 구분이 생기게 되었다. 즉 사족은 보통 갓(笠)을 쓰고 관인은 公帽 또는 紗帽를 썼는데, 태종 15년(1415) 향리 복식의 개정에서 호장·기관은 平頂巾을, 통인·장교·역리는 頭巾을 쓰게 하고 평시에는 흑색 竹坎頭를, 눈비가 올 때는 油紙帽를 쓰게 하였다. 동왕 16년 정월에는 호장·기관층을 제외한 향리를 각 사의 이전 및 성인과 구별하기 위하여 흑칠 방립을 쓰게 하였다.

세종 20년 4월에는 고려시대 호장층에 허용했던 犀帶·象笏·玉璫·玉環·珊瑚纓 등의 장신구 착용을 엄금할 뿐만 아니라 기왕의 특사된 서대까지도 玳瑁黑革帶로 바꾸어 주었다. 그 후 24년 9월에는 상기 품목 외에 瑪瑙纓의 착용을 금지시켰다. 특히 향리들로 하여금 수령 앞에서 부복례를 행하게 하고 방립을 쓰게 한 조치는 향리의 신분적 지위를 격하시키는 결정적 계기가 되었던 것이다.<sup>19)</sup>

## 4. 행정구역과 행정체제

### 1) 행정구역

조선조의 지방 통치체제가 왕(중앙정부)→감사→수령→면리임으로 이어져 있듯이, 행정구역도 크게 서울→도→주·부·군·현→면(방·사)→리(동·촌)로 편성되어 있었다. 이들 구획을 종적인 상하관계로 볼 때는 크게 3층을 형성하여 목민관인 수령이 통치하는 군현(읍=고을)을 중심으로 위로는 상급 행정구역인 8개의 도역으로 편성되어 있고 아래로는 군현의 관내에 하부 행정구획으로 면 또는 그 밑에 리로 편성되어 있다. 《세종실록지리지》를 편찬했

19) 李成茂, 〈朝鮮初期의 鄉吏〉(《韓國史研究》5, 1970).

던 조선 초기까지만 해도 각 지역의 성씨 본관이 주·부·군·현과 촌 또는 향·소·부곡·처·장별로 기재되어 있었다. 이들 구획은 고려 이래 지방행정상에서 개별적인 행정구역인 동시에 성씨의 出自地로 본다면 각기 본관이 되는 셈이며, 그 읍세와 토성이민인 형세에서는 대소·강약의 차이가 있었다. 《삼국사기》지리지에서 《신증동국여지승람》까지의 역대 지지에 의거하여 각 구획의 연혁을 살펴보면 원구역 그 자체의 분할이나 분해작용은 극히 드물었던 것이다. 먼저 《신증동국여지승람》에 의거하여 15세기 후반을 기준으로 한양과 개성을 제외한 전국의 군현과 폐읍 및 기타 구획에 대한 통계는 다음 <표 5>와 같다.

&lt;표 5&gt;

각도별 각종 구획 통계

구분	도별	경기	충청	경상	전라	강원	황해	평안	함경	합계
主 邑	數	37	54	66	59	26	24	42	22	330
屬 縣	數	5	7	44	2	12	·	·	2	72
廢 縣	數	18	13	19	65	8	5	2	11	141
部 曲	數	18	69	209	78	10	·	3	·	387
鄉	數	11	21	32	50	3	7	6	·	130
所	數	7	61	42	90	33	10	·	·	243
處 莊	數	14	9	2	3	3	4	·	·	35
驛	數	4	2	1	·	1	1	·	·	9
驛	數	54	71	158	60	82	31	39	54	549

\* 출전 : 《新增東國輿地勝覽》, 단 한양·개성 제외.

주읍 330, 속현 72, 폐현 141 등 합계 543읍은 신라의 9주 소관의 군현 450에 고려시대 북경 개척에 따라 양계의 신설 주진이 가산된 것이며, 또한 전대의 군현 가운데 일부는 여초의 정비기에 와서 폐읍이 되기도 하였고 일부 군현은 종래의 향·소·부곡에서 승격된 것도 있었다. 《신증동국여지승람》소재 군현과 폐읍 및 과거의 향·소·부곡 등의 소재지를 살펴보면 각 구역의 유래가 강인하게 후대에까지 존속되고 있다. 그러한 곳은 한말까지 그 읍치의 규모에 따라 감영, 계수관 또는 중소 군현의 읍치 및 면의 중심지로 존재하였다.

## (1) 도역과 군현 및 면·리 편성

앞에서 고찰한 바와 같이 태종조에 8도체제가 확립된 뒤 각 도역의 변동은 크지 않았다. 각 도계는 신라시대의 9주, 고려시대의 12목 혹은 10도 등의 구획을 바탕으로 하여 점차 5도양계 체제로 도역이 정해지게 되었으며, 특히 5도 지역은 각 도내 계수관의 읍명을 조합한 도명이 정착되면서 도역도 각 계수관의 영속관계에 있는 군현 분포를 고려하여 조정되어 갔다. 여기에는 왕조교체에 따른 수도의 이전, 과전법의 실시에 따른 도역의 재조정 및 산천 지세와 같은 보다 합리적인 기준 등이 참고되었는가 하면 또한 역사적인 전통도 중시하였다. 조선 초기 8도의 편성도 고려 이래의 기존 편제를 존중하였고 도역의 개편에는 읍계의 재조정에 따른 토성이민 간의 분쟁과 같은 문제는 거의 없었다. 따라서 태종조 8도체제의 정비에는 군현제 정비에 따른 분쟁과 같은 사례는 별로 없었고 당시에 편성된 각 도역이나 도계도 중간에 큰 변동없이 한말까지 존속되었다.

태종조에 확립된 8도체제는 그 내용이 《세종실록지리지》에 담겨져 있으므로 여기에 의거, 각 도역의 편성과 그 연혁을 살펴보면 다음과 같다.

수도인 漢城府와 옛 수도인 開城府는 지방의 행정구획인 8도와는 별도로 경관직으로 하였다. 한성부의 행정체계는 고려시대 개성부의 예를 따른 것으로 관아의 서열은 6조의 다음이 된다. 그 관장사무는 수도 일원의 지역행정은 물론이고, 그 밖에도 일부의 전국적인 사무를 관장하는 것이니, 첫째 호적 사무로서 3년마다 등록하는 호적을 관리 보관하며, 둘째 소송 일부의 판결 사무로서 토지·가옥 및 산 등의 재산관계 송사는 여기서 처리한다. 성내와 성저 10리로 구획되어 성내는 5부를 두고 각 부는 坊으로 편성되어 있는데 동부는 12방, 남부는 11방, 서부는 8방, 북부는 10방, 중부는 8방이며, 성저 10리는 동으로 양주의 松溪院 및 大峴에 이르고, 서쪽으로는 楊花渡와 高陽의 德水院에 이르며, 남쪽으로는 한강 및 露梁渡에 이른다. 태조 초에는 판사 2명을 두었으나 예종 원년(1469)에 이르러 판사를 판윤(정2품)으로 고치고 그 밑에 우윤(종2)·서윤(종4)·판관(종5) 등을 두었다.

옛 수도인 개성부는 한양으로 천도 후에는 留後司로 삼아 留後·副留後·

斷事官·經歷·都事 각 1원을 두고 개성의 외곽지역을 관장했던 개성현령은 폐지시켰다. 사방 계역은 동쪽으로 松林縣의 板積川까지 15리, 서쪽으로 碧瀾渡까지 30리, 남으로 海豊郡의 朽介石까지 25리, 북으로 王興出洞까지 31리의 거리였다. 이 개성부는 조선 후기에 강화·수원·광주와 더불어 4都의 留守府로 개편되었다.

경기도는 앞 2절에서 이미 기술한 대로 태종 13년에 도역을 조정하여 연안·배천·우봉·강음·토산을 황해도로, 이천을 강원도로 환속케 하는 한편, 충청도로부터 여흥·안성·양성·음죽과, 강원도로부터 가평현을 경기도에 편입케 하였다. 세종대에는 철원과 안협을 강원도에 환속하였고, 감영을 수원에 두었다. 사방 경계를 보면 동으로는 강원도의 춘천과 원주에 이르고, 서로는 황해도의 강음과 배천에 이르며, 남으로는 충청도의 죽산과 직산에 이르고, 북으로는 황해도의 토산과 강원도의 이천에 이르러, 동서의 거리가 964리, 남북이 364리가 되며, 소관 군현수는 목 1, 도호부 8, 군 6, 현 26이었다.

충청도는 태종 13년 도역이 조정된 뒤에는 한말까지 변동이 없었으나 도명은 도를 구성하고 있던 계수관(忠·淸·公·洪州)의 읍격 승강에 따라 忠淸·公淸·公洪·忠洪道 등으로 개칭이 빈번하였다. 도의 사방 경계는 동으로는 丹陽縣의 竹嶺에 이르고, 서로는 泰安의 朽斤伊浦에 이르며, 남으로는 恩津縣의 鵲旨에 이르고, 북은 稷山의 牙州梯에 이른다. 동서의 거리는 477리, 남북이 244리이며, 소관 읍수는 목 4, 군 11, 현령 1, 현감 39읍이었다. 감영은 국초에는 청주에 있다가 선조 31년(1598)에 공주로 옮겼다.

경상도는 태종 13년 도역이 개편된 이래 한말까지 그대로 지속되었다. 이 도는 타도에 비해 地廣民稠하다는 이유로 도역의 중앙을 관류하는 낙동강을 기준으로 경상좌·우도로 분도해야 한다는 논의가 국초부터 있어 왔다. 그래서 중종 14년(1519)에는 도역을 나누어 낙동강 동쪽을 좌도, 서쪽을 우도로 하고 각각 감사를 두었으나 곧 환원되었고, 선조 25년 임진왜란으로 도로가 불통되자 다시 나누어 좌도는 경주, 우도는 상주에 설치하였다가 그 다음해에 다시 합하여 성주의 八莒(漆谷)縣에 감영을 두었다. 동왕 28년에 또 나누었다가 이듬해에 환원하여 감영을 달성(대구)에, 32년에는 안동에, 34년에는 다시 대구에 두었다. 사방 경계는 동쪽과 남쪽은 바다와 접해있고 서는 지리

산 또는 減陰縣의 六十峴에 이르며, 북으로는 죽령 및 문경현의 草帖(조령)에 이르고, 동서의 거리는 376리, 남북이 448리가 되며, 소관 읍수로는 부윤 1, 대도호부 1, 목 3, 도호부 6, 군 15, 현령 6, 현감 34읍이었다.

전라도는 고려시대 도역이 확정된 이래 한말까지 거의 변동이 없었다. 감영도 전주에 설치된 이래 변동이 없었으나 도명은 계수관(全·羅·光州·南原 등)의 읍격 승강에 따라 全羅·全南·光南·全光道로 잠깐씩 개칭된 일이 있었다. 사방 경계는 동으로는 경상도 咸陽郡에 이르고, 서쪽·남쪽으로는 바다와 접하며, 북으로는 충청도 恩津縣에 이르러, 동서의 거리가 233리, 남북이 406리이며, 소관 읍수로는 부윤 1, 목 2, 도호부 4, 군 12, 현이 39읍이었다.

강원도는 태조 초에 종전의 交州江陵道에서 현재의 도명으로 바뀐 뒤 세종 18년(1436)까지 도역의 조정을 거치고 나서는 한말까지 변동이 없었다. 사방 경계는 동으로는 줄곧 바다와 접하고, 서로는 경기도의 가평현에 이르며, 남으로는 충청도의 永春縣에, 북으로는 鐵嶺에 이르러, 동서의 거리가 250리, 남북의 거리가 558리였다. 소관 읍수로는 대도호부 1, 목 1, 도호부 3, 군 7, 현 11읍이었다.

황해도는 종래의 서해·풍해도의 도명 변경과 함께 태종조까지 도역의 조정이 있는 뒤에는 거의 변동이 없었다. 도의 경계는 동으로는 경기도 朔寧縣의 蘆田에, 서로는 豐川의 業淸江에, 남으로는 康翎의 九月峰 바닷가에, 북으로는 中和縣의 馬兒에 이르러, 동서의 거리가 426리, 남북이 235리이며, 소관 읍수로는 목 2, 도호부 3, 군 7, 현 12읍이었다.

평안도는 함경도와 함께 조선 초기의 북방개척으로 연혁이 복잡하였다. 국초부터 연변지역에 설치했던 종래의 진을 주·현으로 개편하는 한편 4군지역을 개척하였으나 세조 초에 폐지하였다. 태종 14년 평안도로 고친 다음 본래 永吉道(함경도)域인 갑산 서쪽 閭延 등지를 이 도에 편입시켰다. 도의 경계는 동으로 함경도 高原에, 서쪽으로는 바다에 접하며, 남으로는 黃州에, 북으로는 압록강에 이르러 동서의 거리가 323리, 남북이 423리였으며, 소관 읍수는 부윤 1, 대도호부 1, 목 3, 도호부 5, 군 21, 현 14읍이었다. 함경도는 여말 선조 대륙의 정세 변화에 따라 도역의 신축이 반복되기도 하였다. 태조는

그 고조 李安社(穆祖)의 묘가 孔州(慶興부근)에 있었으므로 동 2년에 이곳과 甲州에 성을 쌓고, 7년에 공주를 慶源府로 하는 등 두만강 방면에까지 경략의 손을 뻗쳐 그 중간지점인 弓籠耳(현 鏡城)에 만호진을 두고 그 관하에 石幕城(현 富寧)을 쌓았으나, 태종 10년에 여진의 공격을 받고 후퇴하여 목조묘를 함흥으로 이장하고 府를 鍾城으로 옮겼다. 그 뒤 세종 16년부터 북진을 재개하여 31년까지 6진을 두어 두만강 이남을 완전히 관도 안에 넣게 되었다. 태종 13년 도명이 동북면에서 永吉道로 개정된 뒤 咸吉·永安·咸鏡道로 누차 바뀌었고 감영도 함흥에서 영흥으로, 다시 함흥으로 옮기는 변동이 있었다. 도의 사방 경계는 동으로는 길게 바다와 접하고, 서로는 황해·평안도와 접경하며, 남으로는 철령에 이르고, 북은 두만강과 접경하여, 남북의 거리가 1,000여 리나 되며 동서는 광협이 한결같지 않아 수백여 리 또는 6, 70리가 되기도 하였다. 소관 읍수로는 부윤 1, 대도호부 1, 목 1, 도호부 4, 군 7, 현 1읍이었다. 《세종실록지리지》·《신증동국여지승람》에 의거한 조선 초기의 각 도별 도세는 다음 <표 6>과 같다.<sup>20)</sup>

아래 표의 각종통계는 바로 조선 초기 각도의 형세를 말해주고 있다. 여말

<표 6> 각도별 도세 일람

항목 \ 도별	경기도	충청도	경상도	전라도	강원도	황해도	평안도	함경도	합 계
州府郡縣數	37	54	66	59	26	24	42	22	330
屬縣·廢縣	23	20	63	67	20	5	2	13	213
鄉所部曲處莊數	54	162	268	221	50	22	9	·	804
驛 / 院 數	54/114	71/213	158/474	60/261	82/67	31/78	31/91	54/47	549/1,355
戶 數	45,339	24,170	42,227	24,073	11,084	23,511	41,167	14,739	226,310
人 口(男丁數)	164,073	100,790	173,759	94,248	29,009	71,897	105,444	66,978	806,198
田 結 數	207,814	236,114	261,615	264,268	65,908	223,880	311,650	151,488	1,722,737

20) 이 표에서 主邑·屬縣·廢縣·鄉所部曲·驛院數는 《新增東國輿地勝覽》에, 戶數·人口數·田結數는 《世宗實錄地理志》에 의거하여 각각 통계하였다. 경기도의 호구와 전결수에는 한성부와 개성부의 것이 포함되어 있다. 그런데 《세종실록지리지》 소재 호구수와 전결수는 각 도의 道總과 各官(邑)별 통계에 따라 차이가 있으며, 또 戶와 口라는 의미도 후기의 호수·인구수와는 성질이 전혀 다르다.



〈표 7〉

各道別 州・府・郡・縣의 편성표

( )는 고을수

수령 주부 군현 도별	부윤 (중2)	대도호부 (정3)	목사 (정3)	도호부사 (중3)	군 수 (중4)	현령 (중5)	현 감 (중6)	비 고
경 기 도	左道 (21)		廣州 驪州	富平・南陽・ 利川・仁川・ 水原	楊根・案山・ 安城	龍仁 振威 陽川 金浦	砥平・果川・陰竹・陽城・ 陽智・衿川・通津	광주는 선조 10년에 부윤, 정조 19년에 유수. 수원은 정조 17년에 유수.
	右道 (17) (유수)	開城 (유수)	坡州 楊州	江華・長湍	朔寧・豐德・ 麻田・高陽	永平	抱川・積城・漣川・喬桐・ 交河・加平・竹山	강화는 광해 10년에 부윤, 인조는 5년에 유수. 개성은 세종 20년에 유수.
충 청 도	左道 (20)		忠州 淸州		丹陽・天安・ 文義・槐山・ 沃川・淸風	文義	堤川・稷山・懷人・延豐・ 陰城・淸安・鎭川・木川・ 永春・永同・黃澗・靑山・ 報恩	尼山縣은 노성으로 개칭.
	右道 (33)		公州 洪州		林川・泰安・ 韓山・舒川・ 沔川・瑞山・ 溫陽		鴻山・平澤・定山・靑陽・ 恩津・懷德・鎭岑・連山・ 魯城・扶餘・石城・庇仁・ 藍浦・結城・保寧・海美・ 唐津・新昌・禮山・全義・ 燕岐・牙山・大興・德山	
경 상 도	左道 (40)	慶州	安東	大丘・靑松・ 寧海・密陽・ 順興・漆谷	淸道・永川・ 醴泉・榮川・ 興海・蔚山・ 梁山・豐基	盈德 慶山 東萊 義城	河陽・龍宮・奉化・淸河・ 彦陽・眞寶・玄風・軍威・ 比安・義興・新寧・禮安・ 迎日・長鬐・靈山・仁同・ 昌寧・機張・慈仁・英陽	순흥부는 세조 3년에 폐읍, 숙종 9년 복설. 칠곡부는 인 조 18년, 자인현은 인조 15 년에, 영양현은 숙종 2년에 각각 신설
	右道 (31)		尙州 星州 晋州	昌原・金海・ 善山	陝川・咸陽・ 草溪・咸安・ 金山・昆陽	固城 巨濟 南海	開寧・居昌・三嘉・漆原・ 鎭海・河東・宜寧・聞慶・ 咸昌・知禮・安陰・高靈・ 山陰・丹城・泗川・熊川	안음은 안의현으로, 산음은 山淸縣으로 개칭.
전 라 도	左道 (24)		光州	南原・長興・ 順天・潭陽	寶城・樂安・ 淳昌	昌平 龍潭 綾城	光陽・玉果・南平・求禮・ 谷城・雲峰・任實・長水・ 茂朱・鎭安・同福・和順・ 興陽	능성현은綾州牧으로 승격. 珍原縣은 선조 33년에 장성 에 편입.
	右道 (32)	全州	羅州 濟州		益山・古阜・ 靈岩・靈光・ 珍島・龜山・ 珍山・金堤・ 礪山	臨陂 萬頃 金溝	龍安・咸悅・扶安・咸平・ 康津・高山・泰仁・沃溝・ 興德・井邑・高敞・茂長・ 長城・務安・海南・大靜・ 旌義	

수령 주부 군현 도별	부윤 (종2)	대도 부사 (정3)	목사 (정3)	도호부사 (종3)	군 수 (종4)	현령 (종5)	현 감 (종6)	비 고
강 원 도	嶺東 (9)	江陵		襄陽・三陟	平海・通川・ 高城・杆城	蔚珍 歙谷		
	嶺西 (17)		原州	淮陽・春川・ 鐵原	旌善・寧越・ 平昌	金城	平康・伊川・金化・狼川・ 洪川・楊口・麟蹄・橫城・ 安峽	
황 해 도	左道 (14)		黃州	平山・瑞興	鳳山・谷山・ 安岳・載寧・ 遂安・信訓・ 金川	新溪 文化	兎山・長淵	牛峰縣과 江陰縣을 효종 3 년에 병합, 금천군 신설.
	右道 (9)		海州	延安・豐川	白川	瓮津	長連・松禾・康翎・殷栗	
평 안 도	西道 (21)	平壤	安州 定州 義州	昌城・朔州・ 肅川・龜城	嘉山・郭山・ 中和・宣川・ 鐵山・龍川	龍岡 永柔 甌山 順安 江西 三和 咸從		
	東道 (21)	寧邊		江界・咸川	祥原・德川・ 价川・順川・ 熙川・碧潼・ 雲山・博川・ 渭原・寧遠・ 慈山・楚山	三登	陽德・孟山・泰川・江東・ 殷山	理山이 초산으로 개칭.
합 경 도	南道 (15)	咸興	永興 安邊	北青・德原・ 定平・甲山・ 長津・厚州	文川・高原・ 三水・端川		洪原・利城	장진부는 정조 11년, 후 주부는 순조 13년에 각각 신설.
	北道 (10)		吉州	鏡城・慶源・ 會寧・鍾城・ 穩城・慶興・ 富寧・茂山		明川		무산부는 숙종 10년 신설.

선초에는 北虜南倭로 인해 남북간 또는 해륙간 인구의 이동이 격심했으며 각 도의 형세는 시기에 따라 융성과 쇠잔이 일정하지 않았다. 대체로 국초에는 왜구의 피해가 비교적 적었던 양계와 중부 내륙지방에 인구의 충실을 가져 왔고 삼남의 연해지방에는 반대로 인구의 유출이 많았다. 세종조부터 밖으로는 왜구가 종식되고 안으로는 정치·사회적 안정과 함께 주민 안집과 적극적인 권농정책으로 삼남지방에 인구의 유입이 많은 대신 강원도와 서북지방은 인구의 유출로 인해 점차 피폐해 갔다. 즉 전란 중에 피난의 목적으로 유리했던 인민이 각기 고토로 귀환하고 때마침 흉황이 계속되자 농업 생산성이 높은 연해 평야지대로 유리하였으며, 다른 한편에서는 對明·對女眞 관계와 국경방비 등으로 인한 주민의 과중한 부담은 특히 양계와 황해도지방 주민의 유망을 촉진시킨 결과가 되었다.

조선왕조는 전국을 8도로 구획한 다음 각 도를 다시 동·서도, 남·북도 또는 좌·우도로 구분하고 거기에 관내 군현을 배속시켰는데, 이를 도별·읍격별로 정리하면 <표 7>과 같다.<sup>21)</sup>

조선시대를 통하여 전체 군현 330여 읍 가운데 군 이상은 그 나름의 읍세를 가졌으나 현감이 파견되는 140 내외의 소현은 읍세상 하나의 큰 면에 불과하였다.

《세종실록지리지》에 의거하여 주읍과 별도로 호구·전결수가 기재된 속현과 대읍 및 중소 군현의 읍세를 대비해 보면 그 격차가 매우 심하였다. 전자와 후자의 차이가 10배 내지 20배가 나는 곳도 있었다.

군현 구역의 내부구조와 그 개편과정을 제대로 파악하기 위해서는 任內의 직존화와 면리제의 확립과정이 밝혀져야 한다. 임내는 보통 혁파되기 전의 속군현과 향·소·부곡·처·장 등을 지칭하였다. 또 주읍의 관할 구역내, 즉 관내와 같은 뜻으로 사용되기도 하고 속군현과 동일한 뜻으로 사용되기도 하였다. 임내는 아직 직존화되지 않고 주읍 관내에 독자적인 구역을 보유하고 하면서 그 곳을 실질적으로 지배하던 현리나 장리를 통하여 주읍과의 관계를 맺었다.

21) 이 표는 《經國大典》에 의거하되 조선 후기에 가서 변동된 군현은 후기의 자료에 의거하였으며, 李相伯의 《韓國史—近世前期篇》(震檀學會, 1962), 186~187쪽의 표를 참고하여 재작성한 것이다.

직촌이란 중간에 임내의 통치기구인 縣司(鄉·部曲司) 또는 현리·장리를 매개하지 않고 수령의 직접 통치 하에 있는 주읍의 직할촌이다. 즉 직촌은 어디까지나 임내를 전제로 한, 임내에 대한 대칭어이다. 따라서 직촌은 일정한 시기에 국한하여 형성된 것이 아니고 임내가 존재했던 시기에 임내와 함께 존재하였고 또 임내가 혁파되는 과정에서 계속 생기고 있었다. 그런데 직촌이란 용어의 사용시기는 임내가 본격적으로 정비되던 여말 선초이며 그 용어가 나오는 문헌도 이 시기에 편찬된 《고려사지리지》, 《경상도지리지》, 《세종실록지리지》, 《신증동국여지승람》 등의 지리지와 15세기의 실록에 국한된다.

여말 선초에 집중적으로 사용하던 직촌은 「임내의 혁파와 면리제의 실시」 사이에 과도기적으로 존재했던 촌락을 의미하지만 그 이전과 이후에 존재했던 직촌에 대해서도 언급이 있어야 할 것 같다. 우선 시대적 변천과정에서 촌의 유래와 성격을 다음의 셋으로 분류할 수 있다. 하나는 군현의 구성요소로서의 촌, 둘째는 주읍의 관내에서 임내와 병렬해 있던 독립촌, 셋째 임내의 소멸과정에서 생기는 직촌으로 나누어 볼 수 있다. 셋째의 유형에 해당하는 직촌이 바로 여말 선초에 임내의 소멸과정에서 형성된 것이다. 역사적 용어로서의 직촌은 바로 이 유형에 속하는 것을 지칭하였다. 이들 직촌의 명칭은 종전의 임내 명칭을 보유한 채 점차 면리제로 개편되어 갔다. 혁파된 임내는 직촌이 됨과 동시에 그 규모에 따라 면 또는 리·동으로 개편되었던 것이다.

촌의 용례를 살펴보면 대체로 세 가지 경우로 나눌 수 있다. ①조선시대의 「面」과 같은 지역촌으로서의 촌이 있고, ② 자연촌으로서의 촌, 이는 신라 이래 통시대적으로 존재하였으며 또 조선시대의 리 또는 동과 같은 의미로 사용되었다. ③ 동서남북의 방위를 나타내는 것으로 「東村」·「南村」 등의 용례가 있는데, 이는 바로 읍치를 중심으로 「東面」·「南面」 등과 같은 의미였다. 그러니 이런 의미의 촌은 도면과 함께 동일한 추세로 발전하였다. 고려 초기의 도가 轉運·巡察의 구획으로 사용되어 점차 명실상부한 군현의 상급 행정구획으로 확정되어 나갔듯이, 촌과 면도 처음에는 단순히 읍치를 기준으로 동서남북의 방위를 나타내는 데 불과했으나 점차 방위명을 버리

고 고유명을 띠면서 지역촌으로 발전하거나 조선시대의 리·동의 상급행정 구역으로서의 면으로 발전하였다. 면리제가 확립된 뒤에는 군현의 구역이 크게 읍치·면·리(동)로 편성되었지만 조선 초기에는 읍치·직촌·임내로 구성되어 있었다.<sup>22)</sup>

## (2) 특수구획 : 월경지와 견아상입지

조선 초기 군현제의 개혁은 종래의 군현제가 갖는 불합리성과 신분적 성격을 지양하고 이를 명실상부한 행정구획화하려는 것으로 조선조의 중앙집권적 관료지배체제의 진전을 표시하는 것이다. 그러나 합리적인 지방 행정구획의 정비라는 측면에서 볼 때 이해하기 어려운 문제가 있는데, 그것이 바로 한말까지 군현의 한 특수구역으로 광범하게 존속했던 越境地(飛入地)와 犬牙相入地(斗入地)이다.

월경지는 군현 구역의 하나로 소속 읍의 경내에 있거나, 접경하여 존재한 것이 아니라 중간에 개재하는 타읍의 영역을 넘어서 따로 위치하면서 소재 읍의 지배를 받지 않고 떨어져 있는 소속 읍의 지배를 받는다.<sup>23)</sup> 이러한 월경지는 고려시대는 물론이고 조선 초기의 군현제 정비 이후에도 전국적으로 100여 개소가 각 도에 분포되어 있었고 심지어는 한말(1906)까지도 국내에 약 70여 개소나 존속되어 있었다.

월경지와 견아상입지의 실체를 구명하기 위해서는 먼저 그 개념부터 명확히 해 둘 필요가 있다. 양자의 차이점은 전자는 「越在他邑」한 데 반해 후자는 「侵入他境」한 데 있다. 당시 군현의 경계선이 확연하지 못한 점이나 인구가 희박하여 촌락이 서로 연결되지 않은 상황 하에서 비록 한 지점은 연결해 있으나 삼면이 타읍 경내에 깊숙히 침입했을 때는 두입지이면서 실체는 월경지와 다를 없는 것도 있었다. 그래서 자료에 따라서는 월경지와 견아상입지가 서로 혼동된 것이 있었다.

임내가 주읍의 수탈대상이 되었듯이 월경지는 공물·진상·요역 등 주읍

22) 李樹健, 앞의 글(1978).

23) 旗田巍, 〈高麗・李朝時代における郡縣制の一形態—慶尙道安東府の屬縣・部曲の編成と飛地—〉(《和田博士古稀記念東洋史論叢》, 1960).

으로부터 배정받은 각종 부담이 과중하였고 수령 또는 향리의 사복을 채우는 존재로서 역할을 했는가 하면 주읍의 뭍까지 떠맡는 것이 예사였다. 또 주읍 관리의 출장으로 숙식·供億을 위한 민폐도 많았다. 이러한 월경지·견아상입지는 조선 초기 지방제도의 개혁을 거론할 때마다 정리되어야 할 제1차적 대상이었지만 그것이 끝내 소멸되지 않은 채 한말까지 존속한 이유는 과연 어디에 있었을까. 그 존속의 이유가 조선조 지방제도 내지 행정구획의 미숙성에서 연유한 것이냐, 그렇지 않으면 지방행정 운영상 현실적인 필요에서 그 모순성은 인정하면서도 존속시켰을까. 물론 이러한 문제가 1차적으로 고려되어야 했겠지만 결국 여러 가지 요인이 복합되어 유지된 것이고 또 시대와 지역에 따라 각기 성격이 달랐다.

조선조의 행정구획은 여말의 그것에 토대를 두면서 임내의 폐합과 이속 등 전면적인 개편을 시도해 보았으나, 군현 병합과 월경지 정리문제는 끝내 소기의 성과를 거두지 못하였다. 그래서 군현 등급의 승격이나 영역의 신축에는 항상 임내의 이속이 수반되었고 자연지세를 기준으로 개편되는 경우는 적었다. 종래의 임내가 직촌이 되고 과거의 속현이나 향·소·부곡이 면리제로 개편되었어도 그들의 구역만은 분해되지 않은 채 독자적인 구역을 유지하고 있었다. 군현 병합이나 구획변경의 문제를 거론할 때마다 군신 간에는 항상 ‘군현 연혁은 경솔하게 거론할 수 없다’고 해서 한편으로는 지방통치상 대소 군현의 경역이 서로 엇물려 섞여 군현끼리 견제와 감시체제를 유지하고, 다른 한편에서는 과거의 地誌 등 문헌적인 전거에 입각하여 가급적 현상대로 유지하려는 정부의 고식적인 태도가 작용하였다. 그러니 행정구역의 합리적인 개편이나 행정능률의 향상이란 문제보다는 항상 과거의 연혁을 중시하였다.

가령 군현이 혁파되었다가 복구될 경우 제반사정이 전에 비해 달라졌음에도 불구하고 해당 고을의 吏民들은 모든 것이 혁파 전의 상태로 환원되기를 간절히 바랐고, 국가에서도 그렇게 해주는 것이 해당 열읍 간의 분쟁을 최소화할 수 있었다. 이러한 현상이 바로 월경지의 정리를 불가능하게 하였다. 결국 월경지는 선초 이래 누차 대두된 군현 병합책이 끝내 성취되지 못하고 군현 구획이 너무 세분됨으로써 계속 존속되는 결과가 되었다.

월경지는 당시 수취체제의 모순 또는 지방 행정체계의 미비에서도 존속의 필요성이 있었다. 중·소읍에 소속된 월경지는 주읍 보강상 존속이 필요하였고 대응은 대응대로 소속 월경지를 놓치려 하지 않았다. 특히 바닷가 고을에 위치한 월경지는 주읍에 어물·소금 등 해산물을 공급해 주었고 주읍의 공물 진상의 조달에도 큰 비중을 차지했으며 심지어는 주읍의 경비 조달에도 상당한 몫을 부담하고 있었다. 월경지는 소수의 예외를 제외하고는 어염·목재 등 토산물이 풍부한 데다가 주민은 사족 이외의 양·천민이 대부분을 차지하고 있어 주읍 관리들이 거리낌없이 착취와 수탈을 감행할 수 있었다. 마치 모국이 식민지를 수탈하듯이 월경지는 주읍에 대하여 공부와 역역 등 항상 과중한 부담을 지고 있었다. 공부와 역역은 군현을 단위로 하여 배정되었기 때문에 대·소읍에 따라 현격한 차이가 있어 일반적으로 대응에 유리하고 소읍일수록 불리하였다. 그러나 대응에 소속된 월경지는 오히려 부근의 쇠잔한 읍에 이속되기를 원하지 않았던 것이며, 한편 대응의 재지세력들은 소읍의 그것에 비해 월등히 우세하였기 때문에 대응 소속의 월경지가 끝내 존속되었던 것이다.

주읍을 본관으로 하는 씨족 또는 주읍에 살던 사족이 소속 월경지로 이주함에 따라 주읍과 월경지와의 관계가 더욱 긴밀해졌다. 즉 경주·안동·상주·일양·청주·전주·나주 등 대응과 班鄕 소속의 월경지는 인접의 궁벽한 읍에 이속되기 보다는 그대로 있는 것이 일반 주민으로서는 제부담이 가볍고 사족에게는 仕宦·處世上 오히려 영예로웠던 것이다.<sup>24)</sup>

인구의 증가와 개간, 산업의 발달과 새 농법의 적용은 각 읍의 접경지대에 위치한 오지·벽지의 개발을 촉진시켰다. 해안과 삼남의 내륙 오지에 위치한 월경지는 어염과 목재산지 또는 川防(淤) 축조에 따른 벼농사 재배적지로서 열읍이 주목하는 대상이 되었다. 특히 견야상입지는 중소 군현보다는 대응의 영역에 집중되어 있다. 각 도의 대응을 대표한 계수관의 관내에 산지와 해변을 확보하려는 데서 영역이 인접 군현에 침입한 두입지가 많았다.<sup>25)</sup>

24) 李樹健, 〈朝鮮朝 郡縣制의 一形態 ‘越境地’에 대하여〉(《東洋文化》13, 1973).

25) 대응에 소속된 犬牙相入地를 예시하면 다음과 같다.

慶州府는 본읍에서 북쪽으로 安康·杞溪縣을 거쳐 神光縣·省法·竹長(부곡)

## 2) 지방 행정체제

### (1) 도의 직제와 행정체제

조선시대의 도제는 태종조 8도체제가 확립된 뒤 각 도역은 한말까지 큰 변동이 없었으나 감영과 감사의 임기 및 검관문제에 대해서는 계속 논란이 많았고 또 부분적인 수정이 가해졌다.

경기도 : 국초부터 한성부와 개성부가 京官制에 편입되면서 수도의 외곽지대를 관장했던 경기도는 조선 후기에 와서 4都체제가 갖추어지면서 광주·개성·수원·강화부가 경관직에 편제되어 경기도에서 분리되었다. 경기도 감영은 당초 수원에 개영하여 1년 임기에 경기감사가 그 곳을 중심으로 도내 제읍을 순력하였다. 단 경기감사는 서울을 한 가운데 두고 그 사방 군현을 순력하는 데서 감사로서의 부임절차와 임무수행이 타도 감사와는 상이한 점이 많았다. 가령 후기의 관례로서 경기감사에 제수되면 서울의 雇馬廳에서 到界하며 곧 길내에 들어가서 숙박한 다음 별도의 감영에 있지 않고 감사의 사가에서 공무를 집행하는 관례가 있었다.

옛 수도 개성부는 태조 3년(1394)에 한성으로 천도한 뒤 개성유후사를 두고 유후·부유후·단사관·경력·도사 각 1명씩 두어 수호와 감시를 맡게 하였다가 세종 20년에 개성부유수로 고쳤으며 세조 12년(1466)에는 경기도에 예속시켜 유수·단사관·경력·도사를 없애고, 단지 부윤·판관 각 1명을 두었다가 예종 원년(1469)에 다시 개성부유수로 삼고, 유수(종2품) 일에 경력·도사(도사는 뒤에 폐지) 각 1명을 두었다.

충청도 : 태조 4년(1395) 종전의 양광도에서 충청도가 분리 확정되자 관찰사를 설치하고 청주목에 감영을 두었는데, 태종과 세종조에 감사의 兼牧문제가 대두하면서 태종 16년(1416)과 세종 30년(1448)에 충청도 감사가 한때 감영 소재읍인 청주목사를 겸임한 적이 있었으나 곧 환원되었다.

---

까지 침입해 있고, 安東府는 본읍과 격리된 奈城·春陽·才山·小川·甘泉 등지를 영유하였다. 尙州는 본읍과 원격한 永順·山陽·化寧縣을 영유하였고 晋州는 남으로 昌善島에 미치고 서북쪽으로는 智理山底에 있는 花開·岳陽·薩川 등지를 그 관내에 두었다. 全州는 그 영역이 멀리 서해안에 미치고, 水原과 光州도 그 영역이 서쪽의 해변에까지 미쳤다. 대읍에 소속된 월경지가 중소 군현보다 훨씬 많은 것처럼, 건아상입지의 경우도 극소수의 예외적인 것을 제외하면 대부분 각 도의 계수관급의 대읍에 소속되어 있었다.



경상도 : 경상도의 감영은 개국 초에는 경주에 있다가 세종 초부터 상주로 옮겨 임란 때까지 존속되었다. 경상도는 타도에 비해 地廣人衆이란 이유로 태종 7년에는 낙동강을 경계로 강의 서쪽을 우도, 동쪽의 좌도로 분도하기도 하였고, 중종 14년(1519)에는 감사의 업무가 과중하다 하여 종전의 구분대로 분도하여 우도감사는 상주목사를 겸하고 좌도감사는 경주부윤을 겸하게 하여 2명의 감사를 둔 적이 있으나 기 묘사화로 인해 동년 12월에 다시 환원되었다.

전라도 : 전라도 감영은 국초부터 전주에 설치된 이래 1894년까지 변동이 없었다. 전주는 왕실의 관향으로서 출근 전라도의 감영이 되었던 것이다. 세종 30년에 전라도도 타도 감사와 마찬가지로 감영 소재읍인 전주부윤을 겸하였다가 단종 2년(1454)에 환원되었고 선조 34년(1601)에 다시 감사가 부윤을 겸하였다가 동왕 40년에 환원되었다.

강원도 : 태조 4년 강원도에 관찰사를 설치하고 원주에 설영한 이래 한말까지 감영의 변동은 없었다. 또 강원도 감사는 지역과 기후를 고려한 나머지 여름철에는 강릉과 삼척 등 영동에 체류하는 시간이 많았고 기타 계절에는 원주와 춘천 등 영서지방에 체류하면서 열읍을 순력하였다. 강원도 감사도 세종 30년과 중종 14년(1519)에 한때 감사가 원주목사를 겸임한 적도 있었다.

황해도 : 서해도에서 풍해도 또는 황해도로 도명의 변경과 함께 감영도 해주·풍천·해주로 옮겨왔다. 태조 4년 해수에 감영이 개설된 이래 변동이 없었으며, 세종 30년과 중종 14년에 한때 감사가 해주목사를 겸임한 적이 있었다.

평안도 : 태종 13년에 관찰사를 설치하여 평양에 감영을 개설한 이래 한말까지 변동이 없었다. 평안도는 함경도와 함께 이남 6도와는 처음부터 감사의 직제가 상이하여 임기 2년에 「率叅兼尹」하게 되었다.

함경도 : 태종 16년에 함길도에 관찰사를 설치하고 함흥부에 감영을 개설하여 부윤을 겸하였다. 그 후 세조 13년 李施愛亂 때 부중 사람에 의한 감사 살해사건을 계기로 성종 원년에 감영을 영흥으로 옮겨 永安道로 했다가 중종 4년에 다시 함흥부로 환원하였다.

이상과 같이 조선 초기에는 전국이 8도체제 하에 있으면서 도에 따라 감영과 감사의 직제에 차이가 있었다. 평안·함경도는 양계지방이란 특수사정으로 인해 처음부터 임기 2년의 술권 겸윤한 데 비하여 이남 6도는 도에 따라 약간의 차이는 있으나 처음에는 임기 1년에 단신 도게하여 감영에 별도의 읍관을 둔 채 임기 동안 계속 도내 열읍을 순력하였다. 그 후 세종·중종·선조조에 걸쳐 감사의 久任과 兼尹·兼牧 문제가 조정에서 누차 거론되

어 한때 양계 감사와 동일한 계도를 실시한 적도 있으나 그러한 시기는 모두 잠시였다.

도의 장관인 감사는 그 선임에서 부임까지 크게 3단계로 구분되는데, 첫째는 감사의 직에 제수되는 것이며, 둘째는 謝恩 및 辭朝하는 것이며, 셋째는 到任(界)하는 것을 말하는데, 감사는 이러한 단계를 거쳐야만 비로소 감사로서의 직위가 확고해진다 할 수 있다. 감사는 그 포괄적인 직임을 유감없이 처리할 수 있는 능력이 요구되므로 학식과 덕망이 높고 강직·공정·청렴한 자라야 했다. 감사 임용의 배제요건으로서는 贓吏의 자손이나 행실이 옳지 못하였거나 재가한 여자의 소생에게는 감사직이 제수되지 않았다. 감사의 相避규정도 타관직보다 광범하게 제약을 받아 그 도의 兵使·水使·守令·虞侯·評事·都事·察訪 기타 邊將 등과 친척관계가 되는 자에게는 감사에 제수되지 않았다. 또한 감사는 병사·도사와 함께 원칙적으로 출신도의 감사는 될 수 없었다.<sup>26)</sup>

각 도 감사의 관계를 조사해 보면 종2품을 중심으로 그 이상인 정2품 이상과 그 이하인 정3품이 많은데 경관직과 마찬가지로 行守法이 적용되었다. 대체로 조선 초기에는 종2품 이상이 많이 임용되었고 중기에는 법정 관품대로 종2품이 주류를 이루다가 후기에는 정3품인 通政이 감사로 임명되는 경우가 많아졌다. 시기에 따른 이러한 변화도 있었지만 오히려 각 도에 따른 행수법이 더 널리 적용되었다. 경기·경상·평안도와 같이 국가가 매우 중시하는 도에는 정2품 이상이 선임되었고 황해·강원도와 같은 작은 도에는 종2품 이하가 임명되는 경우가 많았다.

감사의 제수 절차로는 일반적으로 매년 정월에 의정부·6조·대간의 관원은 감사의 적임자를 이조에 천거하였는데, 이조에서는 모든 후보자 중에서 엄선하여 최후의 후보자 3인, 즉 3望을 구비한 望單子로서 왕의 落點을 받아 임용하였다.

제수받은 감사는 부임에 앞서 謝恩과 辭朝를 거쳐야 하는데, 사은이란 임관·승진·전보된 자가 국왕의 은혜에 감사하는 뜻에서 궐내에 들어가 大殿·大妃殿·世子宮 등에 謝恩肅拜를 드리는 것으로, 특히 외직에 제수되었

26) 張炳仁, 〈朝鮮初期의 觀察使〉(《韓國史論》4, 서울대, 1978).

을 때는 사은을 마치고 乞暇도 하였다. 사조란 사은축배를 드린 후 일정한 기간 내에 부임준비를 끝내고 다시 입궐하여 왕에게 하직의 숙배를 드리는 것을 말한다. 사조는 특히 감사 임기의 출발이라는 점에서, 또한 직위를 확고하게 한다는 점에서 매우 중시되었다. 새로 제수받은 감사가 대전에 사조할 때에는, 대체로 왕은 그 도의 제반 사정에 대한 교시와 아울러 왕의 치정 방침과 선정할 것을 당부하고, 감사는 자기 계획이나 포부, 직무에 소홀하지 않고 성의를 다할 것 등을 왕에게 개진하기도 하였다. 하직숙배가 끝나면 부임에 앞서 주요 관직에 있는 사람을 찾아가 부임인사를 해야 하는데 그 도의 전임감사나 政曹大臣들이 그 대상이었다.<sup>27)</sup>

신임감사가 서울을 출발하여 도계까지 도착하면, 이 때 전임감사를 비롯한 감영소속 관원과 이속 및 도계에 있는 수령들이 출영하여 신임감사를 환영하였다. 신구감사 사무의 인계인수는 감영시설이 갖추어진 양계와 그렇지 못한 이남 6도 및 6도의 감영이 양계의 감영과 동일한 시설과 체제를 갖춘 영조 30년대 이후에 따라 사정이 달랐다. 즉 감영체제가 갖추어진 경우는 도계지점에 위치한 交龜所에서 하거나 감영에서 했지만, 조선 초기 이남 6도의 경우, 감영체제가 제대로 갖추어지지 않았을 때는 예외없이 도계지점의 교귀소에서 거행했던 것이다.

관찰사(감사)의 권한과 기능은 고려 이래 조선 후기까지 도제와 감사직제의 정비에 따라 계속 확대되어 갔다. 감사의 직함이 말해 주듯이 임기 6개월의 안찰사·안렴사는 관내 수령의 치읍을 주로 안찰·염찰하는 데 있었다면, 都觀察黜陟使로 바뀌게 되는 회군 이후에는 감사의 권능이 한 도의 행정·군사·사범을 포괄한 도정 전반을 관찰하고 수령의 근무성적을 고과하여 포폄하는 데 있었던 것이다. 벌써 여말부터 나타난 감사의 긴 직함인 ‘都觀察黜陟使兼監倉·安集·轉輸·勸農·管學事, 提調刑獄·兵馬公事’라는 내용에 감사의 주요 업무가 모두 포괄되어 있었다. 즉 도내의 모든 정사를 관찰하고 관내 외관을 출척하면서 그 관할업무를 보다 세분하여 ① 도내의 모든 창고에 보관된 관곡의 감독, ② 도민의 민생안정과 유이민의 안집, ③ 조세·공부의 수송·농잠·수리·식수 등의 권농사업, ④ 도내의 인재양성과

27) 張仁鎭, 〈朝鮮後期 慶尙監司考〉(《圖協月報》21-1·2·3, 1980).

지방교육 및 교화업무 등을 겸임하며, 형옥과 같은 사법문제와 군정은 왕명과 중앙정부의 지시를 받아 품계하거나 협의·처리한다는 것이다.

감사는 국초부터 직급·임기·겸임·술권·업무한계 등에 대하여 많은 논란이 있었다. 초기에는 수령의 감찰관으로 감사의 파견에 만족하지 않고 分臺·行臺監察·敬差官·察訪(驛官이 아닌) 등을 수시로 특파하여 감사·수령의 치도·치읍과 진제·민생질고를 조사 보고케 하였다. 한편 태종 3년(1403) 6월에는 종래 시행되고 있던 각 도 감사의 「管内守令權差法」을 폐지했으며 세종 8년(1426) 7월에는 감사도 대간처럼 수령의 비행을 풍문 탄핵케 하였다. 또한 감사는 관내 부윤과 도의 군정전담관인 병사·수사와는 관계상 동급이란 데서 행정체제와 업무수행상에서 갈등과 차질이 간혹 있게 되었다. 본래 한 도의 민정과 군정을 감사와 병사에게 분담시켜 양자로 하여금 分權相制케 한 것이나 실제 군사지휘권을 제대로 행사할 수 없는 감사가 군무까지 총괄하는 데서 문제가 많았던 것이다.

감사의 권한은 국초에는 막강했으나 점차 사헌부와 분대·행대에 견제당하여 위축되어 갔다. 그러나 왕조 전체를 통하여 볼 때, 감사는 한 도의 행정·군사·감찰권을 한 손에 쥐고 있었다. 또한 감사는 국가의 기본이 되고 근간이 되는 인적 지원의 확보와 관리를 책임지고 있었다. 따라서 한 도의 호적·군적·요역의 관리는 물론, 경지·산릉·소택·광산·염분·목장과 같은 각종 재원과 수세원의 관리 등 전반적인 국가재산의 관리에 심혈을 기울여야 했다. 또한 감사의 직무 가운데는 권농이 큰 비중을 차지했다. 진황지 개간, 수리시설, 양전, 적시 파종과 수확 및 농경기술을 개발시킬 책임을 지고 있었다. 한편 조선시대에는 흉년·기근이 잦았기 때문에 도민에 대한 賑濟의 책임을 지고 있었다. 여기에는 질병에 대한 의료, 유이민에 대한 안집이 포함된다.

형옥에 대한 감사의 권한도 컸다. 지방의 수령은 笞刑 이하는 律에 의거 直斷할 수 있되, 杖刑 이상은 감사에게 보고한 후 명을 받아야 벌을 줄 수 있었다. 또한 감사는 3품 이하와 流刑 이하는 직단할 수 있었다. 그러나 2품 이상의 고관 범죄자에 대해서는 직단할 수 없으며, 이 때에는 왕의 허가를 받아서 처리해야만 하였다. 사형수는 三覆法으로 처리하였는데, 감사는

먼저 差使員을 정하여 그 읍의 수령과 함께 추문케 하고, 그 다음에 차사원 2명을 정하여 考覆케 한 후, 마지막 단계로 감사가 親問한 다음 啓達케 하였다.

감사는 수령과 함께 管學事 즉 도내의 교육과 주민의 교화에 책임을 지고 있었다. 그러므로 감사는 순력할 때마다 향교에 들러 謁廟 考講을 하며, 관내의 교수와 훈도를 감독하고, 수령에 대한 고과 기준에서 「興學校」 문제에 비중을 두어 취급하였다. 조선왕조는 국초부터 농잠과 교학 장려책을 국가의 통치이념으로 삼아 서울에 성균관과 학당을 확충 또는 설립하여 인재양성에 주력하는 한편, 지방에는 군현마다 향교를 설치하여 민풍 순화, 지방민 교화 등 숭유주의에 입각한 교육정책을 적극 권장하였다.

감사의 직함이 관찰사라는 데서 감찰기능이 특히 중시되었다. “수령은 백성을 다스리고, 감사는 수령을 다스리고, 국왕은 감사를 다스리는 바 그 중점은 모두 백성에게 있는 것”이라 한 세조의 말과 같이, 近民之官인 수령을 감찰하는 것이 감사의 중요한 임무였다. 따라서 감사는 소관지역을 순력하여 수령의 치정을 공경하게 고과하고, 연 2회 等第啓聞하였는데 《경국대전》 고과조에 보이는 것처럼 ‘觀察使具守令七事實跡 啓聞’이라 하여 7사의 실적을 고과의 기준으로 삼았던 것이다. 감사가 수령 7사에 대하여 행한 고과표를 밀봉하여 왕에게 직접 올리면, 왕은 친히 열람하고 승지로 하여금 봉합한 후 이조에 송부하였다. 이조에서는 접수와 동시에 이를 전사하여 사헌부로 移文하였다. 감사가 평가하여 계문한 고과는 수령의 포폄에 직결되었기 때문에 그것은 절대적인 권위를 가졌다. 하지만 상·중·하로 등제하는 고과에 뚜렷한 비율이 정해져 있는 것이 아니기 때문에 때로는 수령들의 성적이 거의 모두가 「上」으로 등제되는 등의 모순도 없지 않았다. 감사는 수령뿐 아니라 관내의 모든 외관에 대해서도 규찰의 대상으로 삼아 수령의 예에 따라 고과·포폄하였다. 거기에는 찰방·역승·도승·교수·훈도·심약·검률 등이 포함되었다.

감사는 이상과 같은 일반행정·사법뿐 아니라 군사적인 기능까지 관장하고 있었다. 「監司總治軍民」이라 한 데서 군정도 당연히 감사의 권한에 포괄되지만 감사의 직함에는 으레 병사·수사를 겸함으로써 더욱 확실해졌다. 감

사는 결국 도내 일반 행정장관으로서의 기능, 감찰관으로서의 기능 및 군사적인 기능까지를 수행했던 지방의 최고 외관이었다.

《淸選考》소재 8도의 감사를 조사해 보면 한 사람이 같은 도에 재임, 3인이 있는가 하면, 동일인이 2~3도 내지 4~5도 감사를 역임한 자가 많았다. 중앙정부에서 소수의 선택된 관료군이 政曹·三司·承政院을 배타적으로 자기들끼리 자리를 바꾸어 가면서 승진·전임했듯이, 8도 감사의 자리도 선택된 소수의 관료들에 한해 점유되고 있었다.

도정을 총괄하는 관찰사는 감영을 중심으로 관내의 제읍을 순력하면서<sup>28)</sup> 업무를 수행하였다. 감영을 구성하는 기구로서는 인적 구성과 물적 시설로 나눌 수 있다. 전자에는 도의 장관인 감사 밑에 首領官인 경력(종4품) 또는 도사(종5품)와 판관·교수(종6품) 및 종9품의 훈도·심약·검물을 각 1명씩 두며, 행정실무를 담당하는 영리와 친역을 지는 영노비 등이 있었다. 후자에는 감사의 관아를 비롯하여 속료들의 衙舍, 吏隸들의 거소 기타 館樓·창고 등으로 구성되어 있었다.

경력 또는 도사는 감사의 수령관 즉 수석부관이란 뜻이며, 양자가 모두 관찰사의 보좌관임에는 틀림이 없지만, 경력을 두면 도사를 두지 않고, 도사를 두면 경력을 두지 않았기 때문에 양자가 함께 재직하면서 각기 사무를 분장하여 직무를 수행할 수는 없었다. 따라서 경력과 도사는 비록 관품의 높고 낮은 차이는 있다고 할지라도 직무의 내용은 동일했던 것이다.

도사는 亞監司(亞使)로서 한도를 규찰하고 감사 유고일 때에는 감사직을 대행하였으며, 감사가 순력할 때에는 감사와 소관지역을 나누어 순찰하기도 하였다. 특히 도사는 도내의 감찰·사법·향시·감시·교생고강 및 전정·군정 등의 사찰과 감독업무를 띠고 있어 마치 경중 각사의 감찰 직임과 비슷하였다.

조선시대 외직으로서의 판관은 크게 세 가지 종류가 있었다. 첫째는 대읍 수령의 부관격인 판관으로 국초 이래 각 도의 계수관인 부·목에 설치되었다가 중기 이후에 가서는 濟州·鏡城을 제외하고는 모두 폐지되었다. 둘째는

28) 조선 초기 감사의 巡歷行次는 매우 장관이었는데, 柳希春의 《眉巖日記草》에 잘 묘사되어 있다.

조운과 관련하여, 경기도에는 수운판관, 충청·전라도에는 해운판관이 각각 설치되었으나 이것도 후기에 가서 혁파되었다. 셋째는 감사가 임기 2년에 술권 부임하여 감영 소재읍의 부윤 또는 목사·부사를 겸임할 때 營下 읍에 두는 판관(평양은 종4품인 서윤)이 있었다.

감사의 속료로서는 국초부터 파견되었던 검률과 심약 및 후기에 새로 설치된 中軍 등이 있다. 검율과 심약은 각기 형조와 전의감에서 차송되는 임기 15개월의 무록관이며 전자는 율의 해석, 적용과 집행에 관한 사무를 관장하고 법규와 刑의 통일을 기하는 직책을 가지며, 후자는 의원으로 감영과 병영 등의 의약사무를 관장하였다. 이들은 관물의 遞送이나 공문의 전달 등 驛政을 관장했던 찰방과 함께 감사가 순력할 때는 반드시 수행하였다. 8도 감영에 1명씩 배치된 중군은 정3품 당상관으로서 병조에서 차공되며 도내의 군사업무를 관장하였다.

이러한 감사의 보좌관 외에 감영에는 일찍부터 행정실무를 담당하는 營吏와 영중 잡역과 사환을 담당하는 營奴婢가 있었다. 군현에는 향리가 있듯이 감영에는 병영·수영과 같이 각 읍에서 차출된 영리가 있었다. 영리의 충원과 교체는 도내 각 읍의 유력한 호장급에서 차출하되 일정한 임기를 가지고 新差·重任·遞任 등 신진대사가 항상 계속되었다. 영리는 향리와 마찬가지로 이·호·예·병·형·공의 6방과 承發·啓書 등으로 업무가 분장되었고 도내의 역리에서 차출되는 驛頭가 있으며 그 정원은 도에 따라 일정하지 않았다. 영리는 감사가 순력할 때에 향도 내지 안내자로서, 또는 감사의 명령을 받아 수령의 치읍과 민정을 염탐하는 역할도 맡았다. 특히 감사의 순력에는 영리의 활동이 컸다. 감사는 관내 수령의 비행을 적발하기 위하여 영리를 사방으로 풀어 정보를 수집케 하는 한편 감사를 수행하는 영리는 감사의 수족으로 행세하였다.

도정을 총괄하는 관찰사의 임기가 1년이나 2년이나에 따라 감영의 기구와 시설에 차이가 있었다. 태종조 8도체제가 확립된 뒤에도 양계와 경기 및 남부 5도에 따라 임기는 물론, 감사가 검윤(검목)·술권 여부에 따라 감영의 내부구조가 다를 수밖에 없었다. 충청·경상·전라·강원·황해 5도는 각기 청주·상주·전주·원주·해주를 감영으로 하고 있었으나 이들 감영의 소재읍

에는 부윤 또는 목사가 각기 부관인 판관을 대동하여 읍을 다스리고 있었고, 비록 감영이 설치되어 있었다 하더라도 그것은 초기의 평양이나 함흥처럼 宣化堂·澄清閣·布政門 등과 같은 감영 전속의 관아시설은 없었다. 이러한 감영은 도정을 총괄하는 중심지 또는 수합지로 역할하였고 임기 동안 끊임 없이 순력해야 하는 감사의 일시 휴식하는 곳으로 간주되었다.<sup>29)</sup>

## (2) 군현직제와 행정체제

행정구역인 군현은 그 읍세의 규모에 따라 주·부·군·현으로 구획되었고 읍관인 수령은 거기에 대응하여 관계상 최고 종2품에서 최하 종6품에 걸쳐 있는 府尹·大都護府使·牧使·府使·郡守·縣令·縣監이 파견되었다. 이들 수령은 행정체제 상으로는 모두 병렬적으로 직속상관인 감사의 관할 하에 있었으며, 다만 이들 수령이 겸대하는 군사직으로 말미암아 수령 간에 상하의 계통이 이루어지기도 하였다.

이러한 수령의 행정체제는 태종조에 정비되고, 세종조의 보완기를 거쳐 마침내 《경국대전》에 그 구체적인 모습을 담게 되었다. 그러나 군현의 행정조직은 그 후 도제와 면리제의 발달에 따라 계속 수정·보완되었다. 즉 行營에서 留營체제로 발전함에 따라 위로는 감사 또는 감영과의 행정체제에 변화가 수반되었는가 하면, 아래로는 향촌사회의 지배권이 향리에서 재지사족으로 대체됨에 따라 「邑司」(州司·府司·郡司·縣司: 호장층의 집무청)<sup>30)</sup>의 지위 저하와 함께 유향소의 기능이 강화되어 갔으며, 면리제의 확립은 면·리임이 수령의 하부 행정체제에서 향리와 함께 중요한 기능을 수행하게 되었다. 이상과 같은 수령을 중심으로 한 감사·감영과의 관계, 유향소와 면·리임 및 향리와 연결된 군현의 행정체제는 조선 초기부터 한말에 이르기까지 끊임없이 변천하였던 것이며, 같은 군현의 수령체제라 하더라도, 도에 따라 군현에 따라 각각각색이었다. 각 《邑誌》 소재 邑事例를 통하여 그러한 특징을 엿볼 수 있다. 앞에서 언급했듯이 도정이나 군정은 행정·사법·군사 등 전반을 취급하는 하나의 종합행정인데 여기에 道主 또는 城主로서의

29) 李樹健, 앞의 책(1984), 359~367쪽.

30) 李樹健, 〈高麗時代 ‘邑司’研究〉(《國史館論叢》3, 1989).



감사와 수령이 단독 부임한다는 데 많은 문제점을 안고 있었다. 물론 감사 밑에 도사 등 속료가 있고 대응에는 부관인 판관이 설치되기도 했지만, 실제로는 감사 또는 수령이 도정 또는 군정을 전담하다시피 하였다.

경관직에 포함된 수도의 한성부, 옛 수도인 개성부, 토관이 설치된 양계의 읍 및 일반 군현에 따라 각기 행정체제가 상이하였다. 일반 군현도 크게 남부 6도 양계 및 제주도로 나눌 때 약간씩 차이는 있지만 대체로 17세기 이후가 되면 전국이 일체화되어 갔다. 먼저 《경국대전》과 《신증동국여지승람》 기타 《읍지》에 의거, 조선시대 일반 행정구획 단위로서의 군현의 기본구조를 수적으로 정리하면 다음 <표 8>과 같다.

<표 8> 조선시대 읍격에 따른 기본구조표

읍 격 구 분		州 府尹 중2품	州 大都護府使 牧使,정3품	府 都護府使 중3품	郡 郡守 중4품	縣 縣令 중5품	縣 縣監 중6품
留鄉所	座首	1	1	1	1	1	1
	別監	3	3	3	2	2	2
邑	司	州(府)司	州(府)司	府司	郡司	縣司	縣司
敎	官	敎授	敎授	敎授	訓導	訓導	訓導
鄉校留學生徒		90	90	70	50	30	30
官屯田結數		20	20	16	16	12	12
廩田	衙祿田數	50	50	50	40	40	40
	公結須田數	15	15	15	15	15	15
外衙前	書員	34	30	26	22	18	18
	日守	44	40	36	32	28	28
官奴婢數		600	450	300	150	100	100
鄉校奴婢數		30	25	20	10	10	10

위 표와 같이 군현은 읍격과 수령의 관등에 따라 인적 구조와 물적 정액에 차이가 있었다. 그러나 정수는 법제상 정해진 것이며 실제로는 邑勢의 융성과 쇠잔에 따라 차이가 있었다. 우선 수령의 하부행정체계로서는 읍사를 중심으로 향리조직, 유향소를 중심으로 재지사족 및 면리행정을 담당한 면·리임으로 구성되어 있고, 이들은 또한 서울의 京邸와 京在所, 감영·병영 등의 영

리·영저리와 계통화되어 있으며, 그 밑에 각종 천역을 담당하는 관노비가 있었다. 후기의 《읍지》관직조에는 각 읍마다 수령 이하의 관원·吏隸가 정액되어 있다. 여기에는 향청의 임원인 座首와 別監, 軍官, 人吏(衙前·鄉吏·假吏), 知印, 使令, 官奴, 官婢, 妓生 등의 정원이 실려 있는데, 그 명칭과 정액은 시대와 지역에 따라 일정하지 않았다.

지방행정의 기본구획으로서의 군현은 일정한 구역에 일정한 주민, 그것을 통치하는 행정조직과 관아·창고 등의 시설을 가졌다. 당시 지방행정의 궁극적 지향점이란 왕권의 입장에서 본다면 중앙집권화와 농민의 효과적인 지배에 있었다. 그것은 군현행정을 책임진 「수령의 7사」에서 구체적으로 표현되어 있듯이 인구증가와 농업생산성 향상, 공정한 조세·공부의 부과, 주민교화에 역점을 두었던 것이다.

조선 초기 「祀典」의 확립과정에서 중앙집권적인 지방의 통치체제가 왕권을 정점으로 지방의 행정체계는 물론 주민의 신앙체계까지도 관권 주도의 방향으로 나아가게 되었다. 즉 조선왕조는 사전을 크게 大·中·小祀로 나누고 수도를 중심으로 관련 군현별로 정하였다. 그 결과 특정 사전을 제외하고는 모든 군현이 통일된 사전체계를 갖추게 되었다. 즉 고을마다 「鎮山」이 지정되고 文廟(향교소재)·社稷壇·城隍祠·厲壇등 1묘·1사·2단이 설립되고 종래 잡다한 민간신앙은 비유교적인 淫祀로 규정하여 금단하였다.<sup>31)</sup> 군현 단위의 사전은 군현행정의 수장인 수령이 주재함으로써 명실상부하게 고을을 대표하였다. 또한 고을마다 국왕의 상징인 殿牌를 객사에 모시고 지방 관민이 여기에서 군신관계의 의식을 수행하였다.

군현 관아의 소재지 읍치는 군현행정의 중심으로 대개 주위는 성곽(읍성이 없는 고을도 많음)으로 둘러 있고 그 안에 수령관아를 비롯하여 각종 관청, 누정·창고 등이 배치되어 있었다.

이러한 각종 관아시설의 규모는 대체로 읍격과 읍세에 비례하며, 조선 후기 지방도시의 성장추세에 따라 감영시설이 확충되어 나갔듯이 읍치의 규모와 관아시설도 확충되어 다음과 같은 시설이 갖추어지게 되었다.

31) 金泰永, 〈朝鮮初期 祀典의 成立〉(《歷史學報》58, 1973).

客舍(殿牌奉安) 衙舍(東軒・守令官衙) 鄉校(文廟) 鄉廳(座首・別監執務所) 軍官廳 將官廳(中軍・別將・把總 등) 邑司(州・府・郡・縣司) 作(秩)廳 兵房廳 刑房廳 工房廳 田制廳 官廳 貢廳 小星廳 使令房 通印房 官奴廳 軍牢廳 書廳 養武廳 選武廳 武學堂 贊壽堂 教練堂 都訓導房 藥房 教坊(樂府) 刑獄 邑倉 大同庫 補民庫 賑恤庫 社倉 등

지방통치를 직접 담당한 감사와 수령은 1도 또는 1읍의 군주와 같은 존재로서 일국의 통치를 맡은 왕의 분신이였다. 사실 역대의 선정 시기를 살펴보면 고려와 조선도 중국의 경우와 같이 예외없이 循良한 수령에 의한 치읍에 바탕을 두고 있었다. 지방통치가 근대국가처럼 발달하지 못한 당시에 지방주민의 고락과 휴척은 오로지 외관이 유능한가 여부에 달려 있었기 때문에 조선조의 역대 군주들은 수령 선임에 특별한 관심을 갖고 있었다. 태종・세종・세조・성종과 같은 군주들은 평소 經史를 열람하는 과정에서 군주의 선정은 결국 치민을 일선에서 담당하는 수령을 엄선하여 모두 循・良吏를 얻게 되면 정치는 자연히 잘된다고 믿었던 것이다.

수령의 질과 권위를 높이기 위하여 수령의 品秩을 참서관 이상으로 올리고 무능한 胥吏로서 수령이 되는 것을 막고, 文史와 덕망을 갖춘 士流를 수령에 임용하는 일련의 조치가 회군(1388) 이후부터 추진되었다. 수령을 牧民, 近民 또는 「親民之官」이라 하여 그들의 선임과 고과에 매우 신중을 기했던 것이며, 지금의 수령은 봉건시대의 제후와 같다고 하였다. 一邑之主人 수령은 그 인품이나 자질・능력 여하가 읍민들의 생활에 직결되기 때문에 국초부터 수령의 임면・권한・임기・전보・승진 등에 관한 활발한 논의와 법제적 수정・보완과정을 거쳐 마침내 《경국대전》에서 구체적으로 규정되었다.

초창기의 수령은 일반행정 뿐만 아니라 지방의 군사권도 장악하고 있었기 때문에 반드시 문무 겸비자를 선임해야만 했다. 세종 초에는 종래와 같이 양계와 각 도 연변의 수령은 필히 武才가 있는 자로 임명하고 변방의 군사적 요지는 上・中・下緊으로 구분, 적임자로 임용케 하였다. 국초에는 도평의사사 6조・대간에게 수령에 임용할 인재를 천거토록 하여, 공평・청렴하며 재능이 있는 사람을 얻어 임무를 맡기되 만 30개월이 지난 후 현저한 치적을 보인 자를 경관으로 발탁 등용시키고 천거된 사람이 적임자가 아니면 舉

主까지 논죄케 하였다. 한편 연변·연해의 수령은 문무를 겸비한 자로 임용되어야 하기 때문에 선임과정은 이조와 병조가 협의했으며 그들의 고과에도 감사와 병사가 서로 협의하였다. 수령에 대한 선임의 신중은 署經에도 반영되었다. 사헌부·사간원의 관원이 회합하여 수령 후보자에 대한 서경을 철저히 행하고 그 결과를 참조하여 수령으로서의 적임 판정이 난 후에야 정식 제수하였다.

수령의 임기가 태조·태종대에는 30개월, 세종에서 단종대에는 60개월(6期), 세조대에는 다시 30개월로 실시되다가 《경국대전》에서는 1,800일로 규정되었으며 未率眷 수령은 900일이 지나면 이임이 가능하였다.

이상과 같은 국초 이래 태종·세종대의 외관지위 강화책과 서임제·임기제는 세조·성종조를 거치면서 다소 수정을 가하여 《경국대전》에 법제화되었다. 그런데 수령은 군현 주민을 직접 다스리므로, 그들로부터 얼마나 徵稅調役을 원활히 할 수 있느냐 하는 것은 주로 수령의 치정에 달려 있었다. 그러나 수령은 직속상관인 감사 외에 중앙의 대간, 수시로 과전되는 행대와 경차관 및 그 읍의 경제소 등 여러 계통의 감시와 견제를 받고 있어서 치읍의 득실을 막론하고 그 임기를 제대로 채우지 못하는 경우가 많았다. 그런데 조선시대 전국읍지 소재의 《各邑先生案》에 의거, 역대 수령의 임기를 분석한 결과를 살펴보면 법전 규정과는 상당한 거리가 있었다.<sup>32)</sup> 대체로 세종에서 성종조까지는 당초 세종의 의도대로 수령 업선, 구임, 경외관 순환 근무제가 제대로 지켜졌다.

한편 수령은 감사·병사 등 다른 외관들과 마찬가지로 부임에 앞서 의정부·6조·대간 및 그 도나 읍의 前官宅을 방문하여 그들로부터 교시와 조언을 청취하고 하직인사를 하는 것이 관례가 되어 있었다. 이는 본래 국왕이 수령을 인견하는 취지와 같은 것으로 막중한 외임을 원만하게 수행하기 위해서는 덕망과 경륜 및 풍부한 경험을 갖춘 원로대신, 풍헌지관인 대간 및 그 읍과 유관한 재경관료들을 차례로 방문할 필요가 있었던 것이다. 성종은 의정부·이조에 다음과 같이 傳旨한 바가 있었다.

32) 李源鈞, 《朝鮮時代 地方官의 交遞에 관한 研究》(東亞大 博士學位論文, 1987).

《大典》안에 새로 제수된 경외 관직자와 出使者로 하여금 政府·銓曹를 參調케 한 것은 정부·전조를 중시하여 그들로 하여금 내외 庶官을 두루 管攝토록 한 것이며, 다른 한편에서는 참알을 통해 新除者의 타당 여부와 인물의 선악 여부를 관찰할 수 있기 때문이다. 그런데 근간 들리는 소문으로는 정부·전조의 낭청들이 참알할 때에 예물이란 명목으로 물자를 요구하니 앞으로는 그런 폐습을 혁파하라(《成宗實錄》권 186, 성종 16년 12월 정미).

왕이 이렇게 지시한 것은, 수령이 부임에 앞서 정부·전조등을 참알할 때 賄賂와 徵索·청탁을 자행하였고, 부임 후에는 경중 각사 또는 재경관료들로부터 이른바 「折簡求索」이 빈번했던 사태를 경계하기 위해서였다.

조선시대의 경·외 관서는 관리직인 양반출신의 관료와 행정실무 담당층인 중인계의 이속으로 구성되어 있었다. 양자는 본래 토성이란 같은 뿌리에서 나왔으나 15세기 이래 양반사회가 확립되는 과정에서 사족과 이족으로 명확히 구분되어 갔다. 그러니 조선시대에는 왕을 정점으로 경중의 각 사마다 사족인 官과 이족인 吏가 중앙정부를 구성했듯이, 지방행정도 전적으로 사족인 외관과 이족인 향리 및 재지사족에 의하여 운영되고 있었다. 마치 중앙의 집권세력이 그 권세를 계속 유지하려면 고관 요직을 놓치지 않고 버티어 나가는 데서 가문의 영광을 지킬 수 있는 것과 같이, 각 고을의 이족들은 향리세계의 상층부인 호장층의 확보 여부가 그들 세력의 소멸과 성장에 직결되었다. 그래서 양반사회에서는 족세·가세에 따라 國班(1국을 대표한 양반), 道班(1도를 대표한 양반), 鄉班(고을을 대표한 토반)이란 양반의 등급이 있듯이 향리세계에도 각 읍의 이족을 대표한 명문이족이 있게 되었다.

군현향리들은 그 읍의 수령은 물론 감영과 중앙정계에까지 연결되어 있어 비록 양반으로부터는 멀리서 천대를 받았지만 실제 지방행정에 있어서는 그 형세가 대단하였다. 우선 군현의 각종 장부와 공문서가 그들의 손안에 있었으니 호적이나 신분관계 자료를 개변하는 데도 용이하였다. 그래서 본관을 모칭하거나 선대의 世系를 조작하여 현재는 자기들이 이역을 지고 있지만 본래는 사족이었다는 것을 의식적으로 내세웠던 것이다.

향리세계는 일찍부터 신분 위계상으로는 상·중·하의 三壇과 三班이란 용어가 관용되어 왔던 것이다. 따라서 조선 초기에는 향리

세계를 거론할 때마다 호장·기관·장교라는 구분이 있었고 이들을 통칭할 때는 삼반 또는 삼반관속이라고 하였다.<sup>33)</sup> 그러나 수령직의 강화와 향리지위의 격하라는 시대적 추세에서 향리지제도 향청의 조직과 함께 수령의 하부 행정체계로 일원화되어 종전의 호장·기관 구분은 점차 무의미해졌고 그 대신 호장도 이방·호방·형방 등과 함께 6방체제에 흡수되고 말았다.

## 5. 지방자치적 기구

### 1) 경재소와 유향소

京在所는 留鄕所와 함께 고려의 事審官制에서 분화 발전한 것이지만, 무엇보다 14세기 말 왕조 교체기에 새 왕조를 창건하는데 주역을 담당했던 신흥 사대부 세력이 이제까지 군현의 지배권을 갖고 있던 향리를 배제하고 재경관인과 연결된 재지사족 주도의 지방통치와 성리학적 향촌사회를 확립하려는 과정에서 양자가 거의 동시에 서울과 지방에서 각각 설치 운영되었다. 경재소와 유향소는 그 구성원이나 소재지 및 기능상으로 볼 때 별개의 기구인 것처럼 보이지만, 실제 양자는 서로 불가분의 표리관계에 있어 따로 떼어 설명할 수 없다.

경재소란 용어는 벌써 공양왕 2~3년의 국보호적에 나타남을 보아, 고려의 사심관계가 여말에 이르러 사족이 크게 재경관인과 유향품관(또는 토성품관)으로 분화되는 추세가 급진전되자, 각기 재경·재향 세력별로 경재소와 유향소가 설치 운영된 것으로 보인다.<sup>34)</sup>

이러한 경재소의 조직과 임원 및 직무에 관한 구체적인 규정은 세종 17년(1435)에 비로소 나타나는데, 그 내용은 다음과 같다.<sup>35)</sup> 즉 군현토성에서 상경 종사한 재경관료로서 본관, 부·모·처의 내·외향 등 연고가 있는 주·

33) 李助相, 《朝鮮後期の 郷吏》(一潮閣, 1990).

34) 《成宗實錄》권 137, 성종 13년 정월 신유.

35) 《世宗實錄》권 69, 세종 17년 9월 기사.

부·군·현 중에서 혈연적 또는 지연적으로 가장 가깝다고 보는 이른바 「八祖戶口法」에 의한 8개 향(읍)을 최대범위로 한 경제소의 조직 범위로 정하였는데, 관품에 따라 최고 8개 향에서 최하 2개 향(읍)의 경제소를 맡게 되었다. 이는 바로 고려의 사십관 조직과 비슷한 것이며, 경제소마다 좌수 1명, 참상(6품 이상)·참하(7품 이하) 별감 각 2명씩 모두 5명의 임원을 둔다는 것이다. 그러니 경제소는 사십관에 비해 재경관인들의 참가 읍수가 확대된 셈이다. 유향소의 임원은 주·부·군·현이란 읍격에 따라 임원의 정원이 다른 데 경제소는 관계자료의 결여로 그 상세한 정원은 알 수 없다. 경중 각사마다 당상과 낭청이 있듯이 경제소 임원에는 당상·좌수·별감이 있었다. 당상은 그야말로 당상관이 선임되고 별감은 당상이나 좌수보다 관직이 낮은 자가 선임되었다.

경제소는 사십관제의 변형으로 충숙왕 5년(1318)에 사십관제가 공식적으로 혁파된 후에도 비법제적인 임의의 조직체로서 군현에 따라 잔존하다가 새 왕조의 개창과 동시에 확대 재조직되어 갔다고 볼 수 있다. 그것은 군현의 형세와 상경 從仕勢의 융성·쇠잔에 따라 조직 시기의 더딤과 빠름이 있었던 것이다. 그런데 조선의 개국 초에 외방거주 품관과 한량을 상경 시위케 한 조치는 중앙정부의 입장에서 본다면 이른바 「強根弱枝策」의 하나로 볼 수 있으며, 한편 국가는 재경관인으로 하여금 제각기 연고지에 따라 경제소를 조직케 하고 그것을 통해 지방을 보다 효과적으로 통제하려 했던 것이다. 이와 함께 재경관인들은 경제소와 유향소를 발판으로 각기 연고지의 지방행정은 물론, 자기들의 사회적·경제적 기반도 부식해 갔던 것이다. 제주와 양계지방의 重鎭에 「土官」을 설치하여 토착세력을 기미 내지 회유했듯이, 경제소의 운용도 처음에는 이러한 지역부터 국가적 관심이 집중되었다.

세종은 제주와 양계의 신설 중진에 대하여는 경제소를 통한 효과적인 지방통치를 바라마지 않았다. 세종은 양녕대군과 효령대군으로 하여금 각 도 제읍의 유향소를 분장시킨데 이어 동왕 20년에는 신설진인 경원·회령·경흥·종성에, 동 29년에는 온성에, 대군·왕자들로 하여금 각기 경제소를 관장케 하였다. 사실 함경도는 조선왕조의 「興王之地」 또는 왕실의 친척이 사는 豐沛鄉으로 간주되어 개국 초부터 국가는 이 지방 경략에 특별한 관심을

가졌다.

특히 양계지방에 대한 회유책은 이남 6도와는 달랐다. 가령 국초 이래 호구성적·군적작성·양전사업과 같은 집권책과 수취체제의 정비문제는 으레 유예되어 왔으며, 현지의 토호 자제를 서울에 초치하여 거경 시위하게 한 다음 벼슬을 주고 또 중진에는 토관을 설치하여 재지세력을 회유 무마한다든지, 왕자들로 하여금 각 읍의 경재소를 분장케 하는 일련의 조치가 바로 그것이다. 세종은 이러한 신설 주전의 제반 규모를 마땅히 남부 군현과는 달리 해야 한다면서 6진 자제 가운데 재간이 있는 자를 선발, 상경 종사시키고 왕자들로 하여금 각기 경재소를 관장하도록 하면, 이곳이 영구히 북방의 藩屏이 될 것이라고 하였다.

경재소는 각기 소관 군현의 유향소와 긴밀한 종적 유대를 가지고 유향소 임원의 임면권, 향리규찰, 향중인사의 천거와 보증, 향풍교화, 공부·진상의 독촉, 경저리 사역, 貢物防納 및 소관 군현의 요구사항의 건의 등 실로 광범한 활동을 하였다. 법제상 수령의 치정에는 관여할 수 없다 하였지만 실제로 소관 군현의 공무에 대하여 수령에 압력을 가하는 경우가 많았다. 특히 경재소는 15세기 초 군현구획의 개편, 임내의 이속, 읍격의 승강, 읍치의 이전, 군현의 병합문제 등에 대하여 상당한 영향력을 행사한 바 있다.<sup>36)</sup>

각 읍의 경재소에는 당상·좌수·별감 등의 임원이 있었다. 참가자격은 본관·출신지·외향·처향 등 8향 외에도 祖先墳墓 소재읍·수령 임지도 가능했던 것이며, 본인의 자천 또는 현임자의 추천이나 권고에 의하여 선임되었다. 경재소 임원은 관할유향소 임원의 임명권을 가지며, 향리규찰과 인재 천거 및 향중인사들로부터 갖가지 청탁을 받는 경우가 많았다. 경재소는 자체 일정한 예산을 갖고 경조비, 감사·수령의 전송연, 방문객 접대비 등에 충당하였는데, 그 예산은 해당 읍의 유향소나 京邸에서 공급되었다. 유향소는 경재소에 歲饌·節饌과 같은 일정한 예물을 보내왔다. 경재소 임원은 부모상을 당하거나 외관으로 서울을 떠나게 되면 사임하였다.

36) 金聲均, 〈京在所의 性格에 對한 一考〉(《亞細亞學報》1, 1965).

金龍德, 《鄉廳研究》(韓國研究院, 1979).

周藤吉之, 〈鮮初における京在所と留郷所とに就いて〉(《加藤博士記念東洋史集説》, 1937).



경제소는 재경세력 또는 관권 주도의 지방 통치체제를 확립하려는 조선 초기에는 매우 중요한 존재였다. 그래서 재지사족 중심으로 조직된 유향소는 15세기에 걸쳐 여러 차례 치폐를 거듭한 데 반하여 경제소는 임진왜란 전까지는 그러한 과정을 밟지 않았다. 지방에서 상경 종사한 뒤에는 그들은 각 지방에 산재한 소유 토지와 노비 또는 출신지 소재 토지와 노비를 지배해 왔는데, 바로 경제소가 그러한 기능을 담당했던 것이다.

재경관인들은 혈연과 지연, 인맥과 학연 또는 동료적 연결에서 각각 소유 토지·노비의 소재지 외관들과 연락하여 외지 농장의 관리와 외거노비의 추세와 수공예 협조를 구할 수 있었다. 재경관인이나 재지사족을 막론하고 그들의 2대 재산인 토지와 노비가 크게 父邊·母邊·妻邊 및 祖母·曾祖母·外祖母邊 등으로부터 전래된 것과 마찬가지로 경제소도 재경관인들의 그러한 연고지(8향)별로 조직되었기 때문이다.

이러한 경제소가 바로 재경관인들로 하여금 서울에 살면서도 전국 각지에 산재한 토지와 노비를 지배하여 그들로부터 收租·收貢(노비신공)을 효과적으로 수행할 수 있었던 요인이다. 특히 16세기 이래 노비의 도망문제가 심각하게 대두되면서 사족들의 도망노비 추쇄문제는 그 읍 수령들의 적극적인 협조가 필요하였다. 성종조 李深源의 상소에 보이듯이, 재경관인들과 외관의 청탁은 경제소를 매개로 하여 이루어지는 경우가 많았다.<sup>37)</sup>

경제소에 의해 임명된 유향소는 군현 지배권을 향리로부터 회수하기 위해서 경제소의 힘을 빌렸던 것이며, 재경관인들은 각기 경제소를 발판으로 하여 그 읍 수령과 유향소에 직접·간접으로 영향력을 행사함으로써 연고지의 지방행정은 물론, 자기들의 경제적 기반도 부식해 갔던 것이다.

유향소는 여말 선조 신분제의 재편성과정에서 이른바 토성품관·유향품관이 각 읍마다 존재하게 되었고, 군현 내지 향읍 지배세력이 향리에서 재지사족으로 점차 대체되는 과정에서 서울의 경제소와 함께 유향소가 자발적으로 조직·운영되어 갔던 것이다. 그것은 재지사족의 번성과 쇠잔 여부에 상관 관계를 갖고 있다고 여겨진다. 재지사족이 일찍이 형성된 대읍·옹부는 벌써 여말부터 설치된 것같으나 그렇지 못한 소현과 벽읍은 15세기에 들어

37) 《成宗實錄》권 91, 성종 9년 4월 기해.

와서 조직되었다.

재지사족은 이른바 「토성품관」·「유향품관」이라 불리우는 부류들로서 여말에 남발되었던 첨설직을 받아 이족에서 유향품관으로 성장한 부류 또는 왕조교체와 세조찬탈 때 낙향한 재지사족이 중심이 되어 유향소를 설치·운영했던 것이다. 그러니 조선왕조의 진전에 따라 재지사족들은 성리학적 향촌 질서를 확립하고 새 농법을 적용, 지역개발을 활발히 추진하는 데서 그들의 정치·사회적 세력도 신장해 나갈 수 있었던 것이다. 유향소를 발판으로 한 재지사족들의 향촌지배에 대한 신장추세는 결국 세조의 진제정치와 관권 중심의 중앙집권화와 충돌하여 세조 13년에 폐지되고 말았다.

유향소 혁파에 관한 기사는 《세조실록》에서는 보이지 않으나 성종 13년부터 유향소 복설운동이 전개되면서 朝臣들의 진언 중에서 세조조의 유향소 혁파 사실이 밝혀졌다. 세조 13년 유향소 혁파 경위에 대해서는 대체로 두 설이 있다. 하나는 함경도 각 관의 유향품관들이 李施愛의 반란에 가담하여 수령들을 擅殺하였으므로 혁파되었다는 것이며, 다른 하나는 李克培의 말에 근거한 것으로 세조 말년 충주민이 수령을 고소하려 할 때 유향소에서 수령을 고소하는 것이 불가하다고 하여 사람들을 침학하였는데 이 사건이 세조에게 알려져서 혁파되었다는 주장이다.<sup>38)</sup>

성종 19년 이른바 「유향소 복설절목」에 의거, 새 모습으로 복설된 유향소는 鄉射堂과 같은 시설의 확충, 조직의 강화, 향안의 작성, 향규의 제정과 함께 수령 치읍의 보조기관인 군현의 「貳衙」로 정비되어 갔다. 당초 사림파가 의도했던 방향이라기 보다는 오히려 관권 주도로 나가게 되었다. 그것은 戊午士禍를 계기로 훈구세력이 명종조 말까지 계속 집권했기 때문이다. 유향소의 임원에 관해서는 자료에 따라 약간의 차이는 있으나 후기의 읍지에 의거하여 조사해 보면 좌수는 읍격에 관계없이 1읍 1인이며 별감은 주·부는 3인, 군·현은 2인이 일반적이었다. 그런데 유향소는 조선 후기에 오게 되면 향청 또는 향소라 부르게 되었고 그 조직과 권한은 시대 또는 군현에 따라 현저한 차이가 있었다.

柳希春의 《眉巖日記》에 의거한 유향소의 실태는 다음과 같다.

38) 李泰鎮, 〈士林派의 留鄉所復立運動〉(《震檀學報》 34·35, 1972·1973).

첫째, 지방에서 상경 종사한 사림이나 훈구계열의 재경관인을 할 것 없이 다 같이 각기 연고지별로 관품에 따라 최고 8향에서 최하 2향의 경제소에 참여하면서 각기 그 읍의 유향소나 경저(리)와 밀접한 관련을 맺고 있었다.

둘째, 각 읍의 유향소 임원(鄉任)의 임면권은 전적으로 경제소에 품신하여 결정되었다. 향임의 선정은 鄉望을 가장 존중했던 것이며, 향망은 향안에 등재된 향중 인사들의 공론에 의해 좌우되었다. 경제소 임원이나 향임을 맡고자 하는 자도 모두 향망에 의거, 선임되기를 희망하였다.

셋째, 경제소와 유향소 사이에는 임원 선임문제를 두고 갈등과 분쟁이 야기되었고, 경제소 임원 사이에도 유향소 임원의 임면문제를 두고 서로 친소나 이해관계가 얽혀 대립하는 경우가 많았다.

경제소가 존재했던 조선 초기에는 유향소의 임원 임명권과 주요공무의 결정권이 경제소에 귀속되어 있었고 향안이나 향규도 경제소의 승인을 받아 확정했으며, 유향소의 기타 권능 가운데 중요한 사항은 반드시 사전에 경제소의 결재를 요했으니 초기의 유향소는 완전히 경제소의 장악하에 놓여 있었다 해도 과언은 아니었다.<sup>39)</sup>

## 2) 면리임과 5가작통제

군현의 하부 행정구획으로서의 面里편성과 면리임의 행정체제는 15세기 후반에 반포된 《경국대전》에 비로소 규정되었으나 그것이 실제 향촌사회에까지 정착되기 위해서는 상당한 시일이 걸렸다. 국초 이래 수령의 하부 행정체제로 直村과 任內가 병렬해 있었으면서 그 행정의 실체는 수령→향리→면리임→면리주민, 또는 수령→유향소→면리임→면리주민으로 연결되었는가 하면 15세기 말 유향소가 복설, 재정비되면서 수령→향리의 체계에서 향리를 제치고 수령→유향소→면리임으로 계통화한 군현이 있기도 하였으나 대체로 16세기부터는 수령→향리 또는 향청→면리임으로 연결되어 결국 면리임은 수령의 지휘·감독 하에서 향리와 향청의 중간단계를 거쳐 면리행정을 수행해 갔던 것이다.

39) 李樹健, 앞의 책(1989), 331~332쪽.

조선 초기의 면리체계는 대체로 다음과 같은 상태 하에 놓여 있었다고 상정할 수 있다. 즉 임내의 직촌화는 지방행정제도의 발전이란 측면에서도 중요하지만 향촌사회 세력이 토성이족에서 재지사족으로 교체되었다는 데 큰 의미를 찾을 수 있다. 그런데 이러한 향촌지배세력의 교체도 일시에 성취되지 않고 15·16세기에 걸쳐 서서히 진행되었으며 지역에 따라 선후의 차이가 있었다. 留鄕所와 司馬所 같은 재지사족의 집합체가 일찍이 형성된 대읍·반향에서는 그 교체시기가 빨랐으며, 사족이 아직 집단적으로 형성되지 못했던 소현이나 벽읍은 훨씬 늦었던 것이다. 사마소를 구성할 생원·진사출신 인사가 확보된 군현부터 그것이 설치될 수 있는 것처럼, 유향소도 재지사족이 확보된 뒤에야 설치 운영될 수 있었던 것이다.

임내의 직촌화에 따라 종래의 임내리가 권농관·감고 등으로 대체되고 촌장·촌정이 이장·이정으로 교체되었는가 하면, 다른 한편에서는 유불교제라는 시대적 추세에 편승하여 불교적이고 이른바 淫祀, 香徒의인 토성이족 중심의 향읍질서가 里社와 社倉의 설치, 향규, 향사·향음주례, 향약·동약 등을 제정 또는 시행하는 사족 중심의 유교사회로 발전하는 추세에 있었다. 그러나 그러한 시대적·사회적인 추세에도 불구하고 토성이족이 온존하던 군현에는 여전히 향리들이 수령의 통제하에 촌락을 지배하고 권농관·이정을 지휘 감독했던 것이다. 이러한 현상은 16세기 후반부터 사림세력의 성장과 함께 변모하여 면리의 행정체계는 점차 수령→향리, 또는 향청→면리임의 방향으로 가게 되었다. 수령의 하부 행정체계 속에 있던 권농·方別監·감고·이정 등은 매월 5일마다(六衙日) 관아를 출입하면서 향촌행정을 수행하고 있었다. 국가에서는 이러한 면리임을 가급적 품관이나 유식층에서 선임하려 했지만 사족들은 관직을 선호한 나머지 그러한 향임이나 면리임을 기피하였고 그 대신 鄕品·庶類들이 임용되는가 하면, 심지어 사노들이 한 마을의 권농·이정·포도장을 모두 맡는 예도 있었다.

재지사족이 향촌지배권을 장악한 16세기부터는 효과적인 지방통치를 위하여 외관들은 호구성적·籍軍·양전과 징세·調役과 같은 업무에 학덕을 겸비한 향중 인사들을 활용하려 하였다. 이에 반해 학문과 벼슬을 선호했던 양반층은 행정실무와 향임 및 면리임을 천시하여 그러한 差任을 기피하였다.

왕권을 대행하는 감사나 수령은 효과적인 지방통치를 위하여 주민들에게 신망이 두터운 사람을 각종 차사원이나 향임 등에 임명함으로써 농민지배와 원활한 징세조역을 수행할 수 있다고 생각하였다. 그러나 향중 사람들은 관권 주도의 차임을 기피한 데서 관권으로부터 보복을 받아 鄕曲을 무단하는 토호로 지목되어 처벌되는 경우가 많았다. 재지사족들의 그러한 인식으로 인해 좌수·별감과 같은 향임을 제외한 각종 감고나 倉任, 면리임은 기피되어 그들의 예속 하에 있는 鄕品寒族이나 서얼들이 담당하였다.

초기 실록에서는 면리임으로 권농·이정·이장·방별감·감고·색장 등의 용어가 나타나고 있다. 호구·군역파악, 권농·관개수리시설 감독, 유이민 단속, 포도, 진제 등의 업무수행에 있어서 이러한 면리임의 용례가 나오고 있지만 그러한 직임이 체계화되지는 않았다. 한편 향촌사회에서는 종래의 불교적·음사적인 향도계와 향도회가 마을마다 사람마다 참여하는 상황으로서 향규·향약이 보급되기 전에 리·동 단위로 우리의 전통적인 향촌조직체와 자체의 규약을 갖고 있었던 것이다.

향촌사회가 이러한 상태에 있을 때 새 왕조는 隣保正長法이나 五家作統法을 실시하여 여말 이래 동요된 향촌사회를 안정시키고 호패법의 실시와 유이민 단속, 호구파악 및 효과적인 징세·조역을 기하기 위하여 군현제 정비와 함께 면리제도를 시행했던 것이다. 세종 10년(1428) 한성부의 坊里 편성을 보면 도성 내에는 방만 있고 리는 없으며 따라서 그 리를 맡은 이정도 없이 방의 管領이 바로 이정의 기능을 수행하였고, 성저 각 리는 관령이 권농의 기능을 수행하였다.

5가작통법은<sup>40)</sup> 본래 태종 8년(1408) 成石璘의 건의에서 논의된 인보정장법에서 비롯하여 세종 때에 확립되었으며, 《경국대전》호적조에 동리별로 家坐順에 따라 5가 1통으로 작통하도록 규정되기에 이르렀으나 실제 향촌사회에 정착된 시기는 후기였다.

면에는 권농관, 리에는 이정, 통에는 統主를 둔다는 법제가 벌써 《경국대전》에 규정되었으나 16세기 말까지는 제대로 실시되지 못하였다. 그러한 면리임도 향촌사회의 성장과 함께 조선 후기로 오게 되면 면리의 새로운 지역

40) 申正熙, 〈五家作統法小考〉(《大丘史學》12·13, 1977).

적 편제의 진행과 함께 그 호칭이 변하고 직임 자체도 분화·다양화되며, 면임·이임간의 지휘체계도 잡혀가게 된다.

面里任의 신분과 자격은 지역과 시대에 따라 현저한 차이가 있었다. 정부에서는 수령의 치읍을 보좌하고 주민을 교화·감독하기 위해서는 유향품관이나 학덕과 신망이 있는 재지사족에게 면리임을 선임하려 했지만 실제 향촌의 유식자는 기피하였다. 면리임은 직임상 수령→향리와 연결되고 때로는 중인층인 향리의 지시를 받아야 하기 때문에 평소 관아 출입을 탐탁치 않게 여기고 향리·관속들을 멀리했던 사족 출신이 면리임을 기피한 것은 오히려 당연한 추세라 하겠다. 이에 반해 양반이 아닌 계층은 면리임을 통한 對官民 관계에서 관권을 병자하여 신분을 향상시키거나 경제적 부를 축적할 수 있기 때문에 오히려 선호하는 경향을 띠었다. 특히 조선 후기 향리·서얼층의 성장과 함께 비양반층은 면리임을 매개로 하여 사회·경제적 지위를 향상시켜 갔던 것이다.<sup>41)</sup>

### 3) 향촌 제규약과 좌목

조선시대 향읍 또는 향촌사회에는 그 구성원이나 단체의 조직체계와 운영상 갖가지 내부 규약과 각종 조직체의 명부인 座目들이 있었다. 그러한 규약에는 향규를 비롯하여 향약·동약·계약 등이 있으며, 좌목에는 향안과 동안 및 각종 계안 등이 있었다.

유향소의 임원은 경재소가 그 읍의 유향품관이나 향중인사 가운데 鄉望이 높은 자를 선임한다고 하였다. 그런데 그 향임에 선임되는 자는 반드시 향안에 등재된 사람이어야 했다. 즉 국초 이래 군현에 따라 그 향읍을 영도할 수 있는 문벌과 학덕을 갖춘 사족의 父老·子弟에 의한 조직이 존재했음을 알 수 있다. 그 조직은 고려 이래 각 邑司를 구성했던 향리의 壇案(향리안)이나 후대의 각종 鄉紳錄과 같이 조직 참가자의 명부, 즉 향안(지방에 따라 鄉座目·鄉錄·鄉彥錄·鄉籍·靑襟錄 등으로 호칭)을 갖추고 있었던 것이며,

41) 金俊亨, 〈朝鮮後期 面里制의 性格〉(서울大 碩士學位論文, 1982).

의결기관이면서 향사·향음주례·春秋講信·경로례·향약독회 등의 거행과 기타 친목의 장소이기도 한 향회 또는 사무소이면서 공동의 집합장이기도 했던 향청(鄉射堂·鄉所)을 갖고 있었다.

최근 향안과 향규에 관한 일련의 연구에서 조선시대 향촌사회는 향약이 보급되기 전인 15세기부터 지방유력자들에 의한 자율적 조직체가 존재했음이 밝혀졌는데 향안은 그 구성원의 명부이며 향규는 그 규약이라는 것이다. 특히 그러한 연구에서는 향규를 향약과 동일시 했던 종래의 연구를 비판하고 향약의 보급에 앞서서 유향소와 향안을 규제하는 향규가 있었음을 밝혔다.<sup>42)</sup> 이러한 향규는 향안 작성과 함께 여말 이래 재지사족들에 의한 유향소가 설치 운영되자 군현별로 서서히 제정되어 갔던 것이며 향약이 본격적으로 수용되기 전부터 유향소의 설립과 동시에 규정되었다고 볼 수 있다. 이러한 향규는 종래의 香徒관계 규약과 함께 실시되어 오다가 중국의 향약이 보급되자 종전의 불교적이고 음사적인 의식과 관습이 주자학적 실천윤리로 대체되어 나가는 과정에서 점차 향규의 향약화 현상을 가져왔던 것이다. 그러한 사실은 최근 향규관계 자료들이 계속 공간되면서부터 더욱 밝혀지고 있다.

향안에는 이른바 世族이어야 입록될 수 있었다. 즉 군현토성에서 상경 종사하였다가 낙향한 가문, 토성에서 재지사족으로 성장한 가문 및 타도·타읍출신 사족으로 이주하여 벼슬·학문 덕행을 갖춘 가문이 향안에 들 수 있었다. 대소과에 응시하거나 仕宦상의 서경에서 결격사유가 없는 그런 가문이어야 했다. 따라서 향안 입록여부에 따라 「鄉內」(향안 가입자)와 「鄉外」로 나뉘어지기도 하며 군현에 따라서는 향외가 문벌상 향내를 압도하는 예가 많았다. 반향과 대응에는 大姓 명문이 많아 향안 입록이 그만큼 정선되었지만 세족이나 재지사족이 아직 제대로 형성되지 못한 벽읍이나 서북 양계지방에는 家格이 떨어지는 향품·한족들이 향안에 입록되기도 하였다.<sup>43)</sup>

42) 田川孝三, 〈李朝의 鄉規について〉(《朝鮮學報》76·78·81, 1975~76).

——, 〈鄉憲と憲目〉(《鈴木俊記念東洋史論叢》, 1975).

金龍德, 〈鄉規研究〉(《韓國史研究》54, 1986).

43) 田川孝三, 〈鄉案について〉(《山本博士記念東洋史論叢》, 1973).

金仁杰, 〈조선후기 鄉案의 성격변화와 在地土族〉(《金哲俊華甲紀念史學論叢》, 1983).

성리학적 향촌질서의 정착과 재지사림의 성장에 따라 향사당을 세우고 향안을 작성하여 그 입록자에 한해 유향소 임원이 되게 하였다. 군현 내지 향촌 지배세력이 이족에서 사족으로 대체되어 갔듯이 종래의 講武·習射장소로서의 향사당은 유향소와 결부되면서 향사·향음주례·향약독회 등을 수행하는 장소로 발전하였고 다른 한편에서는 군현 병사들의 강무당 내지 養武堂으로 발전해 갔던 것이다.

향안은 경재소·유향소의 설치와 거의 동시에 작성되기 시작하였는데 군현에 따라 현저한 지속의 차이가 있었다. 조선왕실의 풍패향인 영흥과 함흥 부에서는 벌써 세조·예종 연간에 작성되었고 안동·진주·상주·나주·밀양·김해·예천·청도·함안 등 재지사림이 일찍부터 형성되었던 반향이나 재지사족이 강성했던 삼남의 대읍에는 성종 19년 유향소 복설과 함께, 그리고 기타 일반 군현에서는 대개 16세기 말에서 17세기에 걸쳐 작성, 비치되었던 것이다.

유향소의 조직과 임원 선정, 향임의 직무와 권한, 향촌교화 및 향안의 입록 범위와 절차 등에 관한 사항을 규정한 것이 향규이다. 즉 향규는 유향소의 임원 또는 구성원에 의하여 立議 또는 完議 형식으로 의정된 것이며, 유향소의 발전과 함께 규약의 내용도 점차 정비되어 갔던 것이다. 동안이 갖추어진 뒤에 동규 또는 동약이 마련되듯이, 유향소가 설립·운영되고 향안이 작성됨에 따라 유향소와 향안을 규제할 향규가 나오기 마련이었다. 李民寧은 그가 제정한 의성현의 향규에서 다음과 같이 언명하였다.

향규란 무엇이나. 그것은 바로 유향소를 규제하는 것이다. 향규가 향규를 규제하는 것이 아니라 그것을 규제하는 주체는 바로 유향소이다. 鄉風의 美惡은 향규의 行不行에 달려 있고 향규의 行不行은 유향소 임원의 賢不肖에 달려 있다(《嶺南鄉約資料集成》題義城鄉規後).

향규는 바로 유향소를 규제하는 규약이었다. 따라서 우리의 유향소가 독자적으로 설치·운영되었듯이, 효령대군(補)과 李滉 등에 의하여 규정된 향규는 본래 중국의 향약과는 관계없이 유향소의 설립, 향안의 작성과 함께 구체화되어 갔던 것이다.

조선 시대의 향규는 크게 세 갈래로 내려 왔다고 생각되는데, 첫째는 효령



대군에 의해 성안된 함경도 제읍의 향규, 둘째 영남지방에서 유래된 것이 이황에 의해 체계화된 禮安을 비롯한 영남지방의 향규, 셋째 향약을 가미한李珣의 海州一鄕約束을 비롯한 일련의 기호지방 향규가 그것이다. 그런데 이 세 가지는 16세기 말에 오게 되면 모두 주자의 增損呂氏鄕約을 典範으로 한 향약의 범주 안에서 향규를 보려는 데서 전래의 향규가 모두 향약화되고 말았다. 선조 8년 동·서 분당을 계기로 사림이 분열되자, 남인 또는 영남학파의 세계에서는 이황의 향규·동규·족계를 모범으로 한 향약이 경상도지방에 자리잡게 되었고, 기호지방에서는 이이의 향약을 전범으로 간주했던 것이며, 효령대군의 鄕憲을 전승한 서북지방은 관권의 영향으로 기호지방과 같이 이이의 것을 적극 수용하게 되었던 것이다.

15세기 이래 재지세력들에 의한 활발한 향촌 개발과 함께 동성촌락의 발달은 다시 동약·동안의 보급을 가져왔다. 이러한 향규나 동약·족계 등은 기본적으로 재지사족 상호간의 상부상조를 통하여 그들의 결속력을 강화하고 이를 바탕으로 하여 그들의 지배 하에 있던 하층민을 보다 효율적으로 통제하고자 한 것이다.<sup>44)</sup>

향약은 본래 송대의 藍田呂氏가 창안한 향촌자치에 필요한 4개 덕목과 상호협조 등을 규약한 것으로 뒤에 朱子の 증보에 의해 더욱 완비되어 《朱子大全》·《小學》과 《性理大全》에도 실려 있었으므로, 향약이 우리 나라에 소개된 것은 주자학의 전래와 거의 같은 시기였다. 또한 여씨향약은 주자가 편집한 《소학》에 실려 있었기 때문에 《소학》 교육의 보급과 함께 15세기부터 사대부계층에 수용되어 갔다. 이러한 향약은 성리학적 실천윤리를 향촌사회에 보급시키려 했던 사림에 의하여 영남지방부터 점차 전국으로 확산되어 갔다.

향약은 유향소와 불가분의 관계에 있기는 했으나 유향소와 같은 행정기구 는 아니었고 어디까지나 향촌자치의 규약이었다. 이는 군현을 단위로 한 것도 있지만 지방의 사정에 따라 적용의 범위를 좁혀 향(면)약·동약·동계·족계 등으로 축소화된 것이 보통이었다. 이와 같이 향약은 그 지방의 사정에 맞게 짜여진 규약에 의하여 제정되었으나 그 내용은 여씨향약에서 보이는

44) 鄭震英, 〈朝鮮前期 安東府在地士族의 鄕村支配〉(《大丘史學》 27, 1985).

德業을 서로 권하고 過失을 서로 규제하고 禮俗을 서로 교환하고 患難을 당하면 서로 구출한다는 것 등이 포함되어 있어 이른바 권선징악의 상부 상조를 골자로 하는 향촌의 규약이었다.<sup>45)</sup>

향약을 《소학》교육과 함께 유교의 이상정치 실현의 수단으로 간주한 趙光祖 일파는 중종 13년(1518)에 향약을 대량 발간하여 전국에 반포하고 그 실시를 권장하였다. 향약은 기묘사화(1519)로 인해 한때 중단되었다가, 중종 38년 왕명에 의해 지방에 따라 간헐적으로 다시 실시된 적이 있었다. 향약 시행에 대한 활발한 논의는 선조 초에 제기되었다. 거듭된 사화 끝에 마침내 사림이 중앙정계를 장악하게 되자 그들 가운데는 향약을 전국적으로 당장 실시하자는 주장과 敎民보다는 養民이 앞선다는 전제 하에 국민의 생활을 안정시킨 뒤에 실시해도 늦지 않다는 신중론이 맞서고 있었다.

향약의 임원은 都約正·副約正·直月 등이 있으나 이들은 대개 유향소의 좌수·별감·유사 등이 겸하기 마련이어서 향청과 그 조직체계를 거의 같이 하고 있었다. 그러나 향약은 때로 임원들의 권리남용과 자체 내의 상호 이해 충돌과 모함 등으로 오히려 풍속을 해치는 경우도 있었으나 유교적 도덕을 선양하고 향촌자치 정신을 일깨우는 데 크게 이바지하였다.

이러한 향약과 함께 민간에는 촌락단위로 동계·향도회가 있었다. 사실 향도는 고려 이래의 祈禱단체인 동시에 향촌공동체로서 이른바 음사와도 밀접한 관계에 있었다. 향약은 중종 13년 이래 비로소 소수 사람세력에 의해 극히 제한된 범위에서 간헐적으로 시행되어 왔다면, 향도와 향도계·향도회는 세종 5년 12월 知順安縣事 朴甸의 진언과 같이 ‘마을마다 사람마다 모두 향도를 맺어’ 會飲·매장 등 촌락주민의 공동체적 행위를 수행했던 것이다. 촌락의 수호신에 대한 祀神 행위를 통해 결속되는 향도는 농촌사회에 있어서 공동노동인 「두레」와 養生送死에 관한 상호협조인 喪葬契 및 기타 각종 계와 관련하여 운영되었던 것이다. 이러한 촌락민 중심의 각종 결사는 주자학을 통치이념으로 내세운 양반지배 체제하에 편찬사료에는 기재되지 않았지만 사실 마을마다 존재하였다.

향약이 위로부터 또는 사족 중심의 규범적인 자치규약이라고 한다면, 밑으

45) 田花爲雄, 《朝鮮鄉約敎化史の研究》(鳴鳳社, 1972).

로부터 자연적 또는 혈연적인 특수 이익을 토대로 한 자연발생적인 것으로는 췌가 있었다. 이는 과거부터 내려오던 자치조직으로 조선시대에도 널리 유행하였다. 향약이 유교적인 권선징악, 化民成俗 등을 힘써 행하는 데 중점을 둔 것이라면, 계는 「香徒」와 같이 농민들이 중심이 되어 상호부조, 「寶」와 같은 存本取息에 중점을 두는 것으로 대개 촌락단위의 소규모적인 것이 많았고 때로는 동계·통계와 喪布契·군포계 등 특수계도 많았다.

촌락을 단위로 하는 규약인 동약은 향약의 하부조직으로서 향약과 거의 동시에 실시되었다. 동약도 향규·향약의 보급과 동시에 발전하였다. 이황의 출생지인 예안현 溫惠(溪)洞에서 그의 문중이 중심이 되어 온혜동약을 제정 실시하자 그의 문인들은 제각기 거주하는 동에서 동약을 개별적으로 제정·실시하였다. 때마침 사족의 동성촌락이 도처에서 형성되자 그들에 의한 동약·동안이 마련되었다. 현존 동약과 동안은 대체로 그 지방을 대표한 명문 거족들의 거주지와 일치하였다. 15세기 말에서 17세기에 걸쳐 제정·실시한 동약 중에서 奈城(李弘準, 1510년경)·溫惠洞(李滉)·河回洞(柳成龍)·良佐洞 등의 동약이 가장 유명하였다. 이러한 동약에는 향약의 4개 덕목 가운데 「患難相恤」에 가장 큰 중점이 두어졌다. 당시 향촌생활에서 水火災難과 기한·질병 및 상장에 관한 상호협조가 가장 절실한 문제였던 것이다. 그래서 당시의 각 지방 동약에는 초상과 장사에 대한 부의·擔持軍·酒食제공 등에 관한 규약이 주종을 이루고 있었다.

이상과 같은 향촌의 제규약과 좌목문제가 지방통치와 무관한 것같이 보이지만, 실제로 그것은 관치행정면에서나 향촌자치적인 면에서 직접·간접으로 매우 중요한 기능을 수행하였던 것이다. 조선시대 지방행정의 궁극적 지향점이란 결국 왕권의 대행자인 수령의 치읍·치민에 있어 官長과 政令에 대한 주민의 순종과 협조, 효과적인 징세·조역, 농민의 생산성 향상과 민생 안정 및 재지사족들의 하층민 지배에 두고 있었다고 볼 수 있다. 향규·향약·동약이 각기 그 내용과 기능에서 약간의 차이는 있다 하더라도 그것은 결국 유교적인 윤리에 입각한 화민성속에 목적이 있는 것이며, 왕권을 정점으로 하는 양반지배 체제의 유지 강화에 역점이 두어졌던 것이다.