



제2장 행정 行政

제 1 절 행정(行政)과 제도(制度)

1. 행정의 시작과 옛 현(縣)

이 고장 장수(長水)지방의 연원(淵原)을 살펴본다면 진한(辰韓)의 일국(一國)이었던 백제(百濟)가 강성(強盛)하여 인근 작은 나라들을 병합하고 남정(南征)하여 마한(馬韓) 54국(國)을 병합하여 한강이남(漢江以南), 소백(小白)이남지방을 통합(統合)했을 때 마한 54개국 중 전주(全州)지방을 중심으로 나라를 유지하였던 불사계야국(不斯溪耶國)과 남원(南原)지방에 중심을 두고 있던 고랍국(古臘國)에 속해 있었다. 현재 장수를 북부는 불사계야국(不斯溪耶國) 영토이며 그 남부는 고랍국령(古臘國領)에 속하였다고 고증되며, 상기한 백제의 남정(南征)으로 불사계야국과 고랍국이 멸망한 연후에 백제는 각 주현(州縣)을 설치하였다. 소백산(小白山)을 경계한 이 지역에는 신라(新羅)를 인식하여 어느 지방보다 백제(百濟)는 주현(州縣)을 서둘러 설치하였으며, 지리적(地理的), 군사적(軍事的)으로 요새(要塞)였기에 비중 높은 관원(官員)을 파견(派遣)하였으리라는 것도 상식으로 판단할 수 있다.

현 장수군 계북면 양악리에다 백이현(伯伊縣)을 설치하고, 천천면 월곡리 남양리에는 양평현을 설치하였음은 군사(軍事)의 요새지(要塞地)인 육십령(六十嶺)수비(守備)를 겨냥한 국방(國防)의 목적도 있었다고 할 것이다.

그러나 이 논리는 지리적(地理的) 또는 군사적(軍事的), 사적(史的)여건을 추리한 것뿐 아니라 장수읍지(長水邑誌) 건권(乾卷) 삼절(三節) 고장(故場)에서도 위의 사실을 발견할 수 있다.²⁾

2) 장수읍지 건권 삼절 고향
(長水邑誌 乾卷 三節 故鄉)

2. 장수지방(長水地方) 행정(行政)의 연원(淵源)

장수(長水)지방행정을 말한다면 189년 백제초고왕(百濟肖古王)때로 거슬러 올라가 살펴보아야 할 것이다. 한강유역을 점거하였던 백제(百濟)가 강성하여 진한(辰韓)의 영토를 병합하고 권력으로 마한(馬韓)땅을 병합시켰다.

장수는 166년에서 214년까지 백제를 통치하였다는 초고왕(肖古王)때 백이현(伯伊縣), 양평현을 설치하였다는 설과, 375년까지 통치하였다는 근초고왕(近肖古王)때에 설치하였다는 설도 있으나 어느 때라고 정확한 고증은 할 수 없다. 그러나 166년대 초고왕(肖古王)때라고 조사자는 주장한다.

섬진강(蟾津江) 이서이북(以西以北)의 전지역을 병합하려는 백제로서는 신흥신라(新興新羅)를 경계하지 않을 수 없었을 것이다.

그러므로 이곳 소백(小白)의 국경적(國境的) 요새지(要塞地)에 주현(州縣)을 설치하였다는 것은 사료(史料)는 없지만 지리적(地理的) 위치에 의한 국경적(國境的) 개념으로써 추리(推理)할 수 있다고 하겠다.

이상의 추리로써 백이현과 우평현에는 우수한 관원(官員)이 배치되었음을 알 수 있으며, 송탄역(松灘驛)의 완경원(翫景院)모두가 교통에 관한 유적지로 전해진다고 하겠다.

백이현의 영역은 장수군의 천천면 하부, 진안군의 동향면, 상전면, 정천면, 안천면, 무주군의 안성면, 설천면, 부남면, 장수군의 계북면, 장계면, 계남면 등지를 관할하였던 주현(州縣)이 있으며, 양평현은 장수군의 천천면 상부, 장수읍, 산서면, 번암면 등지를 영역으로 설치되었다고 보아지며, 9개의 산성과 한 개의 역과 1개의 원(院)을 총괄하는 주현(州縣)이었다고 생각되고, 치민행정(治民行政) 군사행정(軍事行政), 교통운수행정(交通運輸行政) 등이 이루어졌다고 생각되나 행정기구는 무엇 무엇이었고 행정요원은 얼마였는지도 알 수는 없으며, 분명한 것은 유능한 행정이 이루어졌다고 생각되며 이때부터 이 고장에 관원행정이 시작되었다고 보여진다.

3. 행정지역(行政地域)과 명칭(名稱)의 변경(變更)

554년 8월(신라(新羅) 위덕왕)에 나백(羅百)의 국경분쟁은 신라가 백제를

공략하여 백야현(百耶縣)을 벽계현(碧溪縣)으로 개칭하고, 현(縣)을 현재의 장계면 삼봉리로 이전하였고, 현명(縣名)은 고택현(高澤縣)으로 하였다.

벽계현(碧溪縣)과 고택현(高澤縣)을 남원산성(南原山城)에 영속(領屬)시켰다. 642년(백제(百濟) 의자왕(義慈王) 1년)에 백제는 실지(失地)를 회복하여 다시 장수땅은 백제땅이 되고, 55년(신라(新羅) 진흥왕(眞興王) 16년)에 신라는 백제를 공략하여 현명(縣名)을 백해현(百海縣)으로 개칭하였다. 642년(의자왕(義慈王) 2년 계묘(癸卯))에 실지(失地)를 회복하고 소백산(小白山)을 넘어 고령(高靈)까지 공략했을 때 다시 장수땅은 백제의 영토가 되었으며, 소백산 요새지(要塞地)를 놓고 나백(羅百)의 양국은 얼마간 국경분쟁을 계속했으며 분쟁 때마다 이 땅 장수는 병화(兵火)를 당했었다.

949년(고려(高麗) 태조(太祖) 23년)에 고려의 주부군현(州府郡縣)의 명칭 개칭으로 고택현(高澤縣)은 장천현(長川縣)으로 개칭되고, 현(縣)터는 현재 장수읍 선창리(先昌里)로 이전되었고, 벽계현(碧溪縣)은 장계현(長溪縣)으로 개칭되었으며 장천(長川), 장계(長溪) 양현(兩縣)은 남원부(南原府)에 영속케 되었다.

918년 고려건국 후 1391년까지 행정은 중세기(中世期)의 봉건국가(封建國家)로서 정치, 행정, 문화 등 사회제도면에서 대발전을 이루었다고 평할 수 있다 하겠다.

고려의 제반행정제도는 1391년 조선조(朝鮮朝) 건국 후(建國 後) 상당기간 고려조의 제도를 그대로 계승하였다. 후에도 조선조 말까지 이명실적(異名實績)의 제도도 많았다.

그러므로 상고사(上古史)나 중고사(中古史)의 행정은 약했고, 근세사(近世史)인 조선조(朝鮮朝)의 행정제도를 기록하여 상고사나 중고사의 행정을 알아보기로 하겠다.

1391년 조선조[태조(太祖) 원년]에 장수현(長水縣)으로 행정이 개편되었다고 기록하였으나 사실상 실적은 1414년(태종(太宗) 14년 갑오(甲午))에 장수현(長水縣)으로 승격되었고, 장계감무를 통솔하였으며 1879년(광무원년(光武元年))에 군(郡)으로 개편(改編)되고 장계감무(長溪監務)를 병합하게 되었다.

1391년부터 1910년 한일합병(韓日合併)까지 행정제도와 행정조직을 기록하여 중세사(中世史)와 상고사(上古史)를 알아보기로 하자.

제 2절 조선조(朝鮮朝)의 행정(行政)

1. 현 경계(縣 境界)

제1장에서 밝힌 바 있지만 마한(馬韓)의 영토였으나 200년경에 백제(百濟)의 남진(南進)정책에 의하여 불사분국과 고랍국이 멸망하였고, 신라(新羅)의 내침(內侵)을 염려한 백제(百濟)는 이 고장에 주현(州縣)을 설치하고 관원(官員)을 배치함에 따라 비로소 관원행정(官員行政)이 시작되었다고 생각된다.

200여 년대에서 1300여 년대에 이르면서 명칭만도 양평, 고택(高澤), 장천(長川), 장수(長水) 등으로 개칭되었으며, 백이(伯伊), 백해(伯海), 계벽(溪碧), 장계(長溪)로 개칭되었고, 역성혁명(易姓革命)만해도 34회에 달했으니 정치, 행정, 사회, 문화의 변천은 이로 말할 수가 없었다.

그러나 상고사와 중고사의 사적(史的) 자료의 미비로 상세히는 밝힐 수가 없어서 근세사를 중심으로 기록함으로써 상고사를 추리하여 보기로 한다.

따라서 행정(行政)의 구역경계를 살펴보면 북에서 계북면 원촌에 이르고, 남에는 변암면 대론리에 이르며 거리는 백리다.

동에는 육십령(六十嶺)에 이르고 서에는 울치(栗峙)에 이르러 40여리의 단거리다. 다시 말하면 남북은 길고 동서는 짧은 경계를 가지고 있다.

2. 조선조(朝鮮朝)의 행정조직

1792년(이태조 원년(李太祖元年))에 장수현(長水縣)으로 개칭되며 관원(官員)의 체제적인 배치가 되었다.

배치상황을 보면 현감(縣監) 1인, 훈도(訓導) 1인, 별감(別監) 2인, 군기감관(軍器監官) 2인, 정약(正約) 7인, 도장(都將) 1인을 두었으며 그 외 권농(勸農)을 각 리에 1인씩을 두었다.

이속(吏屬)으로 이방(吏房), 호방(戶房), 예방(禮房), 병방(兵房), 형방(刑房), 공방(工房)이 있었으며 무인(武人)으로는 파총 1인, 소관(哨官) 1인, 병소관(兵哨官) 1인, 기패관(旗牌官) 1인, 병관친병소관(兵官親兵哨官) 1인, 산성기패관(山城旗牌官) 1인이 있었고, 노속(奴屬)은 사령(使令), 관노(官奴), 관비(官婢), 교노(校奴), 교비(校婢) 등이 있었다.

원(院)은 역(驛)과 역(驛)사이를 연결하여 주는 역관(驛官), 여인숙(旅人宿) 등의 역할을 하였으며, 지방행정직(行政職)은 아니나 정부(政府)의 외직(外

職)관리가 교통(交通), 통신(通信), 운수(運輸)등의 임무를 맡았다.

가. 좌수(座首)

좌수는 제도적으로 정부행정과는 무관하며 방백수령(方百守令)의 자문기관이었으나 사실상 수령(首領)의 임명하(任命下)에 있기 때문에 역시 행정(行政)의 협조자이며 행정의 일원으로 볼 수도 있다.

나. 책방(冊房)

책방은 지방에서 선출한 자문기관도 아니며 정부에서 배치한 관원도 아니다. 수령이 어느 지방의 원(員)으로 갈 때, 그 지방(地方)의 인심, 문장(文章), 예절(禮節) 등의 생소함은 물론이다.

그러므로 스승이나 종가(宗家)에서 유능한 선비와 회거(回去)하여, 그 지방의 풍속 문물을 선지(先知)하고 어떠한 의문이 생길 때 관장(官長)을 대신하여 대홍하는 다시 말해서 관장(官長)스승 격이다.

대체적으로 현을 중심으로 한 현행정(縣行政)의 요인적(要人的) 조직체(組織體)이다.

다. 현감(縣監)

현감은 장수(長水)지방의 행정(行政), 정치(政治), 치안(治安), 군사(軍事), 통신(通信), 운수(運輸) 등의 행정을 수반(首班)하였다.

관하(管下)지역의 백사(百事)가 현감(縣監)의 능력과 지혜로써 결정되며, 그 결정으로 매사(每事)에 직접 영향을 받아 다행과 불행은 물론 생사여탈권까지 장악하고 있어 더욱 중요시 하였다.

목민관(牧民官)이란 말이 있는데 이 말은 백성을 다스린다는 말이기 이전에 백성을 먹여 살린다는 말이다. 이 얼마나 관장(官長)으로서 보람 있는 말인가. 평화시대는 산물을 생산하고, 도적을 잡고, 부정을 시정하고, 강상(綱常)을 숭배(崇拜)하고, 백성의 생활에 필요한 모든 일에 열심히 종사하고, 불행히 전시(戰時)가 되면 향군을 통솔하여 전쟁에 나간다.

현감은 정치가로 행정가요, 사회사업가요, 생산에 지도자요, 전시에는 군사령관이다. 그러므로 천성(天性)이 바른 관장(官長)은 정말 목민관(牧民官)이요, 천성(天性)이 부정한 관장은 악한 살육자였다.

대로변에서 흔히 볼 수 있는 원님의 선정비(善政碑)들은 그 비석(碑石)의

주인공이 선정(善政)하였기 때문에 세워진 비석이라고 인정해야 될 것이다.

라. 별감(別監) 2인

조선조에서 액정서(掖庭署)에 소속되었던 관직이다. 이 관직이 지방현청에 배치된 이유는 현청내아(縣廳內衙) 등이 식량(食糧), 자고(紫皐), 포목(布木), 약재(藥材) 등 일용생활필수품을 관리하던 말직자(末職者)이기 때문이다. 현감이 교외(郊外) 출입 시 주위를 호위보신(護衛保身)도 하였다.

마. 군기감(軍器監)

군기감은 병기 기치(旗幟), 계장(戒仗), 습물 등을 맡아보는 관직이다.

바. 약정(約正) 7인

약정은 지방의 풍속 등을 조사 연구하여 발전적 정책을 집행자에게 주며, 현청의 매사 살림을 맡아 본다. 육방(六房)이 외부행정의 실무자였다면 약정(約正)은 현청내부(縣廳內部)의 실무자이다.

사. 도장(都將) 1인

도장은 무인(武人)으로 종사하며, 생포(生捕)하고 경계(警戒)하여 매사에 백성에게 피해가 가지 않도록 사전에 예방하고 사후에 처리하는 임무였다.

또한 현청(縣廳)을 외부의 피해가 없도록 수호의 임무도 행한다. 병조(兵曹)가 현청 밖의 병(兵)에 대(對)한 사무라면 도장(都將)은 현청 내부에서 병사(兵事)의 일을 맡아 보는 직책이다.

아. 권농(勸農)

중앙(中央)에는 권농관(勸農官)이 있다. 지방에는 권농이란 지원지도자가 있었다.

마을마다 한명씩 현감이 임명하여, 그 마을의 농사 외에 생업을 지도하였다. 한량(閑良)이란 문무시(文武試)에서 급제하고 보직을 받지 못했거나 퇴임해 향리에 돌아온 지식인의 계층을 말한다.

자. 이속(吏屬)

이속은 육방(六房)이나 육방(六房)현직이 아니더라도 이속이 될 만한 계층

을 이속 혹은 이서계급(吏胥階級)이라고 하였다. 다시 말해 지방의 평민세력들이다. 이 세력을 규합하는 제도다.

차. 이방(吏房)

이방은 근일의 행정에 비하면 군청 내무과장 격이다. 현(縣)에 육방(六房)의 수뇌(首腦)로서 인사의 선출, 파면 등의 권한을 행사하였다. 현감 밑의 절대자이다.

카. 호방(戶房)

호방은 호적(戶籍)사무의 전임 행정이다. 최근 호적(戶籍)사무도 복잡하나 그 당시 호적(戶籍)사무는 정말 복잡했다고 한다.

생활이 어려운 백성들이 국방(國防), 조세(租稅) 등의 의무가 과중하여 견디다 못해 호적을 회피하는 예가 과다했다고 한다. 이런 까닭에 호방의 임무는 대단히 어려운 직책이라 추측된다.

타. 예방(禮房)

예방은 예절에 관한 업무를 관장하는 부서로서 매사를 권력이나 무력으로 치민(治民)의 도(道)를 삼았던 우리 사회에서는 예절(禮節)으로써 사회를 동화하여 나라 안 전체를 따뜻한 분위기로 조성했다.

그리하여 범죄(犯罪)없고, 다만 효(孝)와 예(禮)로써 사회의 번창을 이룩했다.

최근의 교육과 비교한다면 물질문명도 소중하지만 정신문화를 중요시하며 부드럽고 인정(人情)의 세상을 만드는 업무를 전담하였다.

파. 병조방(兵曹房)

병조방은 법무를 맡아보는 병무행정을 전담 관장하는 곳이다. 당시에는 국방의무가 국민에게 있는 것이 아니고 사농공상(士農工商)에 의한 평민계급에게만 있었다.

군포(軍布)라는 납품(納品)을 양반·선비, 농·공상 누구나 의무화되었다. 매년 징수하여 중앙정부에 납품하였으며 또한 산성(山城) 봉수 등에게서도 납수하였다.

하. 형방(刑房)

형방은 형벌을 다루는 업무를 담당하는 곳이다. 고금을 막론하고 인간사회에서는 본의든 본의가 아니든 범죄(犯罪)행위가 존재한다.

지역간에 도적이 침입하면 형방(刑房)은 형리(刑吏)를 통솔하고 이를 체포 또는 소탕하는 업무를 수행하며, 어떠한 경우든지 지방의 풍기(風氣)를, 범죄적으로 문란한 행위까지 포함하여 처리하는 역할을 하였다.

거. 공방(工房)

공방은 상공(商工)계통의 업무를 담당하는 곳이다.

당시에는 상업(商業)이나 공업(工業)은 전무한 상태였으나 양업(兩業)이 발달해야만 국가경제가 발전이 된다는 데서 상공(商工)을 장려하는 제도로 보이며, 상공인의 계급적 차이와 상공업의 중요성은 이론과 현실에 큰 차이가 있었다.

너. 공생(貢生)

공생은 상용향교(常用鄕校)의 노비(奴婢)였으나, 당초에는 향교(鄕校)의 순수한 선비를 가리킨 일도 있었다고 한다. 공생(貢生)이란 향교의 공용노비(公用奴婢)로 일명(一名) 교생(校生)이라 한다.

더. 율생(律生)

율생은 노비(奴婢) 중 식견자(識見者)로 문헌에 관계되는 고인(雇人)이었으며, 현청(縣廳)과 향교(鄕校)의 공용이다. 이때는 향교의 관리도 관장(官長)이 관리했다.

조선조(朝鮮朝) 중후(中後)부터 국가의 재정난이 심각해짐에 따라 향유(鄕儒)들이 관리(官吏)에 직접 참여하였다. 공생(貢生)이던 율생(律生)이던 정원은 명시되어 있지 않으나 직(職)이 고용인(雇傭人)임은 사실이나 관노(官奴)와 관비(官婢)와는 근본적으로 다른 주민(主民)과 동일하다.

러. 무인(武人)

무인은 각 고을에 무사(武士)를 배치하여 병정(兵丁)양성, 군기(軍器)확보, 생산(生産), 산성(山城) 관리 등의 임무를 띠고 있었다.

‘현청사(縣廳舍)에 현역군이 항존(恒存)하도록 제도는 되어 있으나 관리

(官吏)의 부정으로 명예 뿐 사람은 비어 있는 군영(軍營)이 많았다고 울곡(栗谷)선생은 문호문답(門湖問答)에서 말씀하였다. 이유인즉 병(兵)이 비면 숙식비(宿食費), 군포(軍布)를 비롯한 경비를 국고에서 급여(給與)하였는데, 이 재물을 탐하여 사람을 두지 않았다. 그리하여 만일 중앙(中央)정부나 상부 관사(官吏)가 조사를 실시한다면 인근 민가에서 노약(老弱)을 불문하고 끌어다 군복을 입혀 숫자 점검에 임했다.

며. 파총 1인

소관(哨官) 1인, 아병소관(牙兵哨官) 1인, 기패관(旗牌官) 1인, 병영관병소관(兵營官兵哨官) 1인, 산성기패관(山城旗牌官) 1인 등의 무인(武人)을 배치하였는데, 모두가 현감(縣監) 산하(傘下)의 군사(軍事)행정 조직체였다.

버. 주둔군(駐屯軍)과 파견군 향군(派遣軍 鄉軍)

송포보	군문에 준비돼 있는 중포의 사용능력을 기르는 포병수의 훈련자이다. 포병(砲兵)의 대기자훈련(待期者訓練)은 병조(兵曹)에서 파견되었던 것으로 해석된다. 121명의 경포훈련병이 있었다
금위군 (禁衛軍)	수도를 방위하는 군대다. 위군(衛軍)에 있었다는 기록의 이유는 알 수가 없으나, 금위군(禁衛軍) 334명이 주둔하였다는 기록은 있다. 금위군(禁衛軍)을 선발하기 위하여 민호(民戶)에 점검(點檢)하여 둔 인원이라 해석된다.
어영군 (御營軍)	군왕(君王)을 지키는 군인데 향리에 있다는 말부터가 이상한 듯하나 민호(民戶)에 있을 때부터 군왕(君王)을 보호하는 방법과 예절을 익히고 때때로 관리(官吏)의 점검(點檢)을 받는 수양중인 대기군인(待機軍人)인 듯하다. 인원은 373명이었다.
기병 (騎兵)	기병은 마술(馬術)인데 마술군은 군인도 양성하지만, 말(馬) 관리도 군 양성에 못지않기 때문에 자초(紫草)가 풍부하고 자연이 맑은 향리에서 육성했던 정책(政策)에 의하였다.
보병 (步兵)	보병은 육군 기계화 부대 전군의 호칭인데, 향리에 주둔(駐屯)시킨 동기는 세곡(稅穀)운반 집단수객의 과다한 경비 등을 고려하여 평시에는 훈련과 영농 등을 위하여 향리에 배치돼 있었다.
악공 (樂工)	악공은 군악(軍樂)이나 관악(官樂)을 제작 관리하던 임무인데, 진호(辰戶)에 두고 필요시에만 동원되는 제도였다. 지정인원은 8명이다.
금보인 (禁保人)	금보인이란 관곡(官穀)과 관물(官物)들을 함부로 수집·방출·사용을 금하는 임무를 띤다. 행정제도만은 좋은 제도였다. 인원은 24명이다
복직 (復直)	복직은 군대 기강 확립과 외래 침입 철폐 등의 동정을 살피며, 군용(軍用)의 정보를 맡은 기관이다. 군대 주둔지의 요로(要路)에 배치 인원은 9명이다.

서. 이조유(吏曹留)

이조유는 내무(內務) 행정의 수집, 이조(吏曹)에 보고하는 것인 듯하다. 인원은 10 명이 배치되었다.

어. 조서이보(曹書吏保)

육조(六曹)의 행정체계가 지방에는 육방(六房)으로 설치되었는데, 조서이보는 육방의 행정실적을 기록·보존하는 임무를 가진 관리로서 39명의 인원이 배치되었다.

저. 속오군(束伍軍)

속오군은 향리에서 15세가 되면 군적에 입적시켜 군시(軍時)에는 군포(軍布)를 내게 하고 훈련을 실시하였다가 전시(戰時)에 동원할 수 있는 향군이다. 배치인원은 485명 이었다.

처. 별대(別隊)와 보(保)

별대와 보는 무슨 역할을 하는 것인지 알 수가 없다. 인원은 별대 20명, 보 40명이다.

커. 군뢰(軍牢)

군뢰는 군대에서 죄인을 다루던 군인이다. 오늘의 군과 비교하면 군법무관(軍法務官), 군대의 헌병(憲兵)에 해당된다. 배치인원은 5명이다.

터. 기수(旗手)

기수는 군의 출동 시 기(旗)를 받들고 다니는 군인(軍人)이다. 배치인원은 7명이다.

퍼. 순영속수장인(巡營屬收匠人)

순영속수장인은 군내(軍內)에서 군번물(軍番物), 군생활물(軍生活物)을 수리 생산하는 기술자라 할 수 있다. 배치인원은 70명이다.

허. 아병(牙兵)

아병은 군대 내에서 요포(料布)와 의복(衣服)을 관리하는 책임자이며 배치

인원은 64 명이다.

고. 제번군관(除番軍官)

제번군관은 군무를 면하고 향리에 돌아와 쉬는 사람, 즉 제대군인 또는 군관이다. 배치인원은 35명이다.

노. 약재부 지보(藥材部附寺保)

약재부 지보는 지방에서 생산된 약재를 수집 보관하는 임무를 맡은 지방(地方) 장(長)으로서 주생활(主生活)은 자가(自家)에서 영위하고, 업무가 있을 때는 군내(軍內)에서 생활하는 책임자(責任者), 배치인원은 41명이다.

도. 좌수영속수군(左水營屬水軍)

좌수영(左水營)은 전남 여수에 있던 수군영(水軍營)인데, 산간협읍(山間峽邑)에 배치된 이유는 모호하나 좌수영(左水營)에 필요한 군(軍)내부의 물자를 산간(山間)에서 구해야 될 물체를 구하기 위하여 특파(特派)된 군인으로 추측된다. 배치인원은 42명이다.

로. 병영속신선(兵營屬新選)

병영속신선은 군(軍)에 입대하기 위하여 대기 중인 장정(壯丁), 배치인원은 63명이다.

모. 위봉산성군(威鳳山城軍)

위봉산성은 완주군 소양면 동산사이에 있는 산성(山城)이다. 이 성(城)의 군인으로 파견돼 있는 것은 그 이유가 잘 밝혀지지는 않고 있으나, 위봉산성에 필요한 물자를 얻기 위하여 파견된 것이 아닌가 생각된다. 배치인원은 20명이었다.

보. 적상산성 별파진(赤裳山城別破陳)

적상산성 역시 무주군 적상면에 위치한 산성(山城)인데, 이곳에 와서 주둔해야 할 이유는 없다고 생각된다. 그런데 24명이 배치된 이유는 위봉산성(威鳳山城)과 동일 한 게 아닌가 싶다.

소. 교룡산성군관(蛟龍山城軍官)

교룡산성은 남원시에 위치 군관(軍官) 42 명이 주둔했던 이유 역시 알 수 없으나 예기록(禮記錄)에 의하면 장수에서 주둔한 것만은 사실이다.

오. 인도무군관(人道武軍官)

군내에서 생기는 모든 계몽활동과 사회의 계몽활동을 하는 군관(軍官)을 지칭하는데 77 명의 많은 사무였다고 하겠다.

조. 창조군(倉漕軍)

창조군은 곡물과 군기물, 국가의 중요물자를 비축한 창고의 관리를 전담했던 군인들로서 배속인원은 7 명이다.

초. 군산창조군(群山倉漕軍)

지방의 세곡(稅穀)이나 중량 있는 운수물자를 군산조창(群山漕倉)에 집결하여 수운하기 위한 조창(漕倉)지역에 군사를 배치하였다고 보인다. 그러므로 5 명의 군사(軍士)를 파견하여 곡물운수 등을 감시한 군인이라 생각된다. 인원은 5 명이 파견되었다.

상당히 세밀한 이상적인 제도였음을 알 수 있다. 상기의 총 합한 수는 1,632 명이었으며, 비록 민호(民戶)와 관청(官廳)에 대기 또는 주둔한 것이라 해도 대단한 인원이었다.

3. 공해벽계관객사(公廨碧溪攬客舍)

정당(正堂) 11 간(間)과 중문 1 간(間), 동서협문(東西挾門) 각 1 간(間), 도합(都合) 14 간(間)의 구조로 건축되었으며, 매월 삭망(朔望)에 수재(守宰)가 망궐례(望闕禮)를 행하고 사빈응접소(使賓應接所)로서 운용하였다.

1663년(현종(顯宗) 계묘(癸卯))에 소실(燒失)되어, 4 년만에 현감(縣監) 오도종(吳道宗)이 구지(舊地)에 중건하였고, 1744년(영조(英祖) 갑자(甲子))에 현감(縣監) 황경원(黃景源)이 다시 재중수(再重修)하였다. 1844년(순조(純調) 계묘(癸卯))에 현감(縣監) 최수형(崔壽亨)이 또다시 중수(重修)하였다.

1912 년에 다시 구조를 변경했고 건물을 증축하여 공립보통학교(公立普通學校)를 세웠는데 현재의 장수초등학교(長水初等學校)다.

4. 아사(衙舍)

일명 소선루(笑仙樓)라고도 했는데 현감집정소(縣監執政所)다. 1678년(숙종 무오(戊午))에 현감(縣監) 민순(閔洵)이 향청(鄉廳)으로 옮겨 보수하였다. 1679년에 현이휘(縣以徵)가 관청터로 옮겼다가 다시 영벽정으로 옮겨졌다. 1798년(정조(正祖) 무오(戊午))에 현감(縣監) 유심춘(柳尋春)이 구지(舊址)에 다 중수(重修)하였고, 1924년에 군수(郡守) 이종소(李鍾韶)가 도계획으로 구위(舊衛)앞에 부지 70 평을 확보하여 이축(移築)하고, 권농회(勸農會), 잠업조합(蠶業組合), 삼림조합(森林組合), 축산조합(畜産組合) 등의 많은 기관(機關)을 유치(誘致)하였다. 현재의 군청이다.

향재당(鄉財堂)은 객사(客舍)에서 서편에 있었고 현사(縣舍)는 위사(衛舍) 서편에 있었다. 훈련청(訓練廳)은 객사(客舍) 남쪽에 있었는데 일제(日帝)때는 경찰관교련소(警察官敎鍊所)(현재 장수도정공장간사〈長水搗精工場間舍〉)터이다.

가. 장청(將廳)

장청은 객사(客舍) 남쪽에 있었는데 7간(間)건물로 장교(將校)의 집무소(執務所)이며 지금의 구 경찰서(警察署)이다.

나. 작청(作廳)

작청은 객사(客舍) 서편에 있었는데 현재 장수군(長水郡) 농협지부(農協支部)자리다.

다. 추청(秋廳)

추청은 형방(刑房)의 집무소인데 장수 남동 구 등기소 자리다.

라. 내아(內衙)

내아는 현감(縣監) 내실(內室)인데 현재의 장수군민회관(長水郡民會館) 자리다.

마. 사정(射亭)

사정은 군남일무허(郡南一武許)에 있는 현재의 경로당 자리며, 무사습사장(武士習射場)이었다. 지금의 장수교회(長水教會)자리인데, 교회 상부에 있

던 벽계정사장(碧溪亭射場)이 현재는 공설운동장 상부로 옮겼다.

바. 경로당(敬老堂)

객사서일무허(客舍西一武許)에 있었으며 세시(歲時)에 양로의절(養老儀節)을 행하였다.

사. 좌수(座首)

좌수는 현감하(縣監下)의 행정조직은 아니고 현감 산하의 조직에 불과하였다. 좌수(座首)선발을 보면 향유들이 유덕(有德)한 자를 선출하여 현감에게 올리며 현감은 그 뜻을 받아 파수를 임명했다. 임기는 3년간이다. 분명히 언급한다면 좌수는 주민의 의사를 종합하여 관(官)의 행정에 건의하면서 관의 자문(官의諮問) 역할을 했다.

현감이 부정포악하면 향유(鄉儒)와 인근 좌수모임체를 소집(召集)하여 현감을 해임시키는 관권(官權)에 대한 민의(民意)였다는 점이 좌수제(座首制)로 나타난 건 아니다. 실제 실적도 있었다고 하며, 외민족(外民族)의 침입이나 자민변란(自民變亂)이 있을 때 현감은 관하의 군술을 통솔하여 임전(臨戰)하는데 이때에는 좌수가 육방(六房)을 통솔하여 현청 전 행정을 대리하는 역할도 하였다.

5. 면(面)과 방(坊)의 위치(位置)

장수면지에 나타난 면의 배치된 위치를 보면 신촌읍(身村邑) 내면, 신남면, 신서면, 신북면, 임북면, 임현면, 임남면 등 7개면으로 되어 있고, 벽계승람(碧溪勝覽)의 면명(面名)과 위치는 광무원년(光武元年)에 계남방(溪南坊), 계서방(溪西坊), 임북방(林北坊), 계북방(溪北坊) 등으로 나타는데 이 지명(地名)들은 광무년간(光武年間)에 명명된 이름이 아니라, 오랜 시절 명명(名命)된 지명이 아닌가도 생각된다.

백이(伯伊), 백해(伯海), 장계현(長溪縣)의 고지(古地)는 계남, 계서, 계북, 임북 등으로 표현되었고, 양평현의 고지(古地)는 신촌시내면, 신서면, 신남면, 신북면, 임북면, 임현내면하는 면(面)과 임남(任南)의 지명은 양평현의 고명(古名)들인 듯하다. 지명들이 어느 때 명명되었다는 문헌은 없다.

장수현(長水縣)은 본래 백제(百濟)의 서평현이고, 장계현(長溪縣)은 백이현(伯移縣)이었는데 양현(兩縣)이 병합된 때는 조선조(朝鮮朝) 태조원년(太

장수읍사무소 전경

祖元年)부터 장수현으로 병합된 후로 감무통치(監務統治) 혹은 통할 하였으나 일시적일 뿐 종합적인 행정은 이때부터로 보여 진다.

다시 말해 1891년(광무원년(光武元年)) 계남, 장계, 계북, 임북방이 장계현 영역(領域) 전부라고 하지만 아주 옛날에 장수현(長水縣)이었음을 알 수 있다. 1701년(광무 10년) 남원시의 영지(領地)인 산서, 변암면이 장수군으로 편입(編入)됐다는 기록도 있으나 산서면의 경우는 현 산서면의 백운리, 학선리 일부마을, 마하리, 오성리 등을 신서면(身西面)이라는 이름아래 장수군이 있었다. 변암의 경우는 현재의 변암면의 국포리, 교동리, 죽산리 등이 장수군 영역이었다. 이 지역 이하인 산서면의 동화리, 신창, 오산, 사상, 사계, 봉서, 쌍계 등의 지역이, 변암면의 경우는 동화, 죽림, 노단, 논곡, 대론, 유정리 등이 1901년에 양면(兩面)으로 편입과 동시 장수땅이 되었다.

6. 읍·면별(邑·面別) 개요(概要)와 리(里)

가. 장수읍



이태조조(李太祖朝)에는 수남면(水南面)이었으며 장수의 남방, 송천리, 용계리, 개정리, 수분리, 대성리, 장천리 등을 ‘수남면’이라하였고 1914년에 장수읍으로 합했다.

지세(地勢)는 동서(東西)가 길고 남북(南北)이 짧다. 동(東)으로 중앙옥야(中央沃野)가 있고, 장수리, 노하리, 동촌리, 노곡리, 덕산리, 두산리, 개정리, 수분리, 식천리, 용계리, 송천리 등 13개 리(里)에 49개 자연마을이 형성되었다.

행정 리(里)는 조선조 부(府)에 정(定)해진 듯한데 상세한 행정(行政)이 시도되지 못하였기에 더 발전은 볼 수가 없고, 법정리(法定里)나 자연마을의

행정요인(行政要人)이 배치된 근거는 없으므로 여기에서 주목할 점은 권농(勸農) 1인을 각 리(里)에 현감이 위촉하였다는 것이다. 권농(勸農)은 농업(農業)기술과 제반행정의 전달 그리고 민원을 전달하였다. 권농을 선발하는 방법은 지방행정제도에서 설명하였다.

환언(換言)하면 근대 행정의 이장(里長)제도와 동일하다. 이때 행정재료(行政材料)는 본 장수군(長水郡)에는 전혀 볼 수가 없다. 백이, 우평이 설치된 지 1600년간 분명한 행정은 있었는데 실적의 기록이 없다. 다시 말해 인구의 통계, 호구의 통계, 농지(農地), 하천(河川), 임야(林野), 도로(道路), 거리(距離) 등의 기록은 없다. 송탄에 역(驛)이 있었고 원촌에 원(院)이 있었다는 전설은 국토의 위치로 보아 고려기(高麗期)나 조선기(朝鮮期)에서는 요새지가 아니었을 수 있었으나, 백제나 신라기(新羅期)에서는 국경적인 문제로 인하여 그 이름이 역(驛)이나 원(院)이 아니었더라도 그와 같은 기능의 기구 설치를 하였으리라 사료된다. 이상의 사적(史的)근거로 보아서 도로(道路)의 거리도 잘 표시되었으리라 생각되는데 도로(道路)의 거리 표시도 역시 없다. 이는 기록들이 전란(戰亂)으로 인해 유실(流失) 혹은 실화 되어서 근거가 없다고 하겠다.

다만 당시의 전국행정체제(全國行政體制)로 보아 면(面)마다 국헌(國憲)이 정해졌고 행정리(行政里)나 자연마을 중심으로 선출되었던 감농(監農)의 지도는 최일선 행정의 지도였다고 보이며, 다만 장수현(長水縣) 전체의 호구는 5백호 이상의 많은 호구가 살았다고 생각된다. 그 이유으로써는 조선조에서 훈도(訓導)의 관원(官員)을 배치된 내력을 보면 5백호 이상 현(縣)에 많이 훈도(訓導)를 배치했기 때문이다. 어쨌든 백제와 신라가 상쟁하다 통일 후 이 고장은 조용한 산현(山縣)이었음을 말해 준다고 하겠다.

나. 산서면



산서면사무소 전경

산서면은 마한(馬韓)땅으로 남원근방(南原近方)에 위치하였던 고랍국(古臘國)의 영지였으나, 백제의 마한 병합 후 남원과 신라통일 후에 설치된 남원소향(南原小享)후, 고려조(高麗朝)에 남원(南原) 도후부(都候府), 조선조(朝鮮朝)의 남원도후부(南原都候府)때 산서는 내진전방(內眞田坊) 외(外) 진전방(眞田坊)이었다고 한다.

조선조에 현 산서, 백상 일부 마하 5 성리는 장수현(長水縣) 수서면이었다는 사료의 기록도 분명치 못하다. 이상 없는 사료로 생각된다. 1941년 행정개편에 따라 장수군 산서면이라 칭하게 되었다.

도읍(都邑)과의 거리는 20km 정도이며, 해발 280m 지형평탄(地形平坦)하다. 동서(東西)는 길고 남북은 짧다.

동으로 장수읍과 경계, 남으로 보절면 서로는 지사면 북으로는 성수면과의 경계이며, 동화리, 신창리, 오산리, 학선리, 백운리, 마하리, 사상리, 사계리, 봉서리, 건지리, 하월리, 쌍계리, 오성리, 이룡리 등 14개 행정 리(里) 44개의 자연마을로 형성되어 있다. 이상의 행정실적은 사실상 전무하다.

다. 번암면

번암면사무소 전경



번암면은 원래 남원에 속했으나 1914년 장수군으로 편입되었다. 현 번암면의 죽산, 사암, 국포, 교동 등은 원래 장수군에 속해 있었다. 동서가 길고 남북이 짧으며 장안산, 백운산, 고남산, 대성산 등 거산(巨山)이 공립하여 고을이 깊고 수목이 울창하여 생산이 많은 곳이다.

답(畓) 천냥, 딱 천냥, 칠 천냥 이란 미답을 지니고 있으며, 자연도 아름답고 민심 또한 온유한 곳이다. 노단리, 사암리, 논곡리, 죽림리, 국포리, 교동리, 동화리, 지지리, 대론리, 유정리, 죽산리 등 11개의 행정리(行政里) 45

개의 자연마을로 면을 이루고 있다.

강(江)을 내려가면 남원, 곡성, 구례, 하동 등 남해안(南海岸)에 이르고 회치(會峙)를 넘으면 함양 산청, 진양을 거쳐 남해안(南海岸)에 이른 관계로 보부상(樵負商)과 부상(負商)의 왕래가 잦은 고장이며, 칠, 딱, 시(柿), 엽연초(葉煙草) 등이 주산을 이루고, 행정에 좋은 자료가 있을 듯하나 찾을 길이 없다. 산중이면서도 상업이 발달하였던 곳이라 행정은 풍헌중심에 권농(勸農) 지도로 시행되었다고 생각할 수 있다.

라. 장계면



장계면사무소 전경

삼국시대에 나(羅)·백(百)의 국경지대였고, 육십령(六十嶺)의 요새(要塞)를 이루면서 면내(面內)의 농경지(農耕地)인 관계로 더욱 중요시 되었다. 통일신라 후에는 벽계현(碧溪縣)이라 벽계의 중심이 되었다.

고려(高麗)통일 후에는 장계현(長溪縣)으로 조선조(朝鮮朝)의 한때에는 장계군(長溪郡)으로 동부를 계동(溪東), 서부(西部)를 계서면(溪西面)이라 해서 2개의 면(面)이 있었으나, 1914년 3월 10일 행정구역 개편으로 2개면이 병합 장계면으로 되었다.

덕유산(德裕山)의 한 맥(脈)이 주산(主山)이 되며 맑은 물이 동발서류(東發西流)하고 장안산(長安山) 계곡수(溪谷水)가 남발북류(南發北流)하여 금강(鎭江)의 상류를 이루며 개안(開眼)들을 적셔 비옥한 평야는 3국 당시에도 요새였다고 하지만 동서남북(東西南北) 사통오달(四通五達)의 산업적인 요충지가 될 것이다. 월장리, 송천리, 금덕리, 무농리, 금곡리, 장계리, 삼봉리, 명덕리, 오동리, 대곡리 등 10개 리(里) 37개 마을로 장계시장(長溪市場)은

천천면사무소 전경

전라, 경상, 충청도 등 3도(道)의 경계로서 고래(古來)로 상업이 발달됐다. 백제 행정이 시작된 이래 현재까지 교통의 중심지를 이루고 있다.

마. 천천면



천천면은 양평현(兩坪縣)이 설치된 이래 행정적 명칭이 뚜렷하지를 못했다. 다만 천천(天川)이라는 지명(地名)자체가 산천(山川)과 자연에 의한 천연적인 지명이라고 생각된다. 시작에서 끝까지 푸른 하늘과 맑은 물이 조화를 이루고 있는데 나(羅)·백(百)의 시대에는 송탄역(松灘驛)이 있었다.

법화봉소(法華烽所)가 있으며, 수월산상(水月山上)에는 수월봉소(水月烽所)가 있어 국방상의 요새지며, 고대(古代) 교통의 중요지로 보이는 곳은 없다. 지세는 남북이 길고 동서가 짧으며 중앙으로 국도 26번이 가로질러 비교적 교통은 좋은 편이다. 장관리, 월곡리, 남양리, 비룡리, 삼고리, 봉덕리, 춘송리, 용광리, 오봉리, 연평리 등 10개리(里)며 32개 마을로 형성되어 있다.

바. 계남면

계남면사무소 전경



계남면은 고려조(高麗朝)에서는 장천현(長川縣) 임남면이었고, 1914 년 3 월 10 일 장계천(長溪川)을 경계로 행정구역을 정했다. 화양리, 화음리, 호덕리, 침곡리, 신전리, 궁양리, 가곡리, 장안리 등 8리에 29개 마을로 형성됐고 양 자손하고 농사짓는 고장이다.

현재는 국도가 중앙을 통과하고 있다. 특히 선인들의 발자취가 많아 후손을 경계한다. 이 고장에 풍헌이 있었고 권농(勸農)도 있었을 것이다.

사. 계북면



계북면사무소 전경

계북면은 옛 백이현(伯伊縣)의 소재지로 부근에는 행정이 있었을 것으로 생각되나 통일신라(統一新羅)후 고려(高麗)시대 조선조에는 한적한 농촌이었다.

어전리, 농소리, 매계리, 월현리, 임평리, 양악리, 원촌리 등 7개면 16개 마을로 형성돼 있다. 남해(南海)에서 원주(原州)에 이르는 국도가 중앙(中央)을 통과하여 교통은 비교적 편리하다. 상·공업이 없는 전형적인 농촌이다.

백제(百濟) 초고왕(~214년)과 근초고왕(~375년)에 시작되었던 행정이 1910년 한일합방의 경술국치까지 1400~1500년 동안 그 윤곽(輪廓)뿐 기록은 전무하다.

옛 문헌(文獻)에 나타난 약간의 기록과 시대의 정치변동에 따라 배치된 관원과 면(面) 설치와 리(里)를 정해서 관리자와 지도자가 실제 행정을 담당할 점만을 기록하였을 뿐이다.

7. 교육제도(教育制度)와 선발(選拔)

백제(百濟)나 신라(新羅) 고려조(高麗朝)에서 인재등용(人材登用)을 위해

정치적으로나 행정적으로 뚜렷한 기준은 있겠으나 참고 될 만한 상세한 것은 극히 희박함으로 역시 조선조의 교육행정(教育行政) 제도를 살펴서 상고사(上古史)를 추측할 수밖에 없을 것 같다.

고려조(高麗朝)에서 설치 운영하였으나 조선조 초기부터 서원(書院) 혹은 일반 사설학당(私設學堂)에서 수학하였으며, 국가에서는 계획적인 인재양성(人材養成)을 위해 각 지방에 향교를 설치하고 지방관리(地方官吏)의 책임 하에 운영하며 교육을 제도화했다.

연령은 7~8세에서 입학(入學), 15~16세 무렵 소과(小科)에 응시케 하였다. 중앙에서는 4학당(學堂) 성균관(成均館)에 입학(入學)했는데 나이는 중앙이나 지방이나 동일하였다.

따라서 소과(小科)에 응시한 나이도 동일하였다. 여기에서 중요시되는 점은 중앙의 4학당(學堂)이나 성균관 그리고 지방향교(地方鄉校)나 서원(書院)이나 일반 사설학당(私設學堂)이나 어디에서 누구에게 수학(修學)을 했든 자격문제는 불문(不問)인 점이다.

초시(初試)와 복시(複試)의 응시 결과 능력위주로 선발되는데 오늘날의 교육적(教育的) 자격기준 문제와는 다르다. 다만 교육을 받았다 해도 등용문에서 사회적 계급에 따라 양반이나 상류층에 속하지 않고서는 국가고시에 응시할 수 없는 모순도 있는 제도이다.

일반적인 사회계급을 보면 사농공상(士農工商)으로 이 계급 이외에 노비(奴婢), 무속인(巫俗人) 등 특수계급이 있는데, 이들의 계급을 제외하고는 문무국가고시(文武國家考試)에 응할 수 있었다.

가. 국가고시 과목(國家考試科目)

① 문과(文科), ② 무과(武科), ③ 역과(譯科), ④ 의과(醫科), ⑤ 율과(律科), ⑥ 잡과(雜科) 등으로 구분되었다.

응시기간은 매 4년마다 공개 고시하는데, 지방에서는 관찰사(觀察使) 책임 하에 중앙에서는 예조(禮曹)에서 응시 전에 추계(秋季)에 일자를 공고한다. 소과(小科)는 초시(初試), 복시(複試)의 두 단계이고, 문과(文科)는 초시(初試), 복(複) 전시(殿試)의 3단계로 나눈 까닭에 5단계를 거쳐 합격해야 비로소 문과 급제를 하게 된다. 유죄자(有罪者)나 독직(濫職)관리 아들과 재혼자(再婚者)의 아들, 소란(騷亂)행위자의 아들은 비록 신분상 응시할 수 있어도 실격되었다.

시년전년(試年前年) 추계(秋季)에 예조(禮曹)와 각 지방에서 합격자 생원(生員)과 진사(進士)를 합해 700명을 선발하였고 선발된 인원은 중앙에서 소집하여 실시하였다.

이 과시(科試)의 명칭은 회시(會試)라고 불렀다. 이 급제자에게는 자패(自牌)를 주었고 제술(製述)의 합격자는 생원(生員), 명경(明經)의 합격자는 진사(進士)라 하였다.

또한 이 고시에 합격한 자는 성균관(成均館)에 입학하였고 관리(官吏)의 자격도 부여했다.

1) 문과(文科)

문과(文科) 초시(初試)는 소과복시(小科複試)에서 혹은 중앙에서 동시에 실시하였다. 성균관에서 수학하는 자는 관시(館試)라 하여 별도로 치렀다.

4단계인 대과(大科) 복사에서 합격한 자는 시년춘(試年春)에 중앙에 집합하여 예조(禮曹)에서 실시했다. 이 과정에서 합격자 33명으로 정해졌으며 이가 곧 완전(完全) 합격자가 된다.

다음은 제5단계인 대과 전시(殿試)다. 이 전시에는 군왕(君王)이 직접 참석하였다. 이 시험은 갑과(甲科) 3명, 을과(乙科) 7명, 병과(丙科) 23명을 정하는 시험이었다. 이 장소에서 33명에게 홍패(紅牌)를 내리고 모화(帽花)를 하사했다. 장원자는 비로소 이 고시에서 탄생되는데 갑과(甲科) 3인 중 최고 실력자 1인이다. 품계는 종(從) 2품(品), 2인자는 방면(榜眼)이라 하였고, 3인자는 탐화(探花)라고 했으며, 각각 정(正) 7품(品)의 품계(品階)내렸으며, 을과(乙科)는 정(正) 8품(品), 병과(丙科)는 정(正) 9품(品)을 내렸다. 성균관(成均館) 승문원(承文院) 교서관(校爲館)의 임시관직에 오르게 된다.

이상과 같은 과정을 거쳐 등용된 인재들은 능력과 재질들을 감히 짐작할 수 있으며 삼권(三權)을 장악하고 다스릴 만 하겠다.

2) 무과(武科)

무과는 문과(文科)와 같이 소과(小科), 대과(大科) 등의 단계가 아니고 초시(初試), 복시(複試), 전시(殿試) 등 3단계로 하였다.

무과도 역시 문과와 동일하나 중앙에서는 훈련원(訓練院)에서 70명을 선발하였고, 각 지방에서는 병사(兵使) 책임 하에 120명을 선발하였다. 시험 과목(試驗科目)은 목전(木箭), 철전(鐵箭), 편전(片箭), 기궁(騎躬), 격퇴(擊

3) 고려사(高麗史) 연구(研究)
대전회통 경국대전(大典會
通經國大典)

退)였으며, 시험관(試驗官)은 무관 1명, 문관(文官) 10명이었다.

시년초춘(試年初春)에 초시(初試)에서 합격한 자는 중앙에 소집 병조(兵曹)와 훈련원(訓練院)에서 실시하였다. 합격자 28명, 시험과목은 사서삼경(四書三經) 중 일서(一書), 병조(兵曹)·육조(六曹) 중 일조(一曹)를 선봉 하였다. 다시 말해 선봉과목이라고 하겠다. 전시(殿試)는 복시(複試)에서 합격된 자 28명을 갑과(甲科) 3명, 을과(乙科) 5명, 병과(丙科) 20명으로 하였다.

이상의 행정제도는 고려조(高麗朝)와 조선 양조의 교육 인재선발제도(人材先發制度)였다.³⁾

8. 관원임용(官員任用)과 해임(解任)

가. 관원임용(官員任用)

475년의 고려 왕조(高麗王朝)가 지속되면서 조선조로 이어졌던 행정조직과 제도는 시기와 장소 등 필요에 따라 약간씩 변경되었으나 근본적으로 개정된 것은 거의 없었다.

조선조 제도들은 고려조 제도를 토대로 하여 모든 행정을 해 왔기에 고려조의 제도는 조선조의 제도와 같이 설명할 수 있다.

관원(官員)의 임용제도를 보면 의정부(議政府)에서 삼상(三相)과 이조(吏曹) 병조(兵曹) 등은 정일품이품(正一品二品)의 최고품계(最高品階)이며, 이는 다수가 모여 인재를 발굴심사(發掘審査)하여 문서(文書)로서 작성, 승정원(承政院)에 이속시키고, 승정원에서는 의정부에서 넘어온 서류를 군왕(君王)에게 전달, 군왕의 재가로서 등용되며, 재가(裁可)된 서류를 승지(承旨)의 임무대로 기용자의 직종을 육조(六曹)에게 전달하면 육조는 다시 하부 행정조직과 지방관청에 전달, 비로소 칙명(勅命)이 전달된다. 이상의 과정이 인재등용(人材登用)의 과정인데 관직선발 중 가장 엄격하였다.

소과(小科)의 초시(初試), 복시(複試), 대과(大科)의 초시(初試), 복시(複試), 전시(殿試)의 단계를 거쳐 인재를 선발하였고, 성균관에서 양성했던 급제자들은 소과에 응시하여 합격한 자들로 문과에 응시할 수 있는 자격이 주어졌다. 이런 과정들을 거쳐 시험에 응시하였어도 삼족(三族) 즉 본족(本族), 외족(外族), 처족(妻族)의 3대, 증조(曾祖), 조부(祖父), 부(父), 본인(本人)까지 4대, 외증조(外曾祖), 외조(外祖), 모(母)까지 3대를 통하여 나라에 반역, 관직의 매도(賣渡), 음란 등 기타 사회의 강상범죄자의 자식은 장원급제를 했더라도 의정부(議政府) 심사(審査)에서 탈락되었다.

이 제도(制度)는 일차 규정심사에서 탈락되면 2차 심사를 청원(請願)할 수 있었으나, 2차와 3차까지도 탈락되면 관리(官吏)될 자격은 소멸(消滅)되었다.

참고로 중앙의 최고정책 행정집행의 요소였던 3개 기관(機關)의 기능과 분야별 업무분담을 살펴보자.

의정부(議政府) : 정책생산(政策生産)과 의결기관(議決機關)

승정원(承政院) : 군왕(君王)의 비서실(秘書室)로 조종(操縱)과 전달기관

육조(六曹) : 의결(議決) 조종된 정책(政策)을 집행하는 순수한 행정집행기관이다.

관원(官員)임용자는 초시, 복시, 전시에서 공용 합격되나 때로는 별시(別試)라 하여 충신효열자(忠臣孝烈者)의 자식이나 사회강상적(社會綱常的), 윤리적(倫理的) 모범자에게도 특혜를 부여하는 사례가 있었다. 이상과 같은 절차를 서경(署經)이라 하였다.

또한 당상관(堂上官)의 경우 이조(吏曹)와 병조(兵曹)에 의뢰하여 당사자의 3족의 심의 결과를 열거, 사헌부(司憲府) 사련원(司鍊院)의 심사를 거쳐야 임용되는 대단히 엄격한 제도였다.⁴⁾

4) 경국대전(經國大典) 대전회통(大典會通) 민족(民族)의 살아온 길

나. 해임(解任)

관원이 관원답지 못하고 물욕이 심하거나 나태하여 행정을 게을리 하고, 권력으로 서민을 괴롭히면 파면대상이 됐다. 또한 관원의 행실조사는 사회여론을 들어 상부관서 조사와 군왕의 직접사자(直接使者)인 암행어사(暗行御史)의 탐지(探知)에 의하였다. 그리고 현대와 전혀 다른 해임방법은 수령이 음란 나태하였을 경우 주부현민(州府縣民)이 이를 보고, 지역경계 외로 수출(遂出)하면 자동해임이 된다.

이상과 같이 주민에 의해 해임되는 시기는 매년 7월 백중절(百仲節)에 많았다고 한다. 가장 무서웠던 주민계급은 초군(草軍) 즉 농군(農軍)들이다. 시기로는 7월 15일 백중(百仲), 농촌결과대회(農村結果大會)였다.

9. 관료의 등위와 록(祿)

관료(官僚)의 등급(等級)을 품(品) 혹은 유품(流品)이라고 한다. 정일품(正一品)에서 구품(九品)까지 정하여 나눈다. 그 외의 하급(下級)을 유의라고 하며, 구위(九位) 가운데 정사품(正四品)이상의 관직자(官職者)를 대부(大夫)라

하고, 5품이하는 교위(校尉)라 하며 즉(卽)이라고 했다.

또 이품(二品)이상은 문관이 겸직하고, 삼·사품(三·四品)을 장군(將軍), 오·육품(五·六品)을 교위(校尉), 7품(七品)이하를 부교위(副校尉)라 했으며, 정삼품(正三品)이상을 당상관(堂上官), 정삼품(正三品)미만을 당하관(堂下官)이라 했다. 육품(從六品)이상을 참상(參上), 종칠품(從七品)이하를 참하(參下)라고 하였다.

관료의 인원수는 내·외직(內外直) 약 4백명이며, 초시(初試), 복시(複試), 전시(殿試)에서 합격하여 등용되기까지 2천명 정도였다고 한다. 정삼품(正三品)이상의 당상관(堂上官)은 10명 이내였다.

가. 임지(任地)와 임기(任期)

예나 지금이나 공직자는 임지에서의 임기가 있다. 정육품(正六品)이상 관직자는 9백일, 육품이하는 4백50일, 무계관직자는 3백60일로 정해졌으나, 여러 가지 관계로 직책도 여의치 않아 사양도 하였고, 이동도 심했었다.

또한 다른 제도에서 보면 관찰사(觀察使)와 도사(道事)는 3백60일, 수령(守令)은 9백일, 당상관은 무기한, 병가, 첨가, 수사, 우후, 평사는 7백20일, 만호는 9백일이었다. 조선조(朝鮮朝) 후기에는 관찰사 34석, 수령 30석, 후(後) 60석으로 고쳤고, 기술자의 경우는 무한(無限)하였다.

나. 녹(祿)

조선시대 관리에게는 녹봉이 지급됐는데, 지금의 봉급과 같은 것이다. 녹봉은 직급에 따라 달랐는데, 벼슬이 높으면 당연히 많은 녹봉을 받았다.

녹봉의 지급대상은 종친을 비롯하여 문무반·잡직·공장 등에 이르기까지 직역이 있는 자를 대부분 포함하였고, 18과로 분류되었다.

녹봉으로 준 물건은 중미(中米)·조미(白米; 현미)·황두(黃豆)·소맥(小麥)·명주(明紬)·정포(正布)·저화(楮貨) 등이었다. 녹봉은 1월·4월·7월·10월 등 1년에 네 번 지급되었고, 실직(實職)에 따라 지급되었으나, 각도의 관찰사·절도사·경력(經歷)·도사(都事) 등은 관습적으로 한 등급 낮추어 주었다.

조선전기의 녹봉은 품계에 따라 정1품은 중미(中米) 14섬, 현미 48섬, 조·보리·밀·콩 등 35섬, 주(紬)⁵⁾ 6필, 정포(正布)⁶⁾ 11필, 저화(楮貨) 10장을 주고 가장 낮은 종9품은 현미 8섬, 잡곡 4섬, 정포 2필 저화 1장을 주게

5) 명주
6) 무명

되어있었다.

조선후기(인조 25년)에는 임진왜란과 병자호란으로 재정적 어려움이 있어서인지 녹봉액수가 줄어들게 되었다.

정1품이 쌀 11석, 전미 2석, 콩 4석이고 종9품은 쌀 2석에 콩 1석이였다. 얼마 후인 정종 11년에는 정1품이 쌀 11석, 콩 6석, 명주⁷⁾ 2필, 정포 2필을 받았고, 정9품은 쌀 2석, 콩 2석, 명주 1필, 정포 1필을 받았다. 다음 왕인 숙종조부터는 녹봉액수가 계속 줄어들어 숙종 27년에는 1년에 4번 주던 녹봉을 매월 지급하고 명주와 정포도 제외하였다. 이때 정1품은 1달에 쌀 2석 12말, 콩 12말을 받았다.

위와 같이 조선후기로 갈수록 적어지는 녹봉으로 생계유지마저 어려워진 관료들의 부정부패가 심해지면서 세도정지와 맞물려 조선사회에 막대한 타격을 주었다.

10. 토지제도(土地制度)

조선조의 토지제도는 고려(高麗) 공양왕(恭讓王) 3년에 단행된 사전개혁에서 찾아 볼 수 있다. 경국대전(經國大典)은 토지를 원칙 없이 국유제로 하였다. 그 내용은 모든 토지는 국가(國家)에 수수(收授)하여 세습을 금하고, 수수절차도 국가에서 관리, 토지의 분급(分給)은 문무관(文武官)의 국침(國侵)담당자에게 한하고, 분급(分給)된 토지는 자경(自耕)해야 하는 것이 원칙이었으나 이는 지켜지지 않았다.

당시 경국대전(經國大典)을 통해 토지국유원칙(土地國有原則)이 무너지는 과정을 밝히면 분급된 토지를 강자 염병(廉併)으로 토지자경이 무너져 전주(田主)관계가 형성되어 전호(佃戶)에게 소출을 절반이상(以上)한 것으로 밝혀졌다.

고려 공양왕 3년에는 도평의사(都評議使)의 제창으로 과전법이 시행됐다. 과전법은 국유지가 원칙이며, 수조권(收租權)의 귀속 여하에 따라 사전과 공전으로 구분하며, 사전은 경기도에 한하여 직산자(職散者)의 고하에 따라 차등지급하되, 1대에 한하였다. 공전은 경기도를 제외한 전국의 수조권이 국가에 있으며, 사전의 경우는 수조권이 개인이나 관아에 있었다. 과전법의 성립으로 전호(佃戶)의 병작반수제가 금지되고, 수확의 1/10을 징수할 수 있게 되어 전호의 부담을 덜어주었으며 경작권을 보호하였다.

그러나 이 제도는 과전·수진전(守信田), 휴양전(恤養田) 등이 점차 세습

7) 여름에는 명주 대신 마포(삼베)를 지급했다.

되었고, 공신·관리의 증가로 산전의 부족을 초래하였다.

1417년(태종 17)에는 과전으로 지급될 땅 1/3을 하삼도(下三道: 충청, 전라, 경상도)에 지급하였으나 세원(稅源)의 감소와 식량부족으로 1431년(세종 13)에 다시 경기로 이환(移還)하였다.

1466년(세조 12)에 과전법의 폐단으로 이를 폐지하고 직전법(職田法)을 실시하여 현직관료에 한하여 최고 110결~10결까지 과전을 지급하였다. 이 제도는 관료의 퇴직 후 또는 사후에 대하여 아무 보장이 없는 제도였기에 재직 중의 수탈이 심하였다.

1470년(성종 원년(元年))에는 국가가 직접 토지를 관리하여 세액을 공제하고, 농민에게 거둔 조를 관리에게 직접 지급하는 관수관급제를 실시하였으나, 토지의 사유화가 진전되어있어 농장의 확대와 면세지의 증가, 임진란 후의 경작지 격감 등으로 사실상 토지제도가 붕괴되었다. 결국 명종 12년부터는 직전법마저 폐지되어 관리들은 봉급으로 녹봉을 받게 되었다.

세조 때 공법(貢法)을 다시 제정(制定)하여 일결(一結)에 삼십년(三十年)의 세액(稅額)을 20으로 하여 조정하였다.

그러나 전호의 병작반수제가 확산되었으며, 양반관료와 지방토호들의 매매, 겸병, 개간을 통한 토지사유화가 극심해져갔다. 이로 인해 대부분의 농민들은 토지를 잃고 소작농으로 전락하여 어려운 생활을 하게 되었다.

결국 사전법(私田法)에 의하여 모든 토지는 국유화(國有化)되었으나, 농자(農子)는 공전이전 사전이전 간에 고용자였다.

이상 기록한 농자와 토지, 토지주(土地主)와 농자간(農者間)의 문제는 생각하기 어려울 정도이나 도미삼십두(搗米三十斗)면 그 자체는 가혹(苛酷)하지 않았다고 생각한다.⁸⁾

11. 결부법(決負法)

단위를 결(結)·부(負)·속(束)·파(把)로 구분하였는데, 10파가 1속, 10속이 1부, 100부가 1결이다. 결부법은 조세가 구체적으로 부과될 때에는 결과 부만 사용되었기 때문에 결부제라는 명칭이 붙었다.

이 제도는 토지에서 생산된 곡식의 수확량을 기준하여 과세(課稅)의 표준을 삼았으며, 고려 이후부터 시행했지만 상세한 수치나 기록은 없다.

1054년(고려 공양왕 8년)에 불역지경작(不易地耕作)을 계속할 수 있는 땅을 상등일역지(上等一易地), 일등일년휴경지(一等一年休耕地), 중등전경지

8) 대전회통(大典會通) 경국대전(經國大典) 민족(民族)의 살아온 길

(中等田耕地), 이년휴경지(二年休耕地)는 하저(下著)로 구분하고 영전일결(永田一結)과 일역전이결재후전(一易田二結再後田)은 삼결(三結)로 정했다.

1069년(문종 23년)에 양전적으로 결(結)의 산정(算定)을 정했다. 표, 분, 치, 자, 방으로 단위를 나타냈다. 방(方)이란 m²의 뜻으로 나타난다. 십분일촌(十分一寸), 십촌일척(十寸一尺), 일척삼방(一尺三方)이며, 일방(一方)을 삼십삼보(三十三步) 전제로 하였다. 이결(二結)을 방(方), 사십칠보(四十七步)를 삼결방(三結方), 오십칠보(五十七步)를 사결방(四結方), 육십육보(六十六步)를 오결방(五結方), 칠십삼보(七十三步)를 팔분육결방(八分六結方), 팔십팔보팔분(八十八步八分)을 칠결방(七結方), 팔십구보(八十九步) 4 분(分)을 8결방(結方), 90보(步)를 10결방(結方) 등 1043분(分)의 규정을 지었다.

1389년(공양왕 1년)에는 1부방삼보(負方三步) 3분(分) 100부(負) 1결(結)을 보완하여, 같은 면적이라도 토지의 등위에 따라 척수(尺數)를 달리하는 수등이척(隨等異尺)의 법(法)을 사용했다. 이때부터는 이 법에 따라 과세(課稅)를 결정했다. 1405년(태종 5년)부터는 부의 척(尺)을 축소시켜 아래와 같이 정했다.

〈결(結)〉

1429년(세종 10) 10월(十月)에는 다시 공양왕 때의 규정으로 전환시키고, 1결(結)을 방삼십오보(方三十五步)로 확대시키고, 거래의 단위는 보척(步尺)의 기준(基準)을 고척(固尺)으로 했다. 1443년(세종 25년)에는 전제군소(田制群所)를 설치하여 양진척을 정리하였다.

* 1등전척(等田尺)	고척(固尺)	4척7촌7분5미(4尺7寸7分5米)
* 2등전척	고척	5척1촌7분9미
* 3등전척	고척	5척7촌33미
* 4등전척	고척	6척3촌3분3미
* 5등전척	고척	7척5촌5분0미
* 6등전척	고척	9척5촌0분

이상을 분석하면 아래와 같은 면적 단위가 된다.

- * 1등사척 1결(1等四尺1結) = 38.0 묘 = 2,723 = 1평(坪)
- * 2등사척 1결(結) = 44.7 묘 = 3,246 = 7평

* 3등사척 1결(結)	= 54.2묘 = 3,931 = 12 평
* 4등사척 1결(結)	= 65.0묘 = 4,723 = 15 평
* 5등사척 1결(結)	= 9.5묘 = 9,897 = 30 평
* 6등사척 1결(結)	= 15.2묘 = 14,035 = 35.5 평

결부동(結負東)을 사용함도 되었다. 토지면적과 과세(課稅)의 단위로서 신라시대부터 벼 한주먹을 일악(一握)이라 했고, 과세단위 수매량의 기준으로 삼았다. 그러나 점차 토지면적을 산출하는 방법이 달라졌다.

참고로 기록한다. 일파(一把) 한주먹, 십파(十把) 한단, 십속일부(十束一負), 백부일결(百負一結)이상과 같이 결부법(結負法)에 의하여 토지(土地)의 출곡(出穀) 수세(收稅)하였다.

일결(一結)을 5,780 평으로 계산(計算)도 하나 결(結)을 정하여 토지를 정하는 제도는 아니고, 토지에서 생산된 곡식(穀食)의 양(量)에 따라 토지의 면적(面積)을 헤아린 까닭에 10묘에 생산되는데 상등전(上等田)이 천평(千坪)이라면 중등전(中等田)은 천오백평(千五百坪), 하등전(下等田)은 이천평(二千坪)등으로 산출했기 때문에 면적이 같을 수는 없다.⁹⁾

9) 경국대전(經國大典), 대전회통(大典會通)

12. 세제(稅制)와 세원(稅源)

국가경영의 힘은 조세(租稅)라고 할 것이다. 세원이 빈약(貧弱)하여 국가재력(國家財力)이 약해지면 좋은 정치(政治)를 기대할 수 없으며 부국강병(富國強兵)이 될 수 없다.

그러므로 세원은 바로 국가경영의 원동력(原動力)이다.

고대(古代)나 중세(中世)에 우리나라의 세원(稅源)을 살펴보면 너무나도 유약(儒弱)하였다. 농·공상(農·工商)중에 공상(工商)은 유명무실(有名無實)하였고, 농업(農業)만이 세원(稅源)이 되었었다.

중세(中世)에 우리나라 세원을 종별(種別)로 보면 농지세(農地稅), 호구세(戶口稅), 인세(人稅), 군포세(軍布稅) 등으로 대별(大別)되며 인력(人力)도 엄격히 말해서 세의 일종(一種)이었다.

농세(農稅)에는 사전세(私田稅), 민전세(民田稅), 직전세(職田稅) 등으로 구분되며 이상의 토지에 대하여는 수세(收稅)를 위하여 결부법(結負法)을 적용시켰다. 결부법은 토지세(土地稅)를 징수(徵收)하기 위해 고려조(高麗朝)에서 사용하였다.

13. 호역 공부(戶役 貢賦)

호역과 공부는 국가경영(國家經營)의 기능이다. 어떠한 이유에서든 기능 없는 경영은 있을 수 없기 때문이다. 양호(良好)한 자연조건과 건전한 생활양식, 공명정대한 다스림에서만 살아있는 기능이 나올 수 있다고 할 것이다.

선정(善政)과 악정(惡政)은 호역과 공부를 어떻게 하였느냐 에서부터 평가될 것이다. 호역과 공부에 편중되면 곧 국가구성원의 원성이 높아져 혁명의 씨가 되어 치자(治者)의 운명(運命)이 좌우되었다. 원시인류(原始人類)의 집단생활에서부터 근대국가에 이르기까지 다스림은 있었고, 이 다스림 속에서의 공부는 자연적이었다고 생각되나 어떠한 문제를 어떻게 풀어왔는지는 기록이 없어 고찰할 수 없으므로 고려사(高麗史) 이후로 이 제도를 계승한 조선조(朝鮮勳)와 이 양조(兩朝)에 공부(貢賦)하여 국가(國家)를 경영하였던 과정과 그에 따른 우리 고장의 행정적 공부를 살펴보자.

근대국가의 공부사항은 공업(工業)과 상업(商業)이 농업(農業)에 비해 절대 우세하지만 중세에는 공·상업이 유야(有也)무야(無也)였으며 농업이 조세비중의 전부였다고 할 것이다. 공업(工業)이나 상업(商業)이 있었다고 하더라도 화폐권(貨幣券)이 없는 그 당시는 공부액면(貢賦額面)을 양곡(養穀)으로 환출하여 곡납(穀納)했기 때문에 주세원(主稅源)은 농업(農業)이었다. 따라서 조선조 초기에 재정(財政)제도는 결부법(結負法)에 의하여 국토와 국민에게 국가재정을 염출(捻出)하였다. 결부법은 토지의 면적과 지질에 대하여 등급(等級)을 정하고 이에 따라 세액(稅額)을 정하였다.

고려조와 조선조의 국세세원(國稅稅源)을 살펴보면 절대 세원은 농공이었으며, 양조제도(兩朝制度)는 대동소이하였다. 고려조의 제도를 조선조에 계승하면서 필요에 따라 약간씩 개정하였을 뿐 원안(原案)은 하나라고 할 수 있다. 절대세원(絕對稅源)이 농토(農土)이면서도 사실상 농민(農民)은 경작자(耕作者)였던 점이다.

토지제도(土地制度)를 살펴보면 모든 토지는 국(國)의 소유(所有)로 되어 있었다. 국왕(國王)은 이 토지를 국전(國田) 즉 전답(田畓), 군전(軍田) 공신(功臣)의 전답, 사원(寺院)의 전답, 현 공직자(公職者)의 전답(직전(職田)) 등으로 크게 나눌 수 있다. 수세(收稅)의 토지는 국전, 군전, 공전, 사원전은 면세(免稅)의 대상이었으며, 직전(職田)은 사전(私田)이라 해서 공부(貢賦)의 대상이었다.

고려조(高麗朝)에서 공전과 농물(農物)의 불합리성(不合理性) 때문에 공양왕 3년에 토지개혁과 조세(租稅)제도를 다시 개정하였다. 이 규정에 의하면 사전과 농물의 경우 수전(水田) 즉 답일경(畓一頸)에 미도미 삼십두(未搗米三十斗) 한전(旱田), 즉 전(田)의 경우 일결(一結)에 잡곡 삼십두(雜穀三十斗)로 하여 그 이상을 수감하는 자는 엄벌하였다.

사전자(私田者) 즉 직전자(職田者)는 누구를 막론하고 납세(納稅)하였다. 사전자(私田者)가 경작자에게 수감하는 액면(額面)과 사전자가 국고(國庫)에 납세하는 액면차(差)는 크다. 사전자가 일결당(一結當) 33두를 수확하여 2두를 세납(稅納)하고 28두는 사유(私有)한 차액(差額)이다. 이 28두가 당시 관원(官員)의 보수(報酬)였다.

토지 일결은 신라조(新羅朝)에서 행하였다고 하나 그 연원(淵源)은 고대중국(古代中國)에서 행했던 정전법(井田法)에서 근거를 두었다고 한다. 정전법이란 일정한 토지를 9등분하여 제일 중앙부로 9좌(座)를 국세로 하였다는 토지수세법(土地收稅法)이다. 토지 일결을 대략 헤아려 보면 다음과 같은 산출방법(算出方法)이 생긴다.

결부법(結負法)은 토지의 대소(大小)를 정하기 위해 곡출(穀出)의 양(量)을 헤아린 점이 특이하다.

곡식의 일파(一把)를 일악(一握), 십악(十握)을 일동(一東), 십동(十東)을 일부(一負), 백부(百負)를 일결(一結)이라고 했다. 작금(昨今)의 영농에 비교하면 답(畓) 2백평에서 탈곡(脫穀)하지 않은 벼 십부(十負)를 생산량(生産量)이라고 한다면 줄여서 잡는 일이다. 2백평(百坪)에서 십부(十負)가 생산되었다고 하면 백부(百負)의 생산 토지는 이천평(二千坪)이 된다. 답(畓) 2천평을 경작하여 백미(白米) 2백두(百斗)를 생산한다면 무리한 산법은 아닐 것이다. 2백두를 생산해서 1/7 인 30두를 토세(土稅)로 냈다면 비록 경작자에 불리하였다고 하더라도 서구의 중세봉건지주(中世封建地主)와는 많은 차이가 있다고 하겠다. 이때 토지의 계산법은 모든 토지를 상(上), 중(中), 하(下)로 구분하여 같은 일결(一結)이라도 상품토지(上品土地)의 면적은 적고, 중품토지(中品土地)의 면적은 다소 크고, 하품(下品)토지의 면적은 크다는데 특이한 논법이라 하겠다.

다시 말해서 결부법은 토지의 면적을 헤아리지 않고 곡출량(穀出量)을 계산해서 결(結)을 정하였다. 이 비율은 백미 2백두를 생산한 농가(農家)는 1/7 인 삼십두(三十斗)를 지세로 부담한다는 결과다.

〈호세(戶稅)〉

호세는 양반(兩班), 상민(常民)을 막론하고 호적(戶籍)을 가진 주민은 누구나 납세(納稅)하였다. 호적법(戶籍法)은 2년마다 한번씩 갱신(更新)하는데 집행자는 현감과 수령이 된다.

실무자(實務者)는 육방(六房) 중 호방(戶房)이 관리하였다. 일정한 호적부(戶籍簿)가 있었던 것이 아니고, 국민은 자기호적을 서식(書式)에 맞추어 자필(自筆)로 2매를 작성하여 호방(戶房)에게 제출하면 호방은 집정자에게 접수하고 집정자는 전달된 제원서(諸願書)를 일부는 비치하고 일부는 제원(諸願) 임자에게 돌려준다.

그래서 일부는 관리에게 보관되고, 일부는 민가(民家)에 보관되도록 되어 있다. 그런데 많은 사람들은 호세(戶稅)를 내기 싫어서 입적(入籍)을 기피하는 사례가 많았다. 기피의 이유는 물론 납세(納稅)의 기피지만 결과는 주민(住民)도 못되는 노속(奴屬)의 대우를 받게 되는데 있다. 가세(家勢)가 빈한하여 호세를 납부하지 못하면 부역(賦役)으로써 의무 하였다.

즉 금품 대신 인력으로 메웠다. 당시의 사회에서 장정(壯丁)이 없는 민가(民家)는 고통스러운 일의 하나였다. 이 부역(賦役)에 대한 애환(哀歡)은 지금도 전해지고 있다.

또한 중요한 세(稅)는 군포세(軍布稅)였다. 군포란 군복(軍服)을 만들 포목(布木)을 말한다. 당시의 군사정책은 국민이면 누구나 의무적으로 출정하는 것이 아니라 문벌제도(門閥制度)였다. 조부(祖父)가 군(軍)이면 부친(父親)도 군인이 되고, 본인도 군인이 된다. 계급별(階級別)로 보면 양반도 아니고 노예도 아닌 순수한 주민인 농·공상(農·工商)인 계급이었다. 출군(出軍)하는 가정에는 군포세(稅)가 면제됐지만 출군(出軍)치 않는 소위 양반가에서는 면세(免稅)되었다. 이 세금 역시 납세치 못할 경우는 부역(賦役)으로 대신하게 된다.

이 외에도 중요한 도로(道路)를 신설할 때, 관사나 관별(官閥), 성곽축성보수(城郭築城補修) 등을 할 때, 전시(戰時)의 군량운반시(軍糧運搬時), 조선수리(造船修理), 기외(其外) 천재지변(天災地變)이 생길 때 등 국가공공역사(國家公役事)에 순수주민이 동원(動員)된 부역(賦役)시간을 현물(現物)로 해야한다면 엄청난 액전(額錢)의 세금(稅金)이었을 것이다.

또한 부역(賦役)에서 면제(免除)되는 제도가 있었는데 복호(複戶)라고 했다. 이는 충신(忠臣), 효자(孝子) 혹은 강상(剛常)의 행위자에게 해당된다.

또 이 복호(複戶)제도에는 아약자(兒弱者), 노약자(老弱者) 등이 면제(免除)의 대상이 되었다.

14. 봉수(烽燧)



봉수란 국방(國防)의 중요한 통신(通信)부분이었다. 역(驛)이나 원(院)은 공용(公用) 또는 사유(私用)도 가능하였으나 봉수만은 절대로 공용(公用)이었으며, 공용 중에서도 국방에 직접 관계되므로 일반 행정에서도 특별한 경우가 아니면 불가하였다.

특별한 경우라면 천재지변(天災地變)이 발생했을 때 의정부(議政府)나 승정원(承政院)에서만 이용할 수가 있었다.

조선조(朝鮮朝)에서 봉수행정(烽燧行政)은 병조(兵曹)에서 관장하였으며, 봉화(烽火)의 현황은 병조와 승정원에 매일 보고되었다. 변사 시(變事 時)는 야간에 승정원에 보고되었다고 한다. 봉화는 직봉(直烽)과 간봉(間烽)으로 구분하는데, 직봉은 동북에는 경흥봉소(慶興烽所), 동남은 동래봉소(東來烽所), 서북은 강계의주(江界義州), 서남은 순천(順天)에서 기점이 되어 한성(漢城) 즉 남산(南山)이 본부가 되었다.

가. 봉륜(烽輪)

봉수방법은 봉소(烽所)에다 우마분(牛馬糞)에 붙은 점화 불씨를 항상 유지하고, 밤에는 불빛을 올려 상대 봉소(烽所)에 신호한다. 낮에는 연기(煙氣)를 올려 상대봉소에 신호(信號)한다. 매일 정해진 시각에 횃불을 올려 무사함을 알렸으며, 이 보고는 병조(兵曹)에서 승정원(承政院)에 보고, 승정원에서는

직접(直接) 군왕(君王)에게 올린다.

내란(內亂)이 일어날 때나 적군(敵軍)이 침입할 때는 횃불을 두 번 올리며, 자기 경계를 범하면 세 번을, 성(城)에 접근할 때는 네 번을 올리는데, 접전(接戰)이 벌어지면 다섯 번을 올렸다고 기록(記錄)되어 있다.

나. 장수의 봉화소(長水の烽火所)

군사 통신시절이 이 고장에서도 있었다. 봉소를 지리적 위치로 보면 삼국시대(三國時代)에는 동서(東西)로 연결되었고, 고려시대와 조선조 시대에는 남북(南北)으로 연결되었음을 알 수 있다.

동서의 봉수(烽燧)는 장안산봉(長安山峯), 법장봉수(法葬烽燧), 봉화산봉수(烽火山烽燧), 수월봉수(水月烽燧)로 보여지며, 봉로(烽路)는 나(羅)·백(百) 당시에 백제봉수(百濟烽燧)로 생각되며, 장안봉소(長安烽所:산서위치)와 응봉봉수(鷹峯烽燧:계북 소재)는 남북봉로(南北烽路) 즉 고려조(高麗朝)나 조선조(朝鮮朝)로 사료된다.

8개소의 산성지(山城址)와 7개소의 봉소(烽所)가 설치되었다는 사실은 이곳이 큰 요충지(要衝地)였기 때문으로 풀이된다. 봉화행정(烽火行政)도 현감의 행정 밑에 있었던 것도 사실인 듯 생각된다.

15. 역(驛)과 원(院)

가. 역(驛)

1910년 일제의 침략이 있기까지는 역(驛)과 원(院)의 기능(機能)이 있었을 것이다. 역과 원의 시초는 나(羅)·백(百)시대부터였을 것으로 생각되는데 통일신라, 고려조, 조선조에 와서 비로소 관원의 배치와 녹(祿)을 공식으로 주게 된 기록이 있다.

조선조의 역 배치기록을 참고하면 삼례역(參禮驛)과 오수역을 들 수 있는데, 이 고장 송탄역(松灘驛)은 나·백시대에 백제(百濟)가 설치했던 것으로 설명하면 무기록(無記錄)이 유사실사(有事實史)이기에 여기 기록한다.

역의 기능은 찰방(察訪)이 있어 총 책임을 지며, 마장(馬長)과 역승(驛丞)이 실무를 담당하고, 역졸이 배치되어 업무에 임하게 된다. 역승은 정부의 세납곡(稅納穀), 군납곡(軍納穀)과 군납 포목(布木) 기타 군수물자(軍需物資)의 비축된 창고를 관리하였으며, 마장은 역에 따라 다르지만 많은 마필(馬匹)을 사육(飼育)하며, 관리의 책임을 지고 있었던 관원이다.

따라서 정부의 세곡(稅穀)이나 군량(軍糧)을 운반할 때 인부(人負)하였지만 큰길에서는 역(驛)에서 사육한 말도 이용되었으며 파발이 알렸다. 즉 역은 운수(運輸)기관이며 동시에 통신(通信)기관이기도 했다. 오늘날의 여관(旅館)과 동일하게 관원의 여행(旅行) 또는 일반인의 투숙처(投宿處)도 되었다.

또한 예(例)로는 암행어사가 그 지역에서 출두 시에 이 역의 마필(馬匹)을 이용하였다. 관계(官階)는 종칠품(從七品)의 말직(末職)이었다.

나. 원(院)

원이 역(驛)과 다른 점은 역과 역사(驛舍)에 배치하였는데 역졸(驛卒)이나 마필이 있는 것은 아니고 순수한 여인숙으로 대로(大路)의 30리(里)~40리(里)거리에 배치되었으며, 원(院)의 관리자는 지방에서 선발, 당주·현(當州·縣)의 현감(縣監)이 임명하였다. 대원에는 이결(二結)의 공전(公田)을 주어 관리케 하였고, 중원(中院)에는 일결 이결의 공전, 소원(小院)에는 90부(負)~일결(一結)을 주어 관리하였다. (일결의 면적은 약 6천평)

- ① 장수의 원 배치는 수분원(水分院)…현재의 장수읍 수분리 수분령이었고,
- ② 홍복원(洪福院)은 현재 장계면에 있었으며
- ③ 계북원(溪北院)은 계북면
- ④ 완경원(翫景院)은 계북면 원촌리에 있었기에 지명도 원촌이라고 칭하고, 당시 남원부(南原府)에 속했던 까닭에 장수고문(長水古文)에 나타나지는 않으나 현재로 보면 5개소에 5개원이 배치되었다.

역 원(院)은 각각 다른 부처(部處)에서 관리하였으나 사실은 그 지방 현감(縣監)이 했을 것이다.

〈당시 장수의 원(院) 위치〉

- *득방원(得方院) 재현서(在縣西) 3리(里)
- *수분원(水分院) 재현서남(在縣西南) 18리
- *안득원(安得院) 재현북(在縣北) 30리
- *홍복원(洪福院) 재현동(在縣東) 35리
- *양선원(陽善院) 재현북(在縣北) 62리
- *석북원(席北院) 재현북(在縣北) 50리

이상은 동국여지승람(東國輿地勝覽)에서 발췌하였다.

- * 수분원(水分院) 재현 남(在縣南) 20 리
 - * 홍복원(洪福院) 재현 북(在縣北) 30 리
 - * 석북원(席北院) 재현 북(在縣北) 50 리
 - * 송탄원(松灘院) 재현 북(在縣北) 30 리
- 이상은 구장수지(舊長水誌) 건권(乾券)에서 발췌

16. 기타시설

가. 창고(倉庫)

- * 사창(司倉) 재아사북(在衙舍北)
- * 서창(西倉) 재현 서(在縣西) 30 리(里)
- * 계창(溪倉) 재현 북(在縣北) 30 리
- * 북창(北倉) 재현 북(在縣北) 20 리(里)
- * 관청창고(官廳倉庫) 재아사동(在衙舍東)
- * 군기고아사북객사(軍器庫衙舍北客舍)

나. 기우당(祈雨堂)

- ① 골화룡추(骨化龍秋) ② 팔공현산천(八公峴山川) ③ 정사룡추(淨土龍秋)
- ④ 죽사동석담장계면지보리후경지(竹寺洞石潭長溪面紙保里後旻池)
- ⑤ 지암견산천(芝岩見山川) ⑥ 경여룡추(景鷹龍湫)

다. 사직단(社稷壇)

- ① 성리당(城理堂) 재현 남삼리(在縣南三里)
- ② 사직단 재현 서삼리관안산(社稷壇在縣西三里官案山)
- ③ 여제단 재북이리(在北二里)

라. 시장(市場)

- ① 장수(長水) ② 장계(長溪) ③ 노단(魯壇)
- ④ 동화(桐花)〈학선리〈鶴仙里〉〉

마. 도로(道路)

2등 29번 읍치 60 령치 40 리, 3등 무주-남원 44km

제3절 일제(日帝)의 행정(行政)

1. 행정개요(行政概要)



일제의 행정이란 사실상 궁극의 목적은 대륙을 침략하기 위한 작업으로, 우선 한국에 먼저 마수를 뻗어 식민지화하여 경제적인 식량(食糧)과 인력(人力)을 수탈하는데 최우선을 둔 정책(政策)이었다.

첫째로 민족(民族)의 생명인 농지(農地)에서부터 수산물(水産物), 지하자원(地下資源), 임산물(林産物)과 각 문화재(文化財)를 수탈하였으며, 학도병(學徒兵)과 징병제(徵兵制)로 소년에서부터 장정들의 노동력(勞動力)과 생명을 강탈하고, 정신대(挺身隊)라는 이름으로 미혼녀들을 강제 동원하여, 전쟁터로 보내 군인들의 위안부로 삼는 만행을 저질렀다.

또한 종마운동(種馬運動)이라고 해서 한국의 건강한 청년을 모집하여 일본으로 데려가 자기네 젊은 여자에게서 종자(種子)를 확보한다는 것이었다.

1940년 태평양전쟁(太平洋戰爭)때에는 청장년(育壯年)은 물론이려니와 노장(老壯)에서 소년(少年)까지 동원하여 탄광(炭鑛), 항만(港灣) 때로는 일선의 충알반이로까지 내 물기 정책으로 무려 5년 동안 만행을 계속했던 것이다.

2. 농업(農業)과 농토(農土) 착취

착취의 총본산은 총독부(總督府)였다. 총독부에서 수탈의 온갖 계획과 전략이 세워지고 하부기관은 이를 실시 집행하였다.

전쟁(戰爭) 당시는 리·동·반(里·洞·班)까지 행정기관 역할을 하면서 침략에 협조하였다. 수탈의 직접기관은 동양척식주식회사(東洋拓殖株式會

社)였으며, 제일 먼저 농지(農地)에 손을 댔던 것이다. 이 회사가 내민 손은 우선 평야부를 위시해서 전국에 39개소를 만들어 치밀한 방법으로 탈취정책을 폈던 것이다.

당시(當時) 토지조사국관제(土地調査局管制)라는 기구를 설치하여 1910년에는 1918년까지 8년간 전국의 토지를 조사, 이를 합법적으로 점취하려는 인상과 만행이었던 것이다.

일본(日本)은 이때부터 동척(東拓)을 앞세워 웬만한 토지는 수단과 방법을 가릴 것 없이 모조리 수탈하였고, 이때는 어떠한 명분을 내세워서라도 국유화(國有化)하고 말았다. 이러한 계획된 철두철미한 수탈행위는 그 도를 넘어서 다시 민족말살정책(民族抹殺政策)을 써 보기까지 했던 것이다.

1930년대 우리나라의 쌀 총생산량은 1,800만석(萬石)이었는데, 저들의 본국반출량(本國搬出量)은 무려 900만석이나 됐다고 하니 민족의 생활상은 가히 짐작하리라. 1923년의 당시통계로 쌀 생산량은 1,800만석이었는데, 저들의 반출량은 934만석이었다. 쌀 반출의 근본정책(根本政策)은 1911년 4월 17일에 공포된 토지수용령(土地收用令)과 1912년 3월 4일에 작성된 진세견수(津稅見收) 등이며, 이는 우리민족에게서 보다 합법적으로 모범 농산물(農產物)을 착취(擄取)하기 위한 계획된 정책이었다.

1931년과 32년, 33년 등 3개년에 인천항(仁川港)에서 착취돼 나간 쌀의 양(量)은 485만 8,960 석으로 나타났다.

3. 상·공 수탈(商·工 收奪)

1909년 7월 27일에 일본은 조선에서 많은 물건을 반출하려는 계획에 착수하였다. 1910년 1월 20일에 조선은행(朝鮮銀行)(지금의 한국은행의 전신(前身)이 완공되었다. 이때부터 일본은 조선은행권을 발행하여 조선의 금융권(金融權)을 완전히 장악하였다.

또한 이 은행을 이용하여 자본을 준비하여 1912년 11월 3일 구(舊)한국 농상공부(農商工部)에서 일제의 상공 전시장을 개설하고, 우리의 상품을 지배하면서 경제 침략을 시작하였다.

일본상품 전시장은 전국각지에 개설되었으며, 종류 또한 다양하여 우리 국민의 관심을 끌었다. 당시 가장 호황을 이룬 품목은 고무신(지까다비)이었으며, 이 같은 생활물품 중심의 상품은 작은 시장에서부터 경제를 잠식하기에 충분했다.

화폐(貨幣)가 없는 우리상가는 작은 물방울이 큰 물방울에 따라 붙듯 일본에 우리민족자본(民族資本)시장은 완전히 침략 당하였다.

농촌(農村)은 동양척식주식회사의(東拓) 착취의 중심이며, 도시는 식산은행(殖産銀行)으로서 민족경제의 밥이 되고 말았다. 이러한 마수의 착취는 전국 어디에도 뻗었으며, 농토(農土)를 강탈당한 상공인(商工人)들은 하는 수 없이 남부여대(男負女戴)하고 정든 조국땅을 등지고 혹한의 북만주(北滿洲) 또는 간도(間島) 등지로 떠나는 비운을 맞게 되었다.

4. 항만(港灣)과 철도부설(鐵道敷設)

일제강점기를 경영하는 이유는 착취에 있는 것이다. 모든 물자를 착취하는 데는 우선 수송(輸送)수단이 필요했을 것이다.

그에 따라 일본은 미국인에게 철도부설권을 1백만 달러에 사들여 경인선(京仁線)을 부설하는 한편 경부선(京釜線)과 경의선(京義線) 경원선(京元線) 등 부설을 계획하였다.

1901년에 경부선, 1904년에 경의선을 착공하였고, 이보다 앞서 경인선이 완공되었다. 따라서 철도는 한국의 남북 내륙 관통으로 물자수송이 가속화하는 중요한 동맥이 되었다.

무력한 우리 정부는 1898년에 일본에게 철도부설권(鐵道敷設權)과 항만개항권(港灣開港權)을 넘겼다.

그리하여 1910년에 군산항(群山港)의 축항(築港)공사가 완공되었다. 이때부터 호남평야(湖南平野)에서 생산된 쌀을 수송해 가는 국내제일의 항구(港口)가 되었다.

이어서 성진항(城津港), 마산항(馬山港), 부산항(釜山港), 인천항(仁川港), 원산항(元山港) 등 개항을 공인하고, 내륙(內陸)에서 생산된 쌀, 임산물(林産物), 광물(鑛物), 수산물(水産物) 등을 철도와 선편(船便) 등을 이용하여 착취해 갔다.

5. 공출제도(供出制度)

일제는 대륙침략(大陸侵略)의 뜻을 두고 러일전쟁(露日戰爭)과 청일전쟁(淸日戰爭)후 동북아세아(東北亞細亞)와 북태평양(北太平洋) 전역에 세력을 확대하면서 침략의 권력을 물고 세계평화를 위협하였다.

한편 중국대륙(中國大陸)에서 중국과 전쟁을 수행하면서 1941년 12월 16

일에는 하와이 진주만 공격과 동시에 미국에 선전포고를 하여 소위 태평양 전쟁(太平洋戰爭)까지 발발시켰다.

일본은 전쟁 중 열세한 저들이 국력을 보완하기 위해서 특히 우리나라에서는 공출제도를 만들어 식량(食糧)을 위시 모든 물자를 내 놓으라는 즉 공출이라는 괴안을 만들어 강제로 징발(徵發)시켰다.

주로 공출하라는 물자는 쌀을 위시, 모든 전쟁에 소요된 철물과 유기, 피혁(皮革) 등 그 외에도 일용품(日用品) 등을 모조리 공출의 대상으로 삼았다. 심지어 머루농장에서 또는 솔뿌리까지에서 인간생활에 필요하다면 무엇이든 공출물(供出物)로 정해서 민족고(民族苦)를 접과 시켰다.

6. 장수군 고직원 구성(長水郡 雇職員 構成)

1924년 통계를 기준으로 할 수밖에 다른 정확한 직원구성이나 청사(廳舍)구조가 나타나질 않는다. 청사는 목조(木造)양식 건물 1동(棟) 60평(坪), 숙직실(宿直室) 1동 6칸, 기타 건물 2동 6칸 이었다.

직원은 군수직속(郡守直屬) 7명, 고원(雇員) 8명 등 15명과 사무분담은 서무(庶務), 재무(財務)로 나누고, 농회(農會) 12명, 산림조합 4명, 학교고원 1명과 축산조합 4명 등 계 21명으로 구성되었다. 장수면사무소 8명, 산서면사무소 8명, 변암면사무소 7명, 장계면사무소 7명, 천천면사무소 6명, 계남면사무소 6명, 계북면사무소 5명으로 분담했다.

경찰서(警察署)는 건평 29평, 목조 한식(韓式) 1동 11칸 13평, 연무장(鍊武場) 1동과 기타 6평이며 직원은 서장(署長) 1명, 경부보(警部補) 1명, 순사 14명이었다. 각 면에는 주재소(駐在所)를 설치, 장수면은 경찰서에서 직할, 산서주재소 4명, 변암주재소 3명, 장계주재소 7명, 천천주재소 6명, 계남주재소 6명, 계북주재소 5명(수석포함(首席包含)한 직원수), 장수금융조합(長水金融組合)에 4명, 장계 3명이며, 장수연초경작조합(長水煙草耕作組合) 7명의 직원이 있었다.

장수등기소장(長水登記所長) 밑에 직원 1명, 고용인(雇傭人) 1명이 근무했다.

7. 전매국 장수출장소(專賣局 長水出張所)

본래는 전남 순천에 있었는데 장수가 엽연초산지(葉煙草產地)라 하여 황인표(黃仁杓)선생이 동(同)출장소를 장수로 유치하였으며, 서무과(庶務課),

관리과(管理課), 감시과(監視課), 수납과(收納課) 등으로 이에 종사하는 직원은 무려 30내지 40명에 달했다. 이상 열거한 기관 등이 있었고 기관원도 일제의 수탈정책의 주구(走狗)였다. 이유인즉 자치가 자치를 잡아먹는다는 말과 같이 가혹한 행위를 서슴치 않았다.

연초경작조합 산하의 각 마을에 총대(總代)라고 하는 부서가 있었는데, 이들은 착취의 수족(手足)역할로 일관하였다. 군(郡) 밑에는 면(面)이 있고, 면 아래는 리(里)가 그 아래는 자연마을이 있으며, 자연마을 내에는 반(班)이 있었는데, 반은 10호 단위로 반장(班長)을 두어 그 수가 장수군만해도 1천여명에 달했다. 저들의 소위 행정조직은 철두철미 했었는데, 이 조직은 오늘날에 말하는 민주행정(民主行政)이나 복지행정(福祉行政)이 아닌 착취행정(擄取行政)이었다.

일제 36년간 이 땅의 어느 곳이나 같은 수단의 악정(惡政)은 계속되었던 것이다. 왜정(倭政) 36년동안 이곳 장수군수를 다녀간 13명의 명단은 다음과 같다.

유기덕(柳基德) 한옥(韓旭) 이승한(李承漢) 윤수병(尹壽炳) 윤석필(尹錫弼) 이종소(李鍾韶) 주시헌(朱時憲) 김병희(金炳喜) 송주옥(宋柱玉) 임명순(林明洵) 김창수(金滄洙) 임춘성(林春成) 엄주완(嚴柱完) 등 이다.

제4절 미군정(美軍政)시대의 행정(行政)

1. 남북분단과 미군정

1945년 8월 15일 일본의 무조건 항복으로 조국은 광복되었다. 진공상태에서 9월 2일 연합군 최고사령관 「맥아더」 원수는 일본의 동경만 미주리 미군함상에서 일본의 항복문서에 조인을 받고 그 날 연합군 최고사령부 일반명령 제1호로 동아시아 각 전선의 일본군 항복과 그 무장의 접수를 위한 연합군의 각국간에 지역분담을 발표하였는데 여기에 우리나라의 북위 38도선으로 미군과 소련군이 점령, 접수 분할을 하였으므로 남북 양단의 민족적 비극이 시작되었던 것이다.

이리하여 9월 8일 「하지」중장휘하의 미제8군 제24사단이 인천에 상륙하였고, 당일 서울에 입성하였으며 1945년 9월 9일 하오3시를 기하여 「하지」중장은 38도선 이남의 일본인을 대표한 조선총독 아베 노부유키의 항복

문서 조인을 받았다. 이 날 미태평양 총사령관 「맥아더」원수는 포고 제1호를 발표하여 남한의 군정실시와 점령지임을 밝혔다. 반면 소련군은 미군보다 먼저 8월 20일에 북한에 진주하였으므로 우리조국은 완전히 분단되었다. 남한은 9월 11일 미육군 제8사단장 「아놀드」소장이 군정장관으로 임명되었다. 이러한 국토분단은 1950년 6월 25일의 미·소 양대세력 하에 한국전쟁의 비극을 초래한 근원이 되었다.

10월 16일에는 이승만박사가 한국하여 반공·반탁을 주장하면서 초당적인 독립촉성중앙협의회를 결성하였으며, 11월 23일에는 중국의 중정에 있던 대한민국 임시정부요원 20여명을 비롯해 김구, 김규식이 제1진으로 한국하여 한독당을 결성하였다.

1945년 12월 26일 미·영·소 3국의 삼상회담에서 한국의 독립 문제를 지난 2월 4일의 알타회담에서 선언한 바에 따라 한국의 독립을 보장하되 5년간 38도선으로 분단하여 신탁통치 할 것을 결의 하였으니, 조국양단의 비극 뒤에 또 하나의 민족적 슬픔의 비보가 전하여지자 민족적 의분의 분화구가 터져 치열한 신탁통치 반대운동의 시위가 전국각지에서 봉기하였다.

2. 미군정의 지방행정

「맥아더」총사령관 포고 제1호에 의하여 한국이 자주독립이 될 때까지 9월 11일부터 군정을 실시하였으며, 그 기간은 1948년 8월 15일 대한민국 정부수립 시까지 2년 11개월이었다.

1947년 6월 3일 남조선 과도정부 민정장관 안재홍에게 행정권을 이양하고 정부수립에 대한 제헌국회를 구성하는 국회의원선거를 1948년 5월 10일 실시하였다.

1946년 2월 14일에는 군정의 최고자문기관으로 「남조선 국민대표 민주의원」을 구성한 바 있었으나, 1948년 2월 15일에 해산하고 대신에 동년 2월 24일에는 「남조선 과도정부 입법의원」 설치령을 공포함으로써 유엔총회의 결의에 의하여 남북한 총선거를 실시하려 하였으나, 북한공산주의 측에서 불응하여 부득이 남한만의 총선거를 5월 10일 시행할 것과 선거방법은 입법평의원 선거법의 규정에 준하되 유엔한국위원회의 건의를 참작하고 수정하여 시행할 것을 공포하였으며 중앙선거위원을 임명하여 드디어 1948년 5월 10일에 역사적인 우리나라 제헌국회의원 총선거가 실시되었다.

3. 행정구역과 행정제도

미군정 실시기간에 지방행정구역의 변경사항을 보면 1945년 11월 17일 미군헌령 제21호로 일제강점기의 도제, 부제, 읍면제가 그대로 효력을 지속하였으며, 이 기간 중 1946년 9월 28일 군정법령 제106호 서울시는 경기도 관할에서 벗어나 서울특별시로 하였고, 제주도는 전라남도관할에서 분리하여 도로 승격하였으며, 1946년 6월 1일 군정법령 제84호로 강원도와 충청북도의 소재지를 춘천부와 청주부로 승격하였다. 미군정은 한국의 전통과 실정을 잘 모르고 구미식행정을 실시하려 했기 때문에 많은 부작용과 무질서의 혼란을 가져왔다.

또한 군정이었기 때문에 지방자치가 이루어질 수 없었고, 주민참여의 길이 막힌 채 포고령만 판을 쳤다. 미군정은 도·부·읍면의 행정조직을 그대로 유지하였으니 일제강점기에 있었던 관제의 합의기관 이전 도평의회, 부회 읍·면협의회, 학교평의회를 1945년 6월 16일 법령 제160호로 해산시켰다.

그리고 지방행정의 감독강화를 위한 중앙집권주의가 나타나기 시작하여 인사처, 관재처, 지방행정처 등의 중앙부서를 지방관서에 직속으로 잇달아 설치하였다. 미군정기의 행정은 우리나라의 역사상 전시를 제외하고는 혼란이 극에 달한 시기였고 이 때의 행정난맥은 여러 가지 요인이 대·내외적으로 한꺼번에 밀어닥쳤기 때문이다. 우리의 행정담당자들이 이와 같은 역사적 여건에 적응할 능력이 없어 이를 극복치 못한 것이다. 당시의 혼란정국과 극심한 경제적 어려움으로 국내에는 식량, 의류, 의약품 등의 원조물자들이 계속해서 수입되었다.

4. 미군정의 국방행정

남조선에 군정을 실시한 미국은 1947년 1월 15일 국방경비대를 창설시켰고, 이어서 2월 13일에 해안경비대를 창설하여 1950년 6월 25일의 한국전쟁 발발직전까지 8개사단 22개연대 67,416명의 육군, 지원과 특수부대 27,558명으로 총 94,974명과 해군 7,715명, 공군 1,897명, 해병대 1,166명 총계 105,952명을 양병하여, 대한민국 정부수립 이후 1948년 10월 1일 경무장과 비행기도 없이 대한민국 국군으로 개칭하였다.

1949년 6월 29일 「맥아더」장군의 태평양 방어선을 필리핀에서 오키나와로 변경하는 「닉슨」도트린의 선포에 따라 남한에 주둔하였던 「로버트」장군

을 단장으로 하는 군사고문단 500명만 남기고 태평양 방어선으로 전부 철수하였다. 이 때문에 북한의 인민군 198,400명인 국군의 2배되는 군사력으로 남침을 하게 된 것이다.

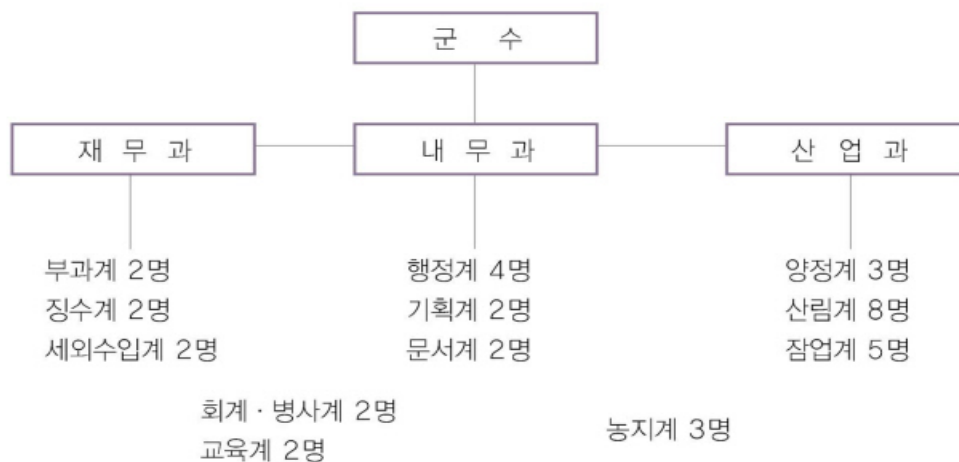
제 5 절 대한민국(大韓民國)의 행정(行政)

1. 민주행정(民主行政)의 시작

1945년 조국광복 후 3년 동안 미군정이 실시되었고, 1948년 5월 10일에 사상 최초(最初)로 총선거를 실시하여 민주주의(民主主義)의 기틀을 마련하게 되었다. 동년 7월 17일에는 헌법(憲法)을 제정· 공포했고 8월 15일에는 독립국(獨立國)임을 세계에 선포하기에 이르렀다. 이때부터 우리 대한민국의 행정이 올바르게 소신 있게 시작됐던 것이다. 무력(無力)하였던 근세 5백여 년, 민족말살 36년, 미군정 3년은 민족사(民族史)의 전진보다 퇴보(退步)로써 신음해야만 했던 암흑의 역정(歷程)이었다고 할 것이다.

1950년 북한(北韓) 공산군의 남침으로 다시 변란에서 변란을 거듭했던 과정은 생각조차 하기 싫은 일 이었다. 국토(國土)는 전화(戰火)에 소실됐고, 산업의 모든 시설은 소실(燒失)과 파괴로 생명들은 값없이 사라져 수십만에 달한 비정한 한때를 맞았다. 1953년에는 자의도 아닌 휴전을 하였고, 초토화(焦土化)된 전흔을 안고 1960년대를 맞이하였다.

이때부터 우리는 일보 일보 앞을 향해 나가기 시작하였다.



당시 군청(郡廳)의 행정체제는 아래와 같다.

직급(職級) 사무관 군수(事務官郡守) 1명

주사과장(主事課長) 3명 주사보계장(主事補係長) 24명

서기계원(書記係員) 14명 등 도합(都合) 57명이 장수군 행정요원 전부였다.



시행정이나 읍 행정을 제외하고는 면행정의 경우는 면세(面勢)에 따라 약간의 차이는 있으나 대개는 20명에서 25명 이내로 구성됐다. 장수읍의 경우에는 면장 1명, 부면장 1명, 계장 4명, 계원 17 명이었다.

〈리행정(里行政)〉

리행정은 일제 말부터 현재에 이르기까지 말단 종합행정(綜合行政)의 기능이라 할 것이다. 1950년 북한 공산당 침입이 있은 후, 전후(戰後) 복구에 필요한 공사역(公私役)이 민호(民戶)연간 백여 일이 넘었었다.

일명부역(一名賦役)은 주로 작전에 필요한 복구개설 등이었고, 이 부역은 전부 이장이 관장·동원 실시하였다. 다만 상급관청에서 하달된 계획명령에 이장은 집행하였는데 이는 지금까지나 다름없다.

리(里)는 조선조 초기에 지역에 따라 행정이 편의를 도모하기 위하여 정해진 조례에 의한 것이었다. 리(里)를 후일 부르는 말은 법정리(法定里)라고 하며, 행정분리(行政分里)라고 해서 자연마을을 대표하고 있다.

장수군내의 법정리와 행정분리는 다음과 같다.

〈장수읍〉

장수리 : 교촌, 준비, 중동, 하비, 남동, 북동, 관두

노하리 : 노하, 신기, 왕대, 판둔

선창리 : 음선, 양선

노곡리 : 신리, 대리, 상중, 하중, 신촌, 하리
 동촌리 : 동촌
 덕산리 : 덕산, 범연
 두산리 : 두산
 개정리 : 농원, 하평, 외동, 개정
 수분리 : 수분, 송계
 송천리 : 송천, 이교, 구락, 용추
 용계리 : 용계, 안양
 대성리 : 대성, 대덕, 구평, 필덕
 식천리 : 식천 등 13개 법정리에 40개 행정분리

〈산서면〉

오성리 : 방화, 성재, 강치
 쌍계리 : 양신, 마평
 사계리 : 서원, 왕곡
 봉서리 : 봉서
 하월리 : 창촌, 신등
 사상리 : 사창, 당가
 이룡리 : 이룡
 신창리 : 대창, 신덕, 용암
 오산리 : 하오, 월강, 초장
 건지리 : 월호, 진전
 마하리 : 원흥, 평촌
 백운리 : 신월, 구창
 학선리 : 용전, 압곡, 구암, 동고
 동화리 : 시장, 봉정, 등석, 능곡, 동촌 등 14개 법정리에 34개 행정분리

〈번암면〉

교동리 : 상교, 하교, 금천
 국포리 : 국포, 원북, 도장
 죽산리 : 죽산, 대성방
 사암리 : 원사암, 임신

지지리 : 삼거, 광대, 원지지
 동화리 : 상동, 하동
 죽림리 : 죽림
 노단리 : 원노단, 하노단, 시동강, 신기, 두견
 논곡리 : 원논곡, 성암
 대론리 : 신원, 원대론, 수척
 유정리 : 유정, 사치, 구선동 등 11 개 법정리에 28개 행정분리

〈장계면〉

장계리 : 동동, 서동, 남동, 북동, 중동, 신동, 문화
 금곡리 : 원금곡, 동정
 무농리 : 원무농, 망남
 금덕리 : 위동, 침동, 호덕
 송천리 : 서변, 신기
 월강리 : 도장, 풍저
 삼봉리 : 탐동, 금정, 남산
 명덕리 : 평지, 원명덕, 반송, 양삼, 동명
 오동리 : 원오동, 양천
 대곡리 : 성곡, 주촌 등 10 개 법정리에 30 개 행정분리

〈천천면〉

장판리 : 장척
 월곡리 : 반월, 박곡
 비룡리 : 하신, 중상
 남양리 : 내기, 이방, 돈촌
 삼고리 : 삼장, 윤곡, 중동
 봉덕리 : 검덕, 고금
 춘송리 : 송탄, 춘동, 조신, 장양
 용광리 : 용신, 광산
 오봉리 : 쌍암, 오옥, 신흥
 연평리 : 구신, 평지, 부연, 신기 등 10 개 법정리에 26 개 행정분리

〈계남면〉

침곡리 : 침령, 사곡, 고기, 요전

화양리 : 난평, 명동, 중방

신전리 : 양신, 농원, 음신, 덕곡

호덕리 : 갈평, 구억, 원호덕

화음리 : 기산, 고정, 하거, 조곡, 화산

가곡리 : 곡리, 평지

궁양리 : 양지, 궁평

장안리 : 회평, 원장안, 괴목 등 8개 법정리 26개 행정분리

〈계북면〉

월현리 : 월현

매계리 : 매계, 압곡

농소리 : 농소, 연동

어전리 : 어전, 문성

임평리 : 내림, 백암

원촌리 : 파곡, 외림, 원촌, 을곡

양악리 : 양악, 당저 등 7개 법정리에 15개 행정분리

이상 행정분리에는 이장(里長)을 두고 있는데, 임기는 2년으로 연임할 수 있으며 읍·면장의 지도감독을 받아

첫째 : 행정시책의 홍보와 주민여론 요망사항의 수렴보고

둘째 : 지역개발사업추진 협조 지원

셋째 : 주민의 비상연락훈련

넷째 : 기타 읍·면 행정수행에 관하여 필요한 사항을 수행하고 있다.

※이장의 활동 보상금은 다음과 같다.

- 기본수당 : 월 200,000 원 이내

- 상여금 : 연 200%

- 회의참석수당 : 1 회당 20,000 원(월 2 회)

2. 분야별 변천 현황

가. 인구

1) 인구·가구 추이

- 2008년 장수군의 인구는 10,148세대 24,912명으로 전국인구의 0.05%, 전북인구의 1.38%를 차지하고 있음.
- 1994년 인구가 32,656명에서 조금씩 감소하다가 2002년 26,463명으로 급격히 감소하여 2003년에 29,579명으로 회복하였으나 이후로는 인구의 감소가 빨라지고 있음.
- 2007년 10,449세대 26,687명으로 소폭 인구가 증가하였으나 2008년 다시 감소되었음.
- 1994년부터 가구 수와 인구추이를 보면 인구수는 증가와 반복을 하면서도 감소하고 있으나, 가구 수는 조금씩 늘어나는 것으로 보아 장수에서도 핵가족과 독신가구의 증가를 예상할 수 있음.
- 인구밀도는 전국 평균의 10.2%, 전북 평균의 20.4%수준으로 낮은 편임.
- 65세 이상 고령자 인구는 연평균 2.0% 증가하는 추세임.

【인구·가구 추이】

(단위 : 명)

연도별	세대수	인구수			인구밀도		세대당 인구	65세이상 고령자
		계	남	여	명	면적		
1994	9,275	32,656	16,333	16,323	61.5	530.98	3.5	4,011
1995	9,294	31,502	15,764	15,738	61.5	533.75	3.4	4,121
1996	9,422	30,654	15,326	15,328	59.0	533.73	3.3	4,228
1997	9,468	29,801	14,847	14,954	57.4	533.72	3.1	4,383
1998	9,648	30,556	15,115	15,441	55.8	533.73	3.2	4,609
1999	9,649	30,207	14,981	15,226	57.2	533.73	3.1	4,803
2000	9,714	30,126	14,868	15,258	56.6	533.66	3.1	5,049
2001	9,819	30,521	14,896	15,625	57.2	533.64	3.1	5,275
2002	9,566	26,463	13,167	13,296	49.6	533.64	2.8	5,321
2003	9,917	29,579	14,426	15,153	55.4	533.64	3.0	5,530
2004	9,816	26,993	13,308	13,625	50.5	533.63	2.7	5,695
2005	9,775	24,912	12,438	12,474	46.7	533.53	2.5	5,823
2006	9,848	24,420	12,231	12,189	46.7	533.53	2.5	5,980
2007	10,449	26,912	13,328	13,584	50.4	533.45	2.6	6,261
2008	10,148	24,132	12,025	12,107	45.3	533.45	2.4	6,274

2) 연령별 인구추이

- 연령별 인구구성을 살펴보면, 16세~65세까지 경제활동 가능인구의 비중이 전체인구 중 61.2%를 차지, 66세이상 노인인구 비중이 26.3%, 15세 이하가 12.6%를 나타내고 있음.
- 경제활동 가능인구의 비중이 높게 나타나고 있으나, 15세이하의 인구 비중이 66세이상 인구비중보다 낮게 나타나고 있어, 장래 경제활동 가능인구의 감소와 심각한 노령화로 인한 농촌경제의 침체를 예상할 수 있음.
- 장수군의 인구는 1966년 81,179명을 정점으로 매년 감소추세를 보이고 있으며 곁들여서 가구당 평균 인구수도 감소현상을 보이고 있음.

【연령별 인구추이】

(단위 : 명)

구분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
총계	31,217	30,759	30,900	26,412	27,999	26,788	24,912	24,420	26,912	24,132
0~9세	3,225	3,422	3,819	2,458	3,803	2,871	2,409	2,520	2,955	1,844
10~19세	4,520	4,167	4,019	3,070	3,568	3,038	2,823	2,830	2,933	2,320
20~29세	4,969	4,885	4,757	3,906	4,325	3,628	3,138	3,230	3,366	2,742
30~39세	3,417	3,306	3,422	2,886	3,280	3,060	2,786	2,838	3,070	2,559
40~49세	4,373	4,193	4,029	3,393	2,118	3,363	3,292	3,356	3,552	3,228
50~59세	3,600	3,513	3,337	3,100	3,163	3,141	3,086	2,417	3,440	3,246
60~69세	4,144	4,212	4,340	4,330	4,318	4,097	4,006	3,650	3,852	3,446
70~79세	2,221	2,282	2,338	2,407	2,484	2,623	2,519	2,706	2,844	3,099
80세이상	748	779	839	862	940	967	853	873	900	1,648

3) 인구이동과 변화추이

- 2008년 장수군의 전입, 전출에 의한 순이동율은 -11.6%이며, 2003년과 2007년의 9~10%전입인구의 증가를 제외한 나머지 년도마다 전출인구가 많아짐.
- 2007년 혼인인구의 증가로 인하여 2007년부터 출생인구 수가 증가하고 있음.

【인구이동현황】

(단위 : 명)

연도별	인구 (인)	총이동(인)			시군간(인)			시도간(인)		비고
		전입	전출	순이동	시군내	전입	전출	전입	전출	
2001	30,521	7,954	7,257	697	327	3,960	3,755	3,658	3,134	
2002	26,349	2,581	6,505	-3,924	379	1,186	2,880	1,016	3,246	
2003	29,579	11,165	7,931	3,234	323	4,764	3,690	6,078	3,918	
2004	26,933	4,117	6,655	-2,538	361	2,138	2,599	1,979	4,056	
2005	24,912	2,655	4,460	-1,805	255	1,110	2,168	1,133	2,037	
2006	24,420	2,917	3,346	-429	396	1,335	1,556	1,186	1,393	
2007	26,687	5,819	3,244	2,575	416	2,936	1,494	2,467	1,334	
2008	23,864	2,874	5,638	-2,764	691	1,068	2,580	1,115	2,367	

【출생과 사망현황】

(단위 : 명)

연도별	계	출생 (인)			사망 (인)		인구증감 (인)	비고
		계	남	계	남	여		
2001	231	-	-	305			-536	
2002	170	92	78	328	179	149	-498	
2003	178	90	88	312	174	138	-49	
2004	176	92	84	309	163	146	-485	
2005	180	97	83	238	132	136	-448	
2006	156	91	65	311	179	132	-467	
2007	198	89	109	303	156	147	-501	
2008	207	101	106	280	148	132	-487	

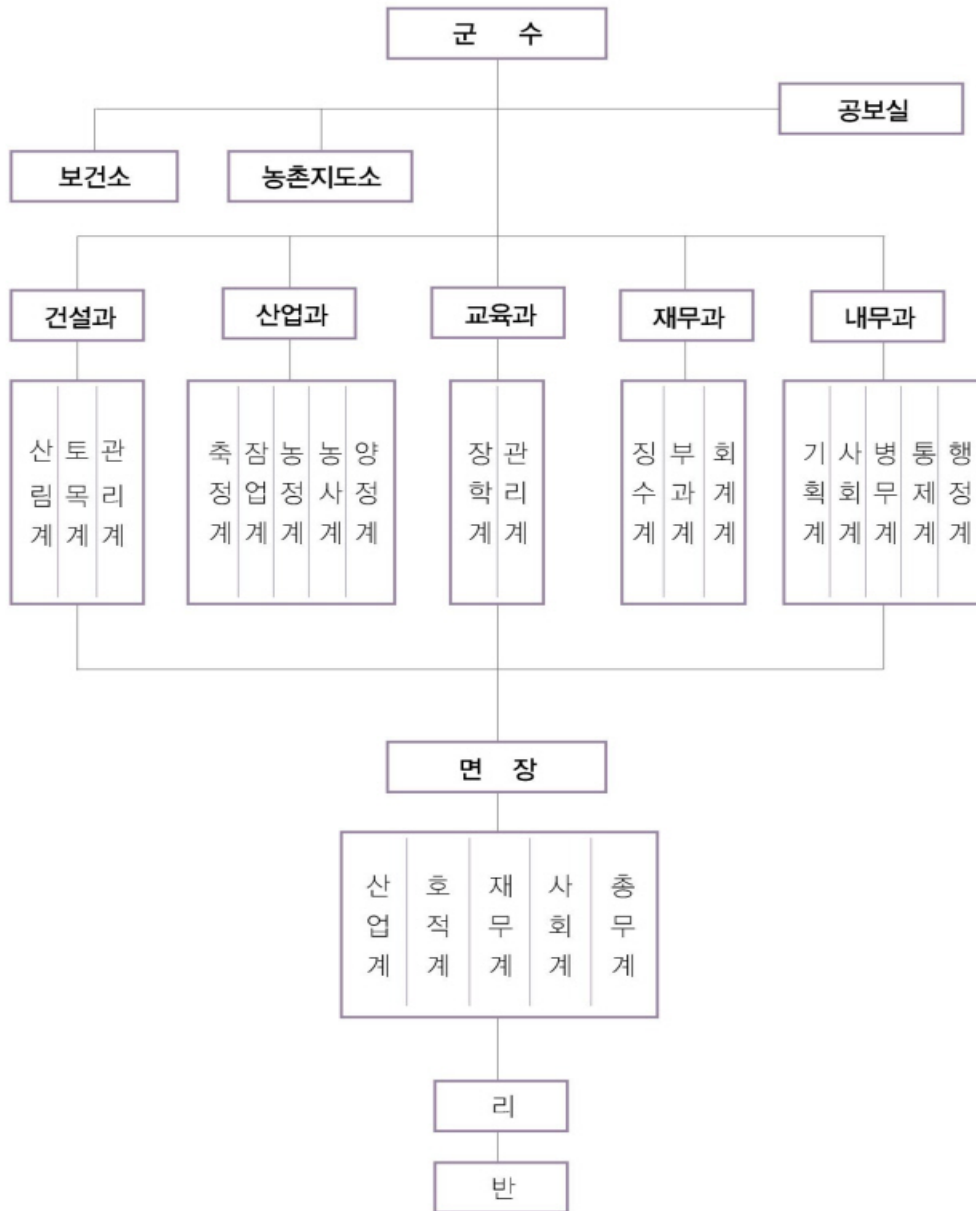
나. 행정기구의 변천과정

년 도	내 용
1963 ~1968	공보실, 내무과, 재무과, 교육과, 산업과, 건설과, 보건소, 농촌지도소 등 1실 5과 2사업소 28개 7개면으로 구성되었다.
1970 ~1971	공보실이 문화공보실로 명칭이 변경되었고, 감사실이 신설되어 2실 4과 2사업소 27개와 7면으로 구성되었다.
1972	감사실이 폐지되고 1실 4과 2사업소 25개 7개면으로 되었다.
1973 ~1974	새마을과와 산림과가 신설되어 1실 6과 2사업소 27개 7개면으로 되었고 장수읍에 대성출장소가 신설되었다.
1975	새마을과가 폐지되고 부군수실이 신설되었으며 2실 5과 2개사업소 30개와 7개면 1출장소로 되었다.

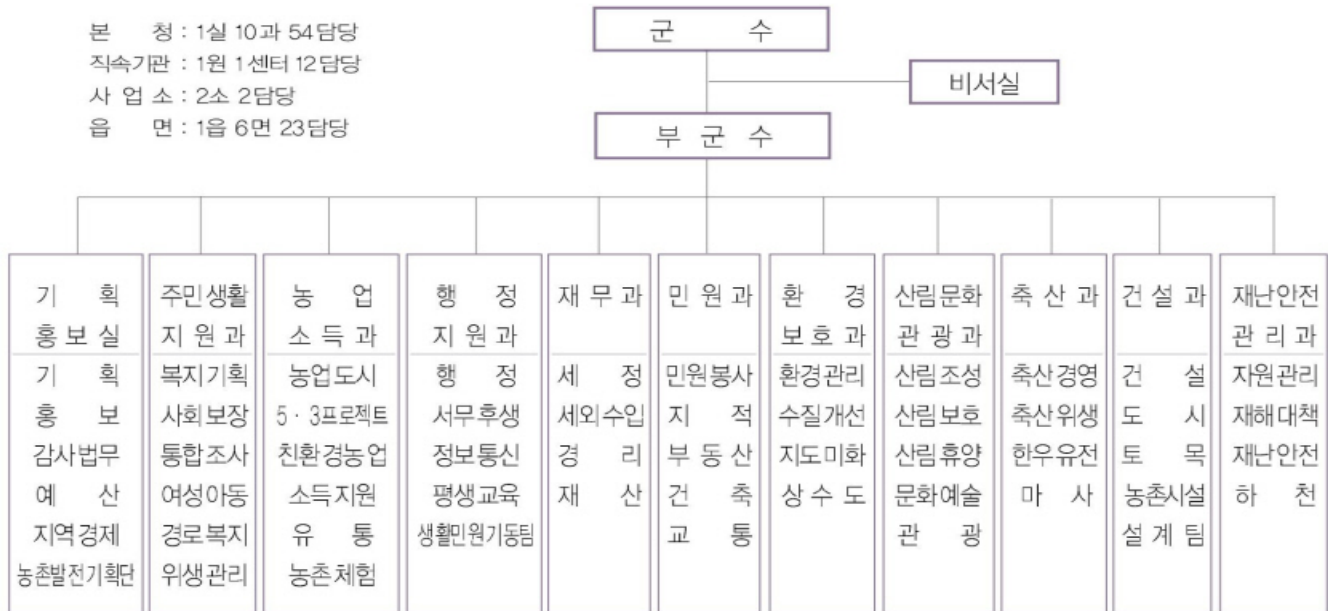
년 도	내 용
1976 ~1977	민방위과가 신설되어 2실 6과 2개사업소 32계와 7개면 1출장소로 되었다.
1978	부군수실에 주택계가 신설되어 2실 6과 2개사업소 33계와 7개면 1출장소로 되었다.
1979 ~1982	새마을과와 사회과가 신설되어 1실 8과 2개사업소 33계와 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1983	부군수제가 폐지되어 1실 8과 2개사업소 34계와 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1984	내무과에 민원계가 신설되고, 병사계가 민방위과로 귀속되었으며, 새마을과에 있던 주택계가 건설과로 이속되었다. 또한 지역계획계가 신설되어 1실 8과 2개사업소 35계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1985	농촌지도소에 작물계가 신설되어 1실 8과 2사업소 36계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1986	다시 부군수제가 부활되어 1실 8과 2사업소 36계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1987	위민실이 신설되고, 산업과에는 상공운수계, 건설과에는 농지계가 신설되어 1실 8과 2사업소 42계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1988	기획실이 신설되면서 기획예산계는 폐지되고 기획계, 예산계, 통계계가 신설되었다. 또한 문화공보계가 폐지되면서 공보계, 문화관광계가 신설되고, 재무과에 세외수입계가 사회과에는 의료보장계가 신설되어 2실 8과 2사업소 44계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1989	보건소의 모자보건센터가 폐지되면서 모자보건계가 신설되고, 재무과에 조사평가계가 사회과에는 환경위생계가 신설되었다. 농촌지도소의 기술담당관 관리제도가 폐지되고 사회지도과와 기술보급과가 신설되어 2실 10과 2사업소 47계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1990	재무과에 조사평가계가 폐지되고, 건설과에는 토지관리계가 새마을과에는 체육청소년계가 신설되어 2실 16과 2사업소 48계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1991 ~1994	직소민원실, 환경보호과, 가정복지과가 신설되면서 2실 12과 2사업소 58계 1읍 6면 1출장소로 되었다.
1996	문화공보실이 문화공보과로 민방위과가 민방위재난관리과로 명칭이 변경되었고, 지적과, 자치경영과와 지역경제과가 신설되어 1실 16과 2사업소 64계 1읍 6면으로 되었다.
1997	기획실이 기획감사실로 변경되었고, 개발과가 신설되고, 자치경영과가 폐지되어 1실 15과 2사업소 63계 1읍 6면으로 되었다.
1998 ~2002	내무과가 자치행정과로 산업과가 산업경제과로 산림과가 산림공원과로 건설과가 지역개발과로 농촌지도소가 농업기술센터로 명칭이 변경되었고, 민원과가 신설되고, 민방위재난관리과가 폐지되어 1실 11과 2사업소 53담당과 1읍 6면으로 되었다.
2003	산업경제과가 농업소득과로 문화복지과가 문화관광과로 산림과가 산림축산과로 명칭이 변경되었고, 주민복지과가 신설되어 1실 9과 2사업소 58담당과 1읍 6면으로 되었다.
2004 ~2007	기획감사실이 기획홍보실로 자치행정과가 행정지원과로 주민복지과가 주민생활지원과로 명칭이 변경되고, 문예체육시설사업소가 신설되어 1실 10과 2직속기관 1사업소 67담당과 1읍 6면으로 되었다.
2008	산림축산과가 산림문화관광과로 명칭이 변경되고, 축산과와 환경사업소가 신설되어 1실 10과 2직속기관 2사업소 68담당과 1읍 6면으로 되었다.
2009	68담당과 1읍 6면으로 되었다.

기 간	실·과·소	변경사항	비 고
1991	· 본청 : 기획실, 문화공보실, 새마을과, 재무과, 사회과, 환경보호과, 가정복지과, 산업과, 산림과, 건설과, 민방위과 · 사업소 : 보건소, 농촌지도소 · 의회 : 사무과	· 환경보호과 · 가정복지과 신설	· 본청 : 2실6과46계 · 사업소 : 2사업소 2과12계 · 의회 : 1과1계 · 읍면 : 1읍6면1출장소
1992 ~ 1996	· 본청 : 기획실, 문화공보과, 내무과, 재무과, 지적과, 자치경영과, 사회복지과, 환경보호과, 산업과, 지역경제과, 산림과, 건설과, 민방 위재난관리과 · 사업소 : 보건의료원, 농촌지도소 · 의회 : 사무과	· 민방위과 → 민방위재난관리과 · 문화공보실 → 문화공보과 · 지적과, 자치행정과, 지역경제과신설	· 본청 1실12과50계 · 사업소 2사업소 3과14계 · 의회 1과1계 · 읍면 1읍6면
1997	· 본청 : 기획감사실, 문화공보과, 내무과, 재무과, 지적과, 사회복지과, 산업과, 지역경제과, 산림과, 개발과, 건설과, 민방위재난관리과, 환경보호과 · 사업소 : 보건의료원, 농촌지도소 · 의회 : 사무과	· 기획실 → 기획감사실 · 신설 : 개발과 · 폐지 : 자치경영과	· 본청청 : 1실12과50계 · 사업소 : 2사업소 3과13계 · 읍면 1읍6면 · 의회 1과1계
1998 ~ 2002	· 본청 : 기획감사실, 민원과, 자치행정과, 재무과, 문화복지과, 환경보호과, 산업경제과, 산림 공원과, 지역개발과 · 사업소 : 보건의료원, 농업기술센터 · 의회 : 사무과	· 신설 : 민원과 · 폐지 : 민방위재난관리과 · 명칭변경 : 자치행정과 산업경제과, 산림공원과 지역개발과, 농업기술센터	· 본청 1실8과 42담당 · 사업소 2사업소 11담당 · 읍면 1읍6면 · 의회 1과1담당
2003	· 본청 : 기획감사실, 농업소득과, 자치행정과, 재무과, 민원과, 주민복지과, 문화관광과, 환경보호과, 산림축산과, 건설과 · 사업소 : 보건의료원, 농업기술센터 · 의회 : 사무과	· 명칭변경 : 산업경제과 → 농업소득과 문화관광 산림과 → 산림축산과 · 신설 : 주민복지과	· 본청 1실9과 47담당 · 사업소 2사업소 11담당 · 의회 1과1담당 · 읍면 1읍6면
2004 ~ 2007	· 본청 : 기획홍보실, 농업소득과, 행정지원과, 재무과, 민원과, 주민생활지원과, 문화복지과, 환경보호과, 산림축산과, 건설과, 재난안전관리과 · 직속기관 : 보건의료원, 농업기술센터 · 사업소 : 문예체육시설사업소 · 의회 : 사무과	· 명칭변경 : 자치행정과 → 행정지원과 주민복지과 → 주민생활지원과 기획감사실 → 기획홍보실 · 신설 : 문예체육시설사업소	· 본청 : 1실10과 52담당 · 직속기관 1원1센터12담당 · 사업소 3담당 · 의회 1과1담당 · 읍면 1읍6면
2008 ~ 2009	· 본청 : 기획홍보실, 주민생활지원과, 농업소득과, 행정지원과, 재무과, 민원과, 환경보호과, 산림문화관광과, 축산과, 건설과, 재난안전관리과 · 직속기관 : 보건의료원, 농업기술센터 · 사업소 : 문예체육시설사업소, 환경자원사업소 · 의회 : 사무과	· 명칭변경 : 산림축산과 → 산림문화관광과 · 신설 : 환경자원사업소, 축산과	· 본청 : 1실10과 54담당 · 직속기관 : 1원1센터 12담당 · 사업소 : 2소2담당 · 읍면 : 1읍6면23담당

【가구표(1963년 기준)】



본 청 : 1실 10과 54담당
 직속기관 : 1원 1센터 12담당
 사업소 : 2소 2담당
 읍 면 : 1읍 6면 23담당



다. 장수군 공무원 정원 추이

- 장수군의 공무원 정원은 1953년 군(郡)본청 57명, 면은 20명에서 25명으로 구성되어 있었던 것이 매년 증원되어서 1970년에는 216명, 2009년에는 460명으로 212.9%가 증원되었다.

- 본청은 1970년 66명 정원에서 2009년에는 245명으로 371%가 증원되었다.
- 사업소는 1970년에 41명에서 2009년에는 119명으로 287% 증원되었다.
- 읍·면은 1970년에 109명에서 1992년에 186명으로 170%가 증원되었으나 1993년부터 매년 감원되어 2009년에는 97명으로 12%가 감소되었다.

【공무원 정원】

년도	합계	본청	사업소	읍면	년도	합계	본청	사업소	읍면
1970	216	66	41	109	1990	424	163	81	180
1971	216	66	41	109	1991	454	191	74	189
1972	234	73	39	122	1992	480	201	93	186
1973	238	73	39	126	1993	479	202	108	169
1974	243	71	39	133	1994	472	202	115	155
1975	264	81	39	144	1995	488	205	124	160
1976	266	96	39	131	1996	498	226	110	162
1977	293	104	48	141	1997	494	233	109	152
1978	293	104	48	141	1998	444	226	104	114
1979	301	106	48	147	1999	438	224	102	112
1980	340	130	63	147	2000	426	225	97	104
1981	381	133	63	185	2001	415	236	96	83
1982	381	133	63	185	2002	421	234	96	91
1983	385	132	65	188	2003	430	238	94	98
1984	382	129	65	188	2004	454	252	95	107
1985	390	130	75	185	2005	466	251	108	107
1986	393	132	75	186	2006	466	251	108	107
1987	403	137	79	187	2007	466	242	120	104
1988	408	144	80	184	2008	466	243	119	104
1989	415	153	81	181	2009	460	245	118	97

라. 역대 군수 명단

대수	성명	취임년월일	이임년월일	재직기간	본적	대수	성명	취임년월일	이임년월일	재직기간	본적
1	이진웅	1948.03.10	1948.12.17	9개월	충북	23	장월하	1975.06.13	1976.03.15	9개월	전북
2	임종길	1948.12.17	1950.05.06	1년5개월	전북	24	유완순	1976.03.31	1978.07.10	2년 4개월	"
3	백남기	1950.05.06	1951.04.24	1년	"	25	육종진	1978.07.10	1980.03.12	1년 1개월	"
4	고재열	1951.04.24	1952.04.10	1년	"	26	고광순	1980.03.12	1980.11.29	9개월	"
5	이교완	1952.04.10	1953.06.27	1년 2개월	경기	27	김용신	1980.11.29	1981.12.23	1년 1개월	"

대수	성명	취임년월일	이임년월일	재직기간	본적	대수	성명	취임년월일	이임년월일	재직기간	본적
6	홍석모	1953.06.27	1954.10.11	1년4개월	전북	28	박청준	1981.12.23	1983.04.14	1년 4개월	"
7	김윤철	1954.10.11	1957.01.17	2년3개월	"	29	원형연	1983.04.14	1984.11.01	1년 7개월	"
8	김영순	1957.01.17	1957.05.27	5개월	"	30	이용규	1984.11.02	1986.03.08	1년 4개월	"
9	박승대	1957.06.10	1959.01.12	1년 8개월	"	31	김하영	1986.03.08	1986.12.24	9개월	"
10	정성봉	1959.01.12	1960.05.23	1년4개월	"	32	하광선	1986.12.24	1988.06.10	1년 6개월	"
11	유용규	1960.05.23	1960.11.29	6개월	"	33	곽정훈	1988.06.11	1989.08.31	1년 3개월	"
12	엄봉이	1960.11.29	1961.07.21	8개월	"	34	이해상	1989.09.01	1991.01.13	1년 4개월	"
13	허영목	1961.07.21	1961.11.22	5개월	"	35	장현돈	1991.01.14	1992.07.05	1년 8개월	"
14	이병기	1961.11.22	1962.03.25	4개월	"	36	김종래	1992.07.06	1993.12.31	1년 6개월	"
15	권중영	1962.03.25	1963.07.26	1년2개월	"	37	전희재	1994.01.01	1994.12.30	1년	"
16	전중권	1963.07.26	1965.03.27	1년 7개월	서울	38	주재만	1994.12.31	1995.06.30	6개월	"
17	길기순	1965.03.27	1967.12.24	2년 8개월	전북	39	김상두	1995.07.01	1998.06.30	3년	"
18	최병호	1967.12.24	1968.04.15	4개월	"	40	김상두	1998.07.01	2002.06.30	4년	"
19	최광열	1968.04.15	1971.01.08	2년 8개월	"	41	최용득	2002.07.01	2002.11.21	4개월	"
20	권용주	1971.01.09	1973.06.03	2년5개월	"	42	장재영	2002.12.20	2006.06.30	3년 6개월	"
21	김준수	1973.06.04	1974.12.01	1년6개월	"	43	장재영	2006.07.01	2010.06.30	4년	"
22	박판서	1974.12.01	1975.06.13	6개월	전북	44	장재영	2010.07.01	2010. 현재		"

마. 재정규모

1) 장수군의 세입과 세출예산

가) 지방재정환경의 변화

지방재정의 변화와 추세를 파악하기 위해서 지방자치제의 도입을 중심으로 시기를 구분하면, 1988년부터 1990년까지는 지방자치제 도입 준비기, 1991년부터 1995년 6월까지를 부분적 도입기, 1995년 6월부터 단체장 직선1기, 1998년 7월부터 단체장 직선2기, 2002년 7월부터 단체장 직선 3기, 2006년 7월부터 현재까지를 단체장 직선 제4기로 구분할 수 있다.

(1) 지방자치제 도입 이전 시기

지방자치제가 도입되기 이전시기인 1990년까지 지방세는 보통세(취득세, 등록세, 면허세, 주민세, 재산세, 자동차세, 농지세, 도축세)와 목적세(도시계획세, 소방공동시설세, 사업소세)로 구성되었다.

지방자치제의 도입대비를 위해 1985년에는 담배소비세가 지방세로 이관

되었으며, 1988년에는 종합토지세 제도의 도입으로 인해 종합토지세가 지방세 항목으로 포함되었다.

(2) 부분적 도입기

지방자치제의 부분적 도입기에는 지방자치제의 정착을 위한 재원확보 방안이 도입되었다. 1991년에 도입된 지방양여금 제도와 자치복권의 발행근거 확보, 1992년 지역개발세의 신설과 탄력세율제도의 도입, 1994년 지방세 감면규정의 신설, 1995년 주민세와 재산세 등의 과표와 세율 인상과 경주·마권세의 확대 적용 등이 대표적이다.

또한 재정운영과 관련해서는 1991년 지방재정계획과 국가계획 간의 연계 확보, 1994년 재정투융자사업에 대한 사전심사제도 도입과 지방재정 운영 상황에 대한 정기적인 공개제도 도입 등이 있다.

(3) 지방자치 도입이후

단체장 직선 제1기에는 지방세무조직과 기구개편이 있었고, 각 자치단체의 경영수익사업이 활성화되었고 지방양여금의 재원확대 등이 이루어졌다.

단체장 직선 제2기에는 각종 행정서비스의 민간위탁이 확대되었으며, 또한 지방재정 제도개선이 많이 이루어졌다. 2000년 주행세 신설, 지역개발세의 과세대상확대, 2001년 지방교육세와 농업소득세의 신설, 담배소비세와 주행세의 세율인상 등 세제개편이 있었으며, 2002년에는 경주·마권세가 레저세로 개칭되었다. 2000년에 지방교부세의 법정 교부율이 13.27%에서 15%로 상향조정되어 재원 확보에 크게 도움이 되었다. 재정운영제도는 지방교부세 제도에 있어 인센티브제도와 함께 2002년부터 시행된 교부세 감액제도와 지방재정운영 상황 측정제도 등이 대표적이다.

2) 장수군의 재정규모의 추이와 변화

장수군의 재정규모를 일반회계와 특별회계의 세입결산 기준으로 파악해보면, 1970년 7억 49백만원이었던 것이 2008년에는 2,840억 53백만원으로 379.2배가 증가하였다. 그러나 재정규모가 절대적으로 작은 70년대와 80년대, 2008년 현재의 재정규모를 비교하기가 적절치 않다.

따라서 지방자치세의 실시이후의 시기만 비교하면 1991년도에 362억 65백만원에서 2008년에는 2,840억 53백만원으로 7.83배가 증가하였고, 이

는 연평균 증가율 12.9%에 해당한다.

【장수군재정규모(세입결산기준)】

(단위 : 백만원)

년도	합계	일반회계	특별회계	년도	합계	일반회계	특별회계
1970	749	215	34	1990	25,523	23,163	2,360
1971	353	325	28	1991	36,265	33,800	2,465
1972	359	313	46	1992	46,662	35,795	9,867
1973	379	317	62	1993	49,233	35,747	13,486
1974	528	434	94	1994	54,282	51,726	2,556
1975	756	698	58	1995	63,795	60,385	3,410
1976	1,119	1,032	87	1996	74,930	71,802	3,128
1977	1,473	1,363	110	1997	89,115	85,895	3,220
1978	1,582	1,499	83	1998	88,339	83,575	4,764
1979	2,189	2,103	86	1999	92,340	84,198	8,142
1980	2,799	2,717	82	2000	106,455	98,247	8,208
1981	4,365	4,251	114	2001	148,553	134,804	13,749
1982	4,384	3,776	608	2002	166,045	155,775	10,270
1983	5,319	4,772	547	2003	196,268	177,724	18,544
1984	7,447	6,455	992	2004	173,382	153,000	20,382
1985	7,303	6,389	914	2005	303,386	288,484	14,902
1986	7,843	7,128	715	2006	309,796	293,703	16,093
1987	11,711	11,079	632	2007	248,534	225,394	23,140
1988	16,815	16,058	757	2008	284,053	257,991	26,061
1989	18,849	17,344	1,505				

3) 세입구조의 추이와 변화

장수군의 세입구조를 일반회계를 기준으로 파악하면 아래 표와 같다. 일반회계 세입결산액은 1970년 2억15백만원이던 것이 2008년에는 2,579억 91백만원으로 104.834%증가 하였다.

지방자치제 실시이후의 시기인 1991년과 2007년을 비교하면 세입규모는 760%증가하였고 지방세는 479%, 세외수입은 1.909%, 지방교부세는 697.5%, 보조금은 767.9% 증가하여, 세입규모의 증가가 주로 교부세와 보조금 등 의존재원 증가율은 전국 평균에 비해 높게 나타나고 있다.

재정세입의 근간인 지방세 수입의 비중은 지방자치제 실시 이전의 시기인 70년대 80년대에는 5.6%에서 5.8%의 분포를 보였다.

지방자치제 실시 이후의 시기인 1991년부터 1995년까지는 6.29% 초과하

다가 2007년에는 2.7%로 급격히 감소하였다.

【세입결산순계추이(일반회계)】

(단위 : 백만원, %)

구분	1970	1976	1980	1986	1991	1996	2000	2001	2005	2006	2007	2008
합계	215	1,032	2,717	7,128	29,619	73,026	98,247	134,804	288,484	293,702	225,394	258,199
지방세	12	139	158	406	1,291	4,596	3,793	4,149	3,963	4,259	(2.7%)	(1.7%)
세외수입	13	109	336	754	3,045	17,362	21,938	33,225	45,787	152,400	(25.8%)	(27.2%)
지방 교부세	130	451	1,122	4,062	13,741	25,060	33,665	53,799	82,804	80,591	(4.25)	(45.3%)
지방 양여금					3,392	7,362	10,059	13,074				
보조금	60	333	1,101	1,777	8,150	18,296	28,284	29,671	154,762	55,327	(27.8%)	(25.2%)
재정 보전금						350	508	886	1,168	1,125	(1.2%)	(0.7%)
지방채				129								

4) 세출구조의 추이와 변화

재정지출의 내용은 용도에 따라 다양하게 표현될 수 있다. 일반적으로 이 용되는 예산분류에는 조직별 분류, 품목별 분류, 경제성질별 분류 등이 있다. 지방재정에는 기능별 분류와 품목별 분류가 주로 이용되고 있다. 지방재정의 기능별 지출은 아래 표에 나타나 있다.

【지방세출(일반회계)기능별 결산 추이】

(단위 : 백만원, %)

구분	1970	1976	1980	1986	1991	1995	2001	2006	2007	2008			
합계	210	1,026	4,239	6,382	23,466	46,237	94,409	243,116	163,843	173,426			
일반 행정비										일반 공공행정		수송과 교통	
41.9	45.1	50.9	44.6	30.1	33.0	22.6	12.9	19.7	10.9	6.9			
사회 개발비										공공질서 와 안전		국토와 지역개발	
5.7	12.4	6.8	13.9	11.1	10.7	35.6	24.1	35.2	3.5	10.7			
경제 개발비										문화와 관광		산업 중소기업	
51.9	37.9	38.8	33.2	55.4	55.7	40.6	62.5	43.30	5.0	0.1			
민방위비										보건		환경보호	
										1.9		5.4	
										교육		사회복지	
										1.0		10.5	
지원과 기타										농림해양 수산		기타	
0.5	4.6	2.9	6.8	2.3	0.4	0.5	0.2	0.6	28.4	15.7			

일반회계 세출규모는 1970년 21억원에서 2008년 결산에서는 173,426백만원으로서 82.583%가 증가하였다.

지방자치제 실시이후의 시기만을 비교하면 1991년 234억 66백만원보다 739.0%가 증가하였다.

【세출 결산】

(단위 : 백만원)

년도	합계	일반회계	특별회계	년도	합계	일반회계	특별회계
1970	226	210	16	1990	19,015	17,118	1,897
1971	321	315	6	1991	25,330	23,465	1,865
1972	332	310	22	1992	37,195	29,632	7,563
1973	338	316	22	1993	37,212	30,019	7,193
1974	456	408	48	1994	41,751	40,162	1,589
1975	715	669	46	1995	48,004	46,237	1,767
1976	1,026	941	85	1996	54,732	52,477	2,255
1977	1,425	1,328	97	1997	70,556	68,484	2,072
1978	1,503	1,433	70	1998	69,398	66,763	2,635
1979	2,073	1,993	80	1999	71,746	66,596	5,150
1980	2,694	2,618	76	2000	75,239	69,688	5,551
1981	4,239	4,136	103	2001	103,472	94,409	9,063
1982	4,259	3,673	586	2002	102,864	95,743	7,121
1983	4,932	4,402	530	2003	152,925	140,843	12,082
1984	6,796	5,822	974	2004	130,348	112,585	17,763
1985	6,884	5,992	892	2005	155,562	143,876	11,686
1986	7,044	6,382	662	2006	254,945	243,117	11,828
1987	10,399	9,788	611	2007	180,573	163,843	16,730
1988	14,456	13,828	628	2008	192,108	173,426	18,682
1989	14,442	13,380	1,062				

5) 재정자립도

재정자립도는 재정수입의 충당능력을 나타내는 세입분석 지표로서 일반회계의 세입 중 지방세와 세외수입의 비율로 측정하고, 이 비율이 높을수록 세입 징수기반이 좋은 것을 의미한다. 장수군의 1990년에서 1997년까지는 12%미만의 수준을 보이다가 1998년부터 2002년까지는 20%수준으로 높아졌다가 2003년부터 점진 감소하여 2009년에는 11.6%를 보이고 있다.

【장수군 재정자립도】

※ 재정자립도 = 자체수입/일반회계 세입

자체수입 = 지방세 + 세외수입

(단위 : 백만원)

년도	예산액	자체수입	재정자립도(%)	년도	예산액	자체수입	재정자립도(%)
1990	16,425	1,545	9.4	2000	86,139	13,602	15.7
1991	20,976	1,848	8.8	2001	81,014	10,470	12.9
1992	21,987	2,521	11.4	2002	93,898	15,973	17.0
1993	26,407	3,221	12.1	2003	144,410	71,171	14.4
1994	37,977	3,856	10.1	2004	121,145	48,309	13.7
1995	48,142	5,544	11.5	2005	125,961	11,427	9.1
1996	55,796	5,763	10.3	2006	135,330	11,194	8.3
1997	62,872	7,593	12.0	2007	153,137	13,548	8.8
1998	70,877	14,593	20.5	2008	159,622	17,081	10.7
1999	70,446	14,054	19.9	2009	173,265	20,118	11.6

【장수군 일반회계 과목별 세입결산】

(단위 : 백만원)

년도	계	지방세	세외수입	지방교부세	지방양여금	보조금	재정보전금
1990	23,163	1,243	4,595	10,900		6,389	36
1991	33,800	1,327	7,317	13,741	3,392	8,023	
1992	35,795	1,607	12,176	16,722		5,290	
1993	35,747	1,833	7,914	18,012		7,988	
1994	51,726	2,246	13,000	18,826	7,269	10,385	
1995	60,385	2,702	13,676	21,408	5,128	17,213	258
1996	73,026	4,596	17,362	25,060	7,362	18,296	350
1997	85,895	4,221	23,379	28,579	9,019	20,697	
1998	83,575	5,531	21,877	29,056	7,736	19,375	
1999	84,198	5,508	22,329	26,256	7,615	22,490	
2000	98,247	3,793	21,938	33,665	10,059	28,284	508
2001	134,804	4,149	33,225	53,799	13,074	29,671	886
2002	155,775	3,938	46,813	51,620	10,751	41,613	1,040
2003	178,493	4,134	68,175	58,668	9,630	36,819	1,067
2004	153,000	3,960	44,370	58,453	7,603	37,075	1,539
2005	288,484	3,963	45,787	82,804		154,762	1,168
2006	293,702	4,259	152,400	80,591		55,327	1,125
2007	225,394	(2.7)	(25.8)	(42.5)		(27.8)	(1.2)
		5,850	58,149	95,846		62,589	2,626
2008	257,991	(1.8)	(27.0)	(45.3)		(25.2)	(0.7)
		4,584	69,675	116,921		64,973	1,838

제6절 장수군 의회

1. 우리나라 지방자치의 발전



지방자치제도에 관한 우리헌법의 태도변화를 살펴보면 다음과 같다.

헌법 제96조와 제97 조에서는 지방자치제도가 제도적으로 보장되어 있었다. 이 헌법에 근거하여 1949년 7월 4일 지방자치법이 제정되었으나, 정부는 치안유지를 이유로 지방자치의 실시를 연기하였다.

그러다가 1952년(제2대 지방의회 : 1952~1959)과 1956년(제2대 지방의회 : 1956~1960)에 지방의회의원 선거를 통한 지방자치가 실시되었다.

제2공화국 헌법(제3차 개정헌법)에서는 지방자치단체장의 선출방법을 법률로 정하되 시·읍·면은 그 주민이 직접 선거하도록 규정하였다.(제97조 제2항) 이에 따라 시·읍·면 의회가 구성되고 단체장이 선출되었다.

제3대 지방의회(1960~1961)는 5·16군사정변으로 인하여 5개월 만에 해산되었다.

제3공화국 헌법(제5차 개정헌법)에서는 지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체장의 선임방법, 기타 지방자치단체의 종류와 운영에 관한 사항은 법률로 정하도록 되어 있었다.(제110조 제2항) 그러나 헌법부칙 제7조 제3항에서 최초의 지방의회의 구성 시기는 법률로 정한다는 규정을 두고, 지방의회의 구성시기를 규정하지 아니함으로써 지방자치제의 실시를 사실상 불가능하게 하였다.

제4공화국 헌법(제7차 개정헌법)에서는 헌법부칙 제10조에서 지방의회

는 조국통일이 이루어질 때까지 구성하지 아니한다고 규정함으로써 지방자치 실시하지 않을 것임을 분명히 하고 있다.

제5공화국 헌법(제8차 개정헌법)에서는 헌법부칙 제10조에서 지방의회 구성을 재정자립도를 감안하여 순차적으로 하되 그 시기는 법률로 정한다고 하였으나, 역시 지방자치제는 실시되지 못하였다.

제6공화국 헌법(제9차 개정헌법)에서는 제5공화국 헌법 부칙에 있던 유보조항을 삭제하였다. 이에 따라 지방자치법 개정(1989.4.6 법률 제 400호, 1989. 12. 30 법률 제 4162호)을 통하여 지방의회의 구성시기를 규정하고 있었으나 정시한은 지켜지지 않았다.

1990년 12월 31일에는 여야 합의하에 지방자치법과 지방의회의원 선거법이 개정되어 시·도지사·시장·군수·자치구의회의원의 선거는 1991년 6월 20일 이내에 실시하도록 규정하고 있었다.(부칙 제2조)

위 각 법에 따라 광역과 기초 자치단체의 의회의원선거는 순조롭게 실시되었으나(시·군·자치구의회의원선거는 1991년 3월 26일, 시·도의회의원선거는 1991년 6월 20일), 자치단체장 선거는 대통령의 일방적인 발표로 인하여, 선거의 실시가 연기되기에 이르렀다.

이후 1994년 여·야간의 합의에 의하여 「공직선거 및 선거부정방지법」을 제정하였다. 이것은 국가에서 실시하는 모든 선거에 관한 기본법으로서 종래의 국회의원선거법, 대통령선거법, 지방의회의원선거법, 지방자치단체장선거법 등으로 나누어져 각각 상이하던 선거관련 규정을 모두 통합한 새로운 법이다(부칙 제2조).

이 새 선거법에서는 모든 선거의 선거일을 법정화하고 있다.

또한 부칙 제7조에서는 ‘이 법 시행 후 최초로 실시하는 지방자치단체장선거와 임기 만료에 의한 지방의회의원선거는 1995년 6월 27일 동시에 실시하고, 그 선거에서 당선된 자치구·시·군 의회의원과 지방자치단체장의 임기는 1995년 7월 1일부터 개시 된다.’고 명시함에 따라 4개 지방선거를 동시에 실시하게 되었다.

2. 초대지방의회 선거

가. 면 의원선거(1952년 4월 25일 실시)

면 의회의원선거에 있어서는 전국 1,448개 면 중 1,308개면에서 선거가 실시되었다. 선거인 명부에 등재된 자는 당해구역의 인구수 13,464,032명

의 42%에 해당하는 5,689,910 명이었으며, 투표자수는 선거인 총수의 93%에 해당되는 5,259,032 명이었고, 유효투표는 총 투표수의 98%에 해당되는 5,171,720 표였다.

시·읍·면 의회의원 선거의 특징을 보면, 시·읍·면 의회의원선거에 있어 투표자는 시보다 읍이, 읍보다는 면이 높은 성향을 나타내고 있는바, 이는 시골로 갈수록 후보자와 유권자간의 인지도나 밀접도가 높고, 문중 간의 경쟁의식 등이 높았음을 보여준다.

당선자는 무소속이 절대다수를 차지하였으며, 지방의회에 있어 야당의 진출은 미미하였다.

나. 지방의회의 권한

1) 의결권

자치단체 또는 의회자체의 의사를 결정하는 권한이다.

2) 행정감시권

- 자치단체의 행정집행 상태를 감시, 통제하는 권한
- 행정사무감사: 군정 전반에 대하여 매년 제2차 정례회 중 7일 이내 감사
- 단체장 및 공무원 출석 답변요구
- 자료 및 보고요구 등
- 행정사무조사: 특정사안에 대하여 본회의 의결로 수시로 조사

3) 자율권

지방의회조직과 운영에 있어서 국가나 집행기관 등 외부기관으로부터 간섭을 받지 않고 스스로 규율하는 권한이다.

- 회의규칙 제정권
- 회의의 개폐 및 회기 결정권
- 질서유지권
- 의원의 징계 및 자격심사권
- 의장, 부의장 불신임권
- 내부조직권 등

4) 선거권

선거에 의해서 의사를 결정한다.

- 의장, 부의장 선출
- 특별 위원장 선출
- 결산검사위원 선임 등

5) 청원처리권

지역주민이 의원 1인 이상의 소개를 받아 제출하는 청원을 수리하고 이를 처리한다.

6) 의견 표명권

자치단체의 공공이익을 위해서 당해 집행기관, 정부, 다른 자치단체, 기타 공공, 민간단체 등에 대하여 의견을 제시한다.

7) 서류제출 요구권

집행기관의 사무를 감시하고, 안전심사를 원활히 하기 위하여 감사 및 조사, 안전심사와 직접관련 있는 서류제출을 단체장에게 요구한다.

8) 출석요구권 및 질문권

행정사무 집행 또는 안전심사와 관련하여 질의·질문하기 위해서 단체장 및 관계 공무원 출석을 요구한다.

다. 지방의회의 역할

1) 주민의 대표기관

주민이 선출한 의원으로 구성되며, 주민을 대신하여 지역 이익을 대변함과 동시에 주민의 뜻을 정책결정에 반영시키는 역할을 담당한다.

2) 의결기관

자치단체의 주민부담에 관한 사항, 조례제정, 단체운영 등 그 지역의 전반적인 정책을 심의하여 최종적으로 결정하는 역할을 담당한다.

3) 입법기관

자치단체의 법령이라 할 수 있는 조례의 제정기능 등을 담당한다.

4) 감시기관

집행기관이 적법하고 합리적인 행정을 집행하고 있는가를 감시하고 확인하는 기능을 담당한다.

3. 장수군의회 현황

가. 의회 현황

1) 의정목표 : 바른 군정을 선도하는 책임 있는 의회

2) 의정방침 ; 군민참여 화합의정, 발로 뛰는 현장의정, 소득향상 복지의정, 대안제시 전문의정

3) 연 혁

- 1949. 7. 4 : 지방자치법 공포(법률 제32호)
- 1950. 6. 25 : 6·25 한국전쟁으로 실시연기
- 1952. 4. 25 : 제1대 면 지방의회의원 선거(7면 80명)
- 1952. 5. 13 : 제1대 면 지방의회 의원 선거
- 1956. 8. 8 : 제2대 면 지방의회 의원 선거
- 제2대 면장 직접선거(7면 7명)
- 1960. 12. 19 : 제3대 면 지방의회 의원 선거(7면 80명)
- 1960. 12. 26 : 제3대 면장 주민 직접선거(7면 7명)
- 1961. 5. 16 : 5·16 군사정변으로 지방의회 해산
- 1990. 12. 31 : 지방자치법 제8차 개정
- 1991. 3. 26 : 장수군 제1대 지방의회 의원 선거(1읍 6면 7명)
- 1991. 4. 15 : 제1대 장수군의회 원구성
- 1995. 6. 27 : 장수군 제2대 지방의회 의원 선거(1읍 6면 7명)
- 1995. 7. 12 : 제2대 장수군의회 원구성
- 1998. 6. 4 : 장수군 제3대 지방의회 의원 선거(1읍 6면 7명)
- 1998. 7. 7 : 제3대 장수군의회 원구성
- 2002. 6. 13 : 장수군 제4대 지방의회 의원 선거(1읍 6면 7명)
- 2002. 7. 9 : 제4대 장수군의회 원구성
- 2006. 5. 31 : 장수군 제5대 지방의회 의원 선거(1읍 6면 7명)
- 2006. 7. 5 : 제5대 장수군의회 원구성

- 2010. 6. 2 : 장수군 제6대 지방의회 의원 선거(읍 6면 7명)
- 2010. 7. 13 : 제6대 장수군의회 원구성

4) 조 직 : 의원 수 7명, 의장 및 부의장 각 1명

5) 주 소 : 장수읍 장수리 176-7

6) 집 회

- 정례회 : 매년 2회(제1차 7월, 제2차 11월)
- 임시회 : 필요 및 수시

7) 회 기 : 년 110일 이내(정례회 45일, 임시회 65일)

나. 의회 개원과 원구성

1) 제1대 의회

1991년 제1대의회 개원을 앞두고 장수군에서는 관련조례 6건, 규칙 4건을 제정·공포하고, 장수군의회기구 신설에 따라 1991. 2. 14일부터 의회준비요원으로 근무하던 2인(계장1, 직원1)이 1991. 4. 15일 지방공무원 인사발령에 의거 의회사무과로 발령하였고, 같은 해 4월 15일에 5인, 8월 1일에 전문위원 1인 등이 발령을 받아 12명이 되었다.

의회청사는 군 본청사 3층에 본회의장, 소회의실, 의장실, 부의장실, 의원사무실, 사무과 등 각종 사무실을 설치하는 등 개원준비를 하였다.

이어서 1991년 3월 26일 실시된 전국 시·군·구의회 의원 동시선거에서 제1대 장수군의회 의원으로 7개 선거구 7명이 당선되었고, 제1대 장수군의회 의원 당선자가 확정된 후 장수군의회 회의규칙 제2조의 규정에 의하여 당선자 개인별로 등록 안내문은 직접 전달하였다.

1993. 3.28일부터 4. 14일까지 당선의원 7명 전원이 의회사무과에 등록을 마쳤다.

총선 후 처음 개원하는 지방의회는 지방자치법 제 39조 제 1항의 규정에 의하여, 선거일로부터 25일 이내에 자치단체장이 소집하도록 되어있어 지방자치법 제 39조 제3항의 규정에 의하여 지방의회의 집회공고를 집회일 5일 전인 1991. 4. 9일 장수군수가 공고를 하였으며, 집회 일시는 1991. 4. 15

일 10 시로 공고되었다.

이에 따라 1991. 4. 15 일 10 시에 개회된 제1 회 장수군의회 제1 차 본회의에서는 재적의원 7 명 전원이 참석한 가운데 지방자치법 제 48 조 규정에 의하여, 연장의원인 김치곤 의원(59 세)의 사회로 먼저 의장선거를 실시한 결과 1 차 투표에서 최용득의원 4 표, 김치곤의원 2 표, 무효 1 표로 과반수를 득표한 천천면 출신 최용득의원(44 세)이 당선되었다.

2) 제2대 의회

1995 년 6 월 27 일 실시된 동시지방선거 결과 7 명의 군의회 의원이 당선되었으며, 의회 개원을 위한 제2대 장수군의회 최초 임시회의 집회는 지방자치법 제39조 제 1항과 동법 제 39조 제 3항의 규정에 의거 1995 년 7 월 7 일 장수군수가 집회공고를 하였다.

그에 따라 1995 년 7 월 12 일 제 44 회 임시회가 개최되어 제1 차 본회의에서 연장의원인 홍순목의원의 사회로 의장선출을 위한 투표가 실시되었다.

그 결과 총 투표수 6 표 중 홍순목의원 3 표, 무효표 3 표로 집계되어 재적의원 과반수를 득표한 홍순목의원이 의장에 당선되었다.

이어 홍순목의원의 사회로 진행된 부의장 선거는 총 투표수 7 표 중 4 표를 얻은 장문엽의원이 부의장에 선출되었다.

한편 1997 년 1 월 8 일 개회된 제 60 회 임시회에서는 후반기 의장단 선출을 위한 투표를 하였다.

제2 차 본회의에서 홍순목의장의 사회로 1 차 투표를 실시한 결과 총 투표수 7 표 중 정희택의원이 7 표를 얻어 만장일치로 장수군의회 회의규칙 제 8 조의 규정에 의거 제2대 장수군의회 후반기의장으로 당선되었으며, 이어서 실시된 부의장 선거에서는 총 투표수 7 표 중 7 표를 얻은 마순익의원이 부의장에 당선되었다.

3) 제3대 의회

1998 년 6 월 4 일 실시된 동시 지방선거 결과 7 명의 군의회 의원이 당선되었으며, 장수군선거관리위원회에서는 군의회 의원 당선자에게 의원당선증서를 교부하였고, 당선자 7 명 전원이 군의회사무과에 등록을 마쳤다.

제 3 대 장수군의회 최초 집회는 지방자치법 제39조 제3항의 규정에 의하여 1998 년 7 월 2 일 장수군수가 집회공고를 하였다.

그에 따라 1998년 7월 7일 제 76회 장수군의회 임시회가 개최되어 제 1차 본회의에서 지방자치법 제 48조의 규정에 의하여 연장의원인 홍순목의원의 사회로 의장선출을 위한 투표가 실시되었다.

개표결과 총 투표수 7표 중 최봉철의원이 7표를 득표하여, 장수군의회 회의규칙 제 8조의 규정에 의하여 만장일치로 제 3대 전반기의회 전반기의장으로 당선되었으며, 이어서 최봉철의장의 사회로 진행된 부의장 선거에서는 김홍기의원이 7표를 얻어 만장일치로 부의장에 당선되었다.

2000년 7월 6일 개최된 제 98회 장수군의회 임시회에서는 제 3대 후반기의장단 선출을 위한 투표를 실시하여, 총 투표수 5표 중 5표를 얻은 육동수의원이 장수군의회 회의규칙 제 8조의 규정에 의거 만장일치로 후반기부의장에 당선되었다.

4) 제 4대 의회

2002년 6월 13일 실시된 전국 동시지방선거에서 7명의 군의원이 당선되었으며, 장수군선거관리위원회에서는 군의회 의원 당선자들에게 당선증서를 교부하였고, 당선자 전원이 의회 사무과에 등록을 마쳤다.

제 4대 장수군의회 최초집회는 지방자치법 제 39조 제1항의 규정에 의거 7월 3일 장수군수가 집회공고를 하여, 7월 9일 제 122회 장수군의회 임시회가 개최되었다. 10시에 개최된 제 1차 본회의에서 지방자치법 제 48조의 규정에 의하여 최 연장의원인 강태순의원의 회의 진행으로, 제 4대 장수군의회 원 구성을 위한 의장단 선거를 실시하였다.

개표결과 총 투표수 7표 중 김홍기의원 4표, 양해도의원이 3표로 집계되었으며, 장수군의회 회의 규칙 제 8조의 규정에 의하여 재적의원 과반수를 득표한 김홍기의원이 제 4대 장수군의회 전반기의장으로 당선되었으며, 이어진 부의장 선거에서는 총 투표수 7표 중 김홍섭의원 4표, 정대현의원이 3표를 얻어, 과반수를 득표한 김홍섭의원이 당선되었다.

제 4대 장수군의회 후반기의장은 양해도의원과 강태순의원이 각각 1년씩 역임하였으며, 김종열의원이 제 4대 후반기부의장을 역임하였다.

5) 제 5대 의회

2006년 5월 31일 실시된 제 4회 전국 동시지방선거에서 제 5대 장수군의회 의원으로 7명이 당선되었으며, 7명 전원이 등록을 마쳤다.

지방자치법 제39조 제1항의 규정에 의하여 장수군의회 의사과장이 소집한 제167회 장수군의회 임시회가 2006년 7월 5일 10시에 개최되었으며, 지방자치법 제48조의 규정에 의하여 최 연장의원인 임병수의원의 회의진행 하에 제5대 장수군의회 원 구성을 위한 의장단 선거를 실시하였다.

지방자치법 제42조 제1항과 장수군의회 회의규칙 제8조의 규정에 의하여 의장 1인과 부의장 1인을 각각 무기명 투표로 선출하는 회의에서 투표결과 총 투표수 7표 중 김홍기의원 4표, 임병수의원 3표로 집계되어 장수군의회 회의규칙 제8조의 규정에 의하여 재적의원 과반수 출석과 출석의원 과반수를 득표한 김홍기의원이 제5대 장수군 의회 전반기의장에 당선되었으며, 김홍기의장의 회의 진행으로 이어진 부의장 선거에서는 총 투표수 7표 중 권성안의원 4표, 유주상의원이 3표를 얻어 제5대 장수군의회 전반기부의장으로 권성안의원이 당선되었다.

2008년 7월 14일 14시 50분에 개의된 제188회 장수군의회 제1차 정례회에서는 제5대 장수군의회 후반기의장과 부의장선거를 실시하였다.

지방자치법 제54조의 규정에 의하여 최 연장자인 임병수의원의 회의 주재로 열린 선거에서 오재만의원이 총 투표수 7표 중 7표를 얻어 만장일치로 제5대 후반기의장으로 당선되었으며, 권광열의원도 총 투표수 7표 중 7표를 얻어 제5대 하반기 부의장으로 선출되었다.

6) 제6대 의회

2010년 6월 2일 실시된 제5회 전국동시지방선거에서 제6대 장수군의회 의원으로 7명이 당선되어 장수군선거관리위원회에서 당선자에게 의원당선증서를 교부하였고, 당선자 7명 전원이 장수군의회사무과에 등록을 마쳤다.

제6대 장수군의회 최초 집회는 지방자치법 제45조 1항의 규정에 의하여 장수군의회 사무과장이 소집한 제205회 장수군의회 임시회가 2010년 7월 13일 10시에 개최되어 제1차 본회의에서 지방자치법 제54조의 규정에 의하여 출석의원 중 차(次)연장의원인 김홍기 의원의 회의진행으로 제6대 장수군의회 원구성을 위한 의장단 선거가 실시되었다.

의장단 선거는 지방자치법 제48조에 따라 의장 1인과 부의장 1인을 각각 무기명투표로 선출하며, 임기는 2년이다.

개표결과 총 투표수 7표 중 유기홍 의원이 4표, 기권표가 3표로 집계되어 장수군의회 회의규칙 제8조의 규정에 의하여 재적의원 과반수 출석과

출석의원 과반수를 득표한 유기홍 의원이 제6대 장수군의회 전반기 의장에 당선되었다.

유기홍 의장의 회의 진행으로 이어진 부의장 선거에서는 총 투표수 7표 중 최희숙 의원이 4표, 기권표가 3표로 과반수를 득표한 최희숙 의원이 제6대 장수군의회 부의장으로 당선되었다.

4. 장수군의회 역대 의원 현황

가. 제1대 의원

이 름	재 직 기 간	경 력
최봉철	1991.4.15 ~ 1995.7.11	· 장수관내농협 12년 근무 · 민주당 장수군 연락소장 · 제1대의회 제1기 부의장 · 제1대의회 제3기 의장
정상윤	1991.4.15 ~ 1995.7.11	· 남원농지개량조합이사 · 민주당 무진장 부위원장 · 제1대의회 제2기 의장
김명수	1991.4.15 ~ 1995.7.11	· 번암면단위농협장 · 농촌지도사번암면협의회장 · 제1대의회 제3기 부의장
김인배	1991.4.15 ~ 1995.7.11	· 장계JC 특우회 부회장 · 장계농협이사 · 민주당 장계면 지부장
최용득	1991.4.15 ~ 1995.7.11	· 통일주체국민회의대의원 · 장수CJ 내, 외부 부회장 · 천천면 단위농협장 · 제1대 의회 제1기 의장초대의장
김치곤	1991.4.15 ~ 1993.7.3	· 계남면 단위농협장 · 계남초등학교 총동창회장 · 장수군 체육이사
홍순목	1993.7.4 ~ 1995.7.11	· 장수군 관내 공무원 근무 · 계남면장
정희택	1991.4.15 ~ 1995.7.11	· 계북초등학교 총동창회장 · 계북면체육회장 · 제1대 의회 제2기 부의장

나. 제2대 의원

이 름	재 직 기 간	경 력
최봉철	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장수관내농협 12년 근무 · 민주당 장수군 연락소장
마익순	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장수군 농촌지도소 지소장 · 산서 육영단후원회 위원 · 제2대 의회 후반기 부의장
장문엽	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 번암, 계남면 부면장 · 보건소 보건행정계장 · 제2대 의회 전반기 부의장
김흥기	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장계청년회의소 회장 · 장수동인회장 · 장수축협 이사 · 장계면 체육회장
강태순	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 천천면장
홍순목	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장수군 관내 공무원 근무 · 계남면장 · 제2대 의회 전반기 의장 · 장수군공직자윤리위원회 부위원장
정희택	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 계북초등학교 총동창회장 · 계북면체육회장 · 제2대 의회 후반기 의장

다. 제 3대 의원

이 름	재 직 기 간	경 력
최봉철	1998.7.7 ~ 2002.6.30	· 장수관내농협 12년 근무 · 민주당 장수군 연락소장 · 제3대 의회 전반기 의장
양해도	1998.7.7 ~ 2002.6.30	· 전북지체장애인협회장 · 새천년민주당 장수군연락소장 · 장수청년회의소 회장
육동수	1998.7.7 ~ 2002.6.30	· 산서면장 · 산서 중·고교 명예교사 · 제3대 후반기 부의장
장영기	1998.7.7 ~ 2002.6.30	· 장수축협감사 · 장수향교청년유도회번영회장 · 제3대 전반기 부의장

이 름	재 직 기 간	경 력
김흥기	1998.7.7 ~ 2002.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 장계청년회의소 회장 · 장수동인회장 · 장수축협 이사 · 장계면 체육회장 · 제3대 전반기 의장(1999.8.5~2000.7.5) · 제3대 전반기 부의장(1998.7.7~1999.7.26)
최용득	1998.7.7 ~ 2002.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 전북시군 의장단협의회부회장 · 제3대 후반기 의장
홍순목	1998.7.7 ~ 2002.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 장수군 관내 공무원 근무 · 계남면장 · 장수군공직자윤리위원회 부위원장
정희택	1998.7.7 ~ 2002.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 계북초등학교 총동창회장 · 계북면체육회장

라. 제 4대 의원

이 름	재 직 기 간	경 력
양해도	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 전북지체장애인협회장 · 새천년민주당 장수군연락소장 · 장수JC 회장 · 제4대 후반기 의장
김흥섭	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 계북면장 · 산서면장 · 제4대 전반기 부의장
정대현	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 번암면 총무, 재무계장 · 장계면 산업계장 · 민주당 번암면 선거대책위원장
김흥기	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 장계청년회의소 회장 · 장수동인회장 · 장수축협 이사 · 장계면 체육회장 · 제4대 전반기 의장
강태순	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 찬천면장 · 제4대 후반기 의장
양종인	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 계남면 농업경영인 회장 · 장수군 축협 이사 · 장수군 4-H 연합회장
김종열	2002.7.5 ~ 2006.6.30	<ul style="list-style-type: none"> · 계북면 체육회장 · 장수군 농촌지도자회장 · 제4대 후반기 부의장

마. 제 5대 의원

이 름	재 직 기 간	경 력
권광열	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 범죄예방 장수군 부회장 · 장수자활 후견기관장 · 제5 대 장수군 의회 후반기부의장
권성안	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 한국농업경영인 장수군 연합회장 · 산서장학회부회장(현) · 제5 대 장수군의회 전반기부의장
유주상	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 산서초대청년회장 · 산서면자율방범대장 · 장수군애향교육진흥재단장학생선발위원
김흥기	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장계청년회의소 회장 · 장수동인회장 · 장수축협 이사 · 장계면 체육회장 · 제5 대 장수군의회 전반기 의장
오재만	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장수군재무과장 · 기획감사실장 · 제5 대 장수군의회 후반기 의장
임병수	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 계남면 개발위원장 · 계남초등학교 총동창회장 · 향토예비군계남면중대장
유금선	1995.7.12 ~ 1998.7.6	· 장수군 자원활동센터회장 · 장수군의제21 실천협의회회장 · 장수자원봉사단체협의회장

바. 제 6대 의원

이 름	재 직 기 간	경 력
유기홍	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 장수군체육회 상임부회장 · 장수읍 주민자치위원장 · 제6대 장수군의회 의장
이도형	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 산서면장 · 장수군청 재무과장
임정택	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 번암면 체육회장 · 민주당 장수교육연수위원장
김흥기	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 장수군의회 의원(2,3,4,5대) · 장수군의회 의장(3,4,5대 전반기)
정영모	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 장계면장 · 천천면장
오재만	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 장수군청 기획감사실장 · 제5대 장수군의회 의원(후반기 의장)
최희숙	2010.7.1 ~	<ul style="list-style-type: none"> · 장수군 자원봉사종합센터소장 · 미래농촌 장수군여성회회장 · 제6대 장수군의회 부의장