

4. 조선시대

조선의 지방통치제도는 태종대(1400~1418)에 확립되어 세조대(1455~1468)에 일부가 수정되었는데, 그 내용은 『형국대전』(1484, 성종 15)에 수록되었다. 그러나 조선의 지방통치체제는 기본적으로 고려의 그것을 답습·보완한 것이었다. 다만 고려에 비하여 몇 가지 개선된 점이 있었다.

첫째, 한국사 초유의 상급 지방통치조직인 도제가 확립되고, 그에 따라 8도가 확정되었다. 둘째, 계수관제가 진관제로 바뀌었다. 셋째, 모든 주·군·현에 파견되는 감무관이 현감으로 통일되고, 주·군에 파견되는 지사관은 군수로 단일화되었으며, 부·대도호부 외의 모든 단부관, 즉 부의 지부사는 도호부사로 바뀌었다. 넷째, 부·대도호부·목 외에 도호부·군·현의 지명 중 '주'가 '산', '천'자로 대체되어 혼잡이 줄었다. 다섯째, 관찰사와 수령이 전임 외관으로 되었으며, 그 품질(品秩)이 승격되고 직권이 강화되었다.

그러나 조선왕조가 가장 크게 기대하고 또 주력했던 임내를 혁파하여 직촌으로 만드는 것과 월경지와 두입지의 정리, 군소 고을의 통폐합 등은 큰 성과 없이 결국 실패하였다. 즉, 그 기간에 일부 임내가 직촌화하거나 수령관이 되기도 하였지만 16세기 말까지도 아직 많은 임내가 남아 있었다. 그리고 월경지는 1906년까지도 무려 100여 곳이나 존속하였으며, 또 각 고을간에는 그 면적과 인구수의 차이가 아주 심하였다. 그것은 조선의 지방통치체제가 매우 불합리하고 불완전하였으며, 한편으로는 왕조의 통치권에 많은 한계가 있었음을 나타내는 것이라고 하겠다. 『형국대전』에 따르면 조선은 경도한성부와 구도개성부의 2도와 8도 예하의 4부(평양부·영흥부·전주부·경주부), 4대도호부(영변·안변·강릉·안동), 20목, 44도호부, 82군, 34현령관, 141현감관 등 총 331관으로 구획되었다. 그 체제는 큰 변동 없이 1895년(고종 32)까지 거의 그대로 유지되었다.

『형국대전』 이후의 변화로는 16~17세기의 임진왜란과 병자호란 후에 군비강화책으로 여러 곳에 독진이 증설됨에 따라, 상당수의 고을이 승격되고 약간의 고을이 강격되거나 폐합 또는 신설되었을 뿐이었다. 『태전회통』(1865, 고종 2)에 따르면 당시의 편제는 5도(경도한성부·구도개성부·강도강화부·남성광주부·화성수원부)와 8도 예하의 5부(의주부·평양부·함흥부·전주부·경주부), 5대도호부(영변·영흥·강릉·안동·창원), 20목, 75도호부, 77군, 26현령관, 122현감관 등 총 335관으로, 왕조 초기의 그것과 별반 차이가 없었다.

한편, 순천부는 조선 초 1413년(태종 13)의 예에 따라 순천도호부로 바뀌었고, 그보다 앞서 1396년(태조 5)에는 여수현이 다시 순천부의 임내로 편입되었다. 그리고 여수현과 함께 순천도호부 임내이던 돌산현·부유현 및 다수의 향·소·부곡 등은 대략 15세기 말경까지는 모두 직촌이

되어 잡다했던 군소 고을들이 비로소 순천도호부에 하나의 고을로 통합됐던 것이다.

1598년(선조 31)에는 광양현이 순천도호부에 임내로 병합되었다가 곧 복구되었다. 왜의 침략으로 피해가 너무 커서 현을 유지하기 어려웠기 때문이었다. 1725년(영조 1)에는 여수도호부가 신설되어 전라도좌도수군절도사가 여수도호부사를 겸임하였다. 옛 여수현이 일약 도호부로 되어 순천도호부에서 분리되었던 것이다. 그러나 그 관할지역의 범위는 잘 알 수 없거니와 겨우 1년 만에 여수도호부는 폐지되고 그 땅은 다시 순천도호부에 병합되었다. 순천도호부는 두 번이나 현으로 강등되었다. 즉, 처음은 효종대(1649~1659)에 현으로 격하되었다가 곧 복구되었고, 두번째는 1786년(정조 10)에 또 현으로 강격되었다가 이듬해에 환원되었다. 면과 리의 제도는 오랜 옛날부터 발달해왔는데 고려시대 이전에는 면이나 리를 둘 다 촌이라고 하였다. 신라시대에는 한 고을(주·군·현)이 대개 3촌(면)으로 나뉘고 그 이름이 상·중·하촌 또는 일·이·삼촌이었으며, 고려시대에는 대개 한 고을에 4촌(면)이 있어 그 이름을 동·서·남·북촌이라고 하였다. 조선에 들어와 처음으로 면·리제가 채택되었으나 왕조 말기까지도 면급에는 촌·방·사·리·부 등이, 리급에는 촌·동·방 등의 호칭이 혼용되었다. 다만 16~17세기에는 면과 리가 점차 널리 쓰이기 시작하고 면의 수가 늘어나면서 면 이름에도 기본적인 방위명(동·서·남·북면) 외에 고유의 명칭이 더러 나타나게 되었다. 면의 수가 처음으로 기록된 1670년의 『동국여지지(東國輿地志)』에 따르면 당시에 순천도호부는 19면으로 나뉘어 있었다. 그리고 면이름이 처음으로 표기된 1759년의 『여지도서(輿地圖書)』에는 18면(소안·장평·해촌·용두·율촌·소라포·삼일포·여수·상이사·하이사·도리·별량·송광·쌍암·주암·월등·황전·서면), 1789년의 『호구총수(戶口總數)』에는 25면, 640리로 되어 있다. 『호구총수』와 기타 자료들을 참고하여 조선 후기의 순천도호부 관내의 면을 도시하면 아래와 같다.