



경상 감영의 변천과 감사의 직무

영남대학교 역사학과 이수환



경상 감영의 변천

- 조선의 지방제도 - 郡縣制 - 수령파견, 직접지배
- 조선 - 태종조에 팔도체제 확립해서 전국을 일체화 시킴
- 조선시대 경상도 관내 - 전기는 66읍, 후기는 71읍(17세기 말)
- 府: 1읍, 大都護府: 1개, 牧: 3개, 都護府: 7개, 郡: 14개, 縣: 40개
- 조선시대 道制 - 태종때 8도체제가 확립된 후 각 도역은 19세기 말까지 큰 변동 없음

경상 감영의 변천

- 양계 : 임기 2년, 率眷兼尹(가족을 데리고 부임, 소재지 府尹을 겸함),
畱營체제 -변방방어라는 특수사정으로 처음부터 率眷兼尹
- 이남 6도 : 임기 1년, 單身到界-순력, 行營체제
- 宣化堂 등 상설관아 필요 없음
- 감영은 단순히 도정을 수합하는 곳, 감사가 순력 중 잠시 휴식하는 곳

경상 감영의 변천

- 이후 지방행정 체계의 발달로 감영의 필요성이 제기
- 영조 30년대 : 이남 6도 -留營체제로 통일되어 감
- 17세기 留營체제 - 감사 - 임기 2년, 率眷兼尹
- 조선전기 감영 - 本營 : 도정 총괄하는 중심지 내지 수합지로 역할
- 각 도 감영은 계수관(界首官) 중에서 가장 큰 고을에 설치
- 서울에서 도계(到界) 지점과 가까운 곳에 위치함
- 임기(1년) 동안 도내의 여러 읍을 순력(巡歷) 해야 하기 때문에, 중앙에 위치할 필요가 없음

경상 감영의 변천

- 개국 초에 경주 ➡ 태종 8년 상주 이치, 임란 전까지 존속
- 『평상도지리지』에 보면 ‘본영경주(本營慶州)’ - 감영이 상주 옮겨진 후에도 경주를 종전대로 本營이라 호칭한 것 같음
- 세종 30년 4월에 경주 사람들이 “경주를 國初처럼 경상도 감사의 본영으로 할 것”을 진정하자, 중신회의에서 상주, 경주를 본영으로 호칭하는 것이 좋겠다고 결정
- 실질적 본영은 태종 8년 이후 - 상주

경상 감영의 변천

- 감영을 경주에서 상주 옮긴 이유 - 한양과 가깝다
- 조의 교화는 위에서 내려오는 것, 경주에서 시작하여 북으로 향할 수는 없다
- 조선초기 감사는 1년 내내 여러 읍을 순력
- 감사는 임명되면 경기, 충청을 거쳐 문경 조령(鳥嶺)에 도착하면서 임무가 시작
그래서 문경과 접한 대읍인 상주가 경상도 감영이 되어야 한다
- 평양감영, 전주감영, 강원감영, 해주감영 등이 모두 한양과 가까운 곳에 있음

경상 감영의 변천

- 감영이 대구에 정착될 때 까지 여러 차례 옮겨짐
- 경상도는 타도에 비해 ‘면적도 넓고 인구는 많다’는 이유로 몇차례 分道
- 1583년(선조 16) - 분도하여, 좌도 감영은 경주, 우도 감영은 상주 - 곧 혁파
- 1592년 임난으로 도로 불통되자, 좌·우도로 나누어 감사 2명 파견
- 1593년에 다시 합칠 때 - 성주목 속현 팔거현에 설치
- 1595년에 다시 ‘地大難治’란 이유로 좌·우도 분도했다가, 1596년에 좌·우도를 통합 후 감영을 대구 달성에 둠

경상 감영의 변천

- 1599년 - 정유재란으로 달성감영 소진
- 안동부에 감영 설치
→ 안동은 위치가 치우쳤다 해서
- 1601년 - 대구부에 최종적으로 감영 설치
후 정착 - 19세기 말까지



경상 감영의 변천

- 경상감영 - 대구에 정착 이유
- 지리적 위치 : 영남 정중앙 위치
- 경상도 전체 통할 입지 조건
- 군사적 중요성 : 임진왜란을 거치면서 군사적, 작전상 위치의 중요성 인정
- 경제적인 면 : 대구 자체내에 물산 풍부하여 감영의 경비 조달에 유리
- 다른 지방의 물산이 집결하는 데 유리

경상감영 유영 폐지와 환원

- 1607년(선조 40) : 감사 유영 폐지
- 유주지(留駐地) : 종래 군량·군기·포물(布物) 유치·저장 - 실질 감영 존속
- 1669년(현종 10) : 감영 법 복설 - 留營 설치, 2년 임기, 솔권겸윤(率眷兼尹), 경상도 감사 대구부사 겸함
- 1677년(숙종 3) : 유영제의 폐단으로 判官 폐지 - 부사 승격
- 1684년(숙종 10) : 유영체제 환원, 判官 별도
- 1895년(고종 32) : 지방제도 개편 때까지 경상도 감영 - 대구에

대구 관할 행정 구역

- 1414년(태종 14) : 대구 속현 - 해안현, 의성현, 하빈현
- 1601년(선조 34) : 경산현, 하양현, 성주 소속 화원현 3현을 대구에 내속
- 1608년에 하삼도의 감영이 폐지됨에 따라 경산, 하양 2현은 대구에서 분리
- 1684년(숙종 10) : 성주 소속 화원 8방(면)과 밀양 소속 풍각 4면이 대구부에 이속
- 숙종 이후 : 대구부 - 대구본부, 구 해안현·의성현·하양현·화원현·풍각현 등 5현 소속의 34면(방)을 포괄함

경상감영의 직제

- 수령관(首領官) : 경역(經歷, 종4품) 또는 도사(都事, 종5품)는 감사의 수령관 즉 수석부관 - 태종 1년 관찰사제도가 확립되면서 도사제도 확립
- 도사(都事) : 아감사(亞監司)로서-道 규찰, 감사 유고시 감사직 대행, 순력 시 감사와 分道 순찰
- 判官 -감영 소재 읍에 설치, 대구판관-대구부의 수령직을 수행
- 中軍(정 3품) -유영체제 하에 신설, 감사의 군사 업무를 보좌 - 각종 군관과 무사, 병사 소속됨

경상감영의 직제

- 기타 속료(屬僚)
- 검률(檢律, 종9품) : 律 해석, 그 적용과 집행에 관한 사무 관장
- 심약(審藥, 종9품) : 의원으로 감영과 병영 등의 의약사무 관장
- 검률, 심약은 驛(교통, 통신, 조세, 공물 수송, 공문 전달 등)의 책임자인 찰방과 감사 순력 시에 반드시 동행함
- 교육 사무 관장 : 교수(敎授, 종6품), 훈도(訓導, 종9품)
- 영리(營吏, 행정 담당)와 영노비(營奴婢, 감영 내 잡역 담당)

경상감영의 직제

- 감사 - 수령으로 이어지는 관치행정이 강화 - 직제도 조직화, 분업화
- 감영의 예산과 시설도 확충 - 인구집중, 물산이 집결됨
- 대구는 경상도 도정을 총괄하는 감영이란 행정기구로 인해 근대도시적 규모를 갖추
- 경상도 감영은 대구를 경상도의 행정, 경제, 문화의 중심지로 성장시킴

경상 감사의 직무와 권한

- 감사, 觀察使, 道伯, 道臣, 方伯 -한 道의 통치행정 전반의 책임자
- 임명 - 謝恩, 辭朝 -부임(到界)
- ‘一道之主’ - 학식, 덕망이 높고, 강직, 공정, 청렴한 자
- 贓吏(뇌물의 받거나, 국가의 재물을 횡령한 자)의 자손이나, 행실이 불량한 자, 再嫁한 여자의 소생은 제외
- 상피규정 - 兵使, 水使, 수령 등

경상 감사의 직무와 권한

- 원칙적으로 출신도의 감사는 될 수 없음 - 17세기말 이후에는 없음
- 從2品 이상 - 의정부, 6조, 대간의 천거 - 三望
- 한 도를 통치하는 왕권의 대행자로서, 행정, 사법, 군사 등 한 도의 통치 행정상의 일체의 권한과 책임을 짐

행정적 기능

- 권농행정 - 중농정책은 중요 국가시책 중의 하나
- 수령의 권농업무를 감독하는 역할을 수행 - 태만한 수령은 국왕에게 보고
- 농사 진행상황, 농작물 작황, 충해상황, 雨形 등을 군현으로부터 보고 받아 이를 총괄하여 국왕에게 보고
- 제언 수축, 伐木 금지하여 수·한해 예방, 기우제 설행 등 농정 전반의 업무 수행

행정적 기능

- 권농행정 사례 : 영영장계등록(嶺營狀啓謄錄) - 영조 27년 7월 27일조
- “경상도에 농사 상황을 전에 이미 급히 보고 드렸거니와, 근래에 각 고을의 보고를 받아보니, 의흥·의성·청송·경주·안음 등의 고을은‘早期·中期’에 심은 벼가 거의 다 이삭이 패서 익어가고 콩·팥·기장·조도 김매기의 때를 놓친 것 외에는 또한 잘 여물 가망이 있으나 목화는 장마에 손상되어 푸른 꼬투리가 다 떨어졌습니다.”
- 보고내용이 구체적이고 사실적 - 순력
- 7월-9월에 순력 - 농사 진행상황, 재난 등 살핌

행정적 기능

- 감찰기능 : 감사의 직무로서 감찰기능이 특히 중시(觀察使)
- 세조 曰 : “수령은 백성을 다스리고 감사는 수령을 다스리고, 국왕은 감사를 다스리는 바 그 중점은 모두 백성에게 있는 것”
- 수령을 감찰하는 것이 감사의 중요한 임무 - 감영의 심약, 검률, 교수, 훈도 찰방, 역승 등 모든 외관
- 수령출척권 - 直啓論彈, 포평단자(褒貶單子)
- 수령 비위 규찰, 국왕에 보고

행정적 기능

- 정기적으로 수령의 치정을 공정하게 고과하여, 매년 6월 15일과 12월 15일에 국왕에게 보고 - 포폄단자(褒貶單子) - 감사, 병사가 동의하여 정함
- 밀봉하여 국왕에 보고-이조에 송부 -수령 평가에 절대적 영향
- 감사가 행사할 수 있는 가장 강력한 수령통제 방법 -순력

행정적 기능

- 守令七事 - 農桑盛, 戶口增, 學校興, 軍政修, 賦役均, 詞訟簡, 姦猾息
- 감사의 포평권 - 上, 中, 下 로 평가
- 후기에는 문란 : 1842년(헌종 8) 경상감사 이경재(李景在) '포평방(褒貶榜)'

守令七事 農桑盛 戶口增 學校興 軍政修 賦役均 詞訟簡 姦猾息
 上 中 下 로 평가
 1842년(헌종 8) 경상감사 이경재(李景在) '포평방(褒貶榜)'

행정적 기능

- 👉 65인 근무성적 : 上으로 評定된 자가 63, 中인 1, 下 1명, -약 97%
- 비율이 정해져 있지 않음
- 본래 의미를 상실함 - 지연, 혈연, 금품수수 등 부정한 방법
- 下考를 기피한 이유 - 罪及舉主, 수령의 치적 정확하게 파악 안됨, 門資가 기준, 감사의 빈번한 교체 - 1년내 교체 50%

행정적 기능

- 진흙 - 조선후기 한해, 수해가 끊임없이 반복
- 경상도 - 타도에 비해 한해가 심함
- 조정에 보고 - 명령에 따라 대처
- 자연재해에 대한 적극적인 구황책 - 조정에 세액감면, 공물폐지 등 요구

행정적 기능

- 공명고신(空名告身) 발행 요구: 인조연간 이만(李旻)이 경상감사로 재임시
- 공명고신 100장을 받아 수재를 당한 기민 진구(賑救)
- 경상도 감사 구황 사례 : 1690년(숙종 16) 이담명(李聃命)
- 호남에서 조정에 상납하던 곡물을, 조정 결정없이 낙동강 연안에 하선 시켜 도민을 구황함
- 역질 - 국왕에 보고, 구제, 치료

행정적 기능

- 시취(試取) 행정: 문과와 생원,진사시 초시 등 지방에서 행해지는 모든 鄉試을 주관
- 감사가 각 試所의 參試官 2명을 도내 문신 수령 중에서 뽑아 향시를 치름
- 감사는 향시의 설행뿐만 아니라 후속 행정처리도 관장
- 조세 수납의 임무 : 수령들의 수세행정을 감독, 독려
- 흉년으로 기한내에 납부가 어려우면 기한 연장을 요청하기도 함
- 호적 작성 - 중앙에 보고
- 매년 재정회계를 국왕에게 보고

행정적 기능

- 기타 : 교생 격려, 考講, 국왕의 敎文 각 읍에 반포, 孝烈이 특이한 자를 계문하여 정표, 수령 휴가, 수령교체 요구, 국가 길흉사에 전문(箋文), 진상품 살피는 것, 지진 일식 등 괴이사 보고, 유배온 자들의 동향 보고, 익사자, 화재로 죽은 자 보고 등
- 도내에서 행해지는 모든 통치행정 업무가 감사의 책무

사법적 기능

- 한 도의 사법권을 관장
- 『고려사』 형법지 - 수령은 태형(笞刑)은 바로 시행 가능하나, 장형(杖刑)은 감사에게 보고하여 감사의 명령을 받아 시행
- 조선 - 피의자 고문 가능
- 문무관인과 사족부녀 : 고문·수금 시 국왕에게 보고
- 3품 이하와 도형(徒刑, 징역형) 까지는 직단
- 2품 이상 고관 범죄자 : 국왕 허락 받은 후 처리

사법적 기능

- 사형수 : 삼복법(三覆法)으로 처리
- 수령과 차사원(差使員)이 1차 문초. 차사원 2명이 재심, 3차로 감사가 친문하고 보고
- 지방민의 원역을 해결, 범죄인 기한내 판결, 기한을 넘기면 국왕에 보고
- 죄수를 감찰할 책무 - 죄수 사망 - 원인, 구료현상을 보고
- 매 개절마다 죄인의 죄명, 구류일, 심문 등을 국왕에게 보고, 도망하면 실상을 조사하여 국왕에게 보고

사법적 기능

- 조선후기로 가면 책무가 확대
- 공노비 추쇄, 살인사건 조사, 치죄, 보고, 사면령이 있을 때 구분
- 기타 : 伐松 사건, 山訟 사건, 치사 사건 등 형민사상의 사건을 수령에게 지시하여 처결, 수령의 처결에 불만이 있으면 감사에게 상소(議送)하면 감사가 직접 심리
- 공무수행상 비리, 불법이 있으면, 문무관원들을 파직하는 권한
- 道民의 청원사항을 청취, 처리, 중앙에 보고

군사·외교적 기능

- 감사는 군사상의 최고 책임자
- 군 지휘권은 감사와 兵使, 水使로 이원화 되어 있었지만, 기본적으로 상하관계
- 감사가 병사, 수사를 겸하기도 한다.
- 군사지휘권 - 국왕의 명령을 받아 군대를 징발, 군사훈련
- 조선후기 대외관계는 동래부사, 부산첨사의 역할이 큼 - 기본적으로는 경상감사의 책임하에 있음
- 일본인에 대한 접대와 왜관문제
- 왜 선박의 동향 - 정기적으로 중앙에 보고

교육·문화적 기능

- 국초부터 인재 양성과 교화를 위한 제도로 학교 중시
- 향교 교육 - 감사의 역할이 큼
- 관학사(管學事) : 도내 교육과 주민 교화 책임 - 수령, 감사
- 관내 교수와 훈도를 감독, 수령에 대한 고과기준 - '흥학교(興學校)' 비중 두어 취급
- 부임하면 향교 방문 - 대성전에 알묘, / 새해에는 -대성전 알묘
- 순력 시 향교 알묘(謁廟), 考講, 수령의 교학정책 점검
- 중종 조 경상감사 金安國 - 도내 전역 순회하며 권학도시(勸學徒詩) 찬(撰), 군현마다 '학령(學令)' 하달, 강학미 부조 - 향교 교육 진흥에 크게 기여

교육·문화적 기능

- 영조 7년(1731) 감사 조현명 - 상주향교에서 대학을 강론
- 書院 방문 : 원유(院儒) 격려, 일정한 토지·노비·서책·어염 등 획급
- 경주 玉山書院 - 尋院錄
- 해당 읍의 유생들을 위해 백일장을 개설 - 향교, 서원

교육·문화적 기능

- 직접 학교를 세우고 인재교육 : 1721년 감사 조태억이 樂育齋(樂育學) 건립
- 정원 -30명-1년간 교육 / 1898년에는 정원 70명, 1906년 철폐
- 도내 인재 천거 : 경상도 경우 매 식년 3인 천거 - 문풍을 진작, 학문장려
- 도내 인재천거에 관심 가졌던 대표적인 감사 : 조태억·조현명·김시형·민응수 등
소론계 감사 - 노론에 대한 열세를 만회하기 위해, 남인을 우익세력으로 포섭

교육·문화적 기능

- 문화적 기능 - 출판문화 및 도서관적 기능
- 서적 출판 : 지방문화 창달에 크게 기여, 嶺南圖書
- 중앙의 명령을 받아, 독자적으로 간행
- 타도 보다 많은 도서 간행 : 유학과 문풍진흥 서적, 경세제민과 관련된 서적
- 도서출판 소용 물품 : 각 읍에 분정하여 충당
- 도서출판 동원 계층 : 工匠이 역할, 사찰 및 승려가 큰 역할

교육·문화적 기능

- 감영 내 낙육재 : 많은 도서를 소장함으로써 도내 인재양성과 문풍진흥을 위한 도서관적 기능 수행
- 도서-낙육제 철폐 후-대구향교-1919년 대구부립도서관-대구시립중앙도서관