

〈연구동향〉

## 宋代 提點刑獄司에 대한 연구동향

서지영\*

### I. 머리말

송대는 정치·사회·경제·문화 등 전반에 걸쳐 그 이전과는 성격이 다른 발전적인 시대이다. 또한 새로운 시대가 열리는 변혁기라는 사실에서 이 시대를 연구하는 연구자들의 연구의욕을 자극하며, 송대를 연구한다는 것 자체가 중국사회의 성격을 파악하는데 아주 중요한 의미를 가진다고 생각한다. 송대에 이르면 사회 상태가 발전하여 중앙 집권적 문신관료체제를 확립했을 뿐 아니라, 귀족사회에서 사대부 서민사회로 전환되었으며 문화면에서도 현저한 변화를 보이는 등 사회 전반적으로 많은 변화가 있었다.

송의 중앙집권적 관료체제의 운영은 지방 행정조직에 있어서도 효과적으로 진행되어 지방 행정조직에 있어서도 황제권의 침투가 뚜렷하게 나타나고 있다. 송대 지방 행정조직의 최고 단위는 路였는데, 路의 지방관들의 권한을 분산시켜 황제에 직속시킴으로써 중앙집권체제를 더욱 강화하고자 하였다. 따라서 路에는 독립된 장관은 없었고, 지방관을 감독하는 路官이 설치되었는데 이를 監司라고 하였다.

路의 監司 중 提點刑獄司는 북송 초 지방의 刑獄사건을 처리하고 법을 위반하는 관리들은 다스리기 위해 설치되었다. 북송 초 轉運司에서 조세와 刑獄

\* 경북대학교 교육대학원 석사과정.

사건 등 지방행정 업무 전반을 담당하였는데 업무가 너무 많아 이에 대처하기가 힘들었다. 특히 刑獄사건에 관한 일은 번거롭고 복잡하였으며 그 처리결과가 민심과 직결되었기 때문에 송대 통치자들은 刑獄사건에 관한 일을 중요하게 생각했다. 따라서 提點刑獄司라는 사법담당 기구를 따로 두어 이를 담당하게 한 것이다. 그러나 설립 초기의 提點刑獄司는 그 기능과 역할을 다하지 못하였고, 설치와 폐지가 반복되었으며, 이 후 북송 仁宗 明道 2년(1033)에 이르러 提點刑獄司는 路級의 상설기구가 되었던 것이다.

본고에서는 송대 지방 사법기구인 提點刑獄司에 대한 기존의 연구 동향을 정리하고, 여기에 덧붙여서 提點刑獄司의 설치와 구성, 직무에 대해 간략히 정리해 보고자 한다.

## II. 提點刑獄司의 연구동향

송대는 그 이전의 사회 상태를 발전시켜 중앙 집권적 문신관료체제를 확립하였다. 이러한 중앙집권제의 발전은 중앙과 지방 행정기관에 모두 큰 변화를 가져왔다. 그 중 지방 행정기관의 변화는 중앙집권을 강화하는 데 도움이 되었지만, 지나친 권력 분할로 불필요한 견제를 가져와 행정 효율이 떨어지게 되는 문제점도 있었다. 지방의 행정기구의 변화를 간단히 말하면, 縣의 권력은 州에 귀속되며, 州의 권력은 路의 監司에 귀속되고, 監司의 권력은 중앙에 귀속되었다. 監司에는 安撫司,<sup>1)</sup> 轉運司,<sup>2)</sup> 提點刑獄司, 提舉常平司<sup>3)</sup> 등이 있었다. 이들

1) 중국학계 송대 安撫司에 관한 연구로는, 朱瑞熙, 範平, 「宋代官制研究的又一重要收穫——評李昌憲著《宋代安撫使考》」, 『中國史研究』(1999. 3); 李之亮, 「北宋的經略安撫使」, 『語文知識』(1998. 4); 李立, 「北宋河北緣邊安撫使研究」, 『宋史研究論文集』(2000); 張春蘭, 「《宋靖康二年某路經略安撫司牒爲施行赦書事》考釋」, 『文物春秋』(2005. 2) 등이 있다.

2) 중국학계 송대 轉運司에 관한 연구로는, 方寶璋, 「宋代在財經上對轉運使的監督」, 『中國社會經濟史研究』(1993. 3); 王洪信, 「宋代轉運司論略」, 『邢台學院學報』(1997. 1); 李之亮, 「北宋河東路轉運使編年」, 『華北水利水電學院學報』(2001. 2); 王麗, 「北宋轉運使的設置問題探討」, 『河南大學學報』(2001. 6); 屈超立, 「論宋代轉運司的司法職能」, 『浙江學刊』(2003. 4); 汪聖鐸, 「宋代轉

을 “帥司”, “漕司”, “憲司”, “倉司”라고도 칭하였으며, 路의 軍, 政, 刑, 財의 권력을 가지고 있었다.

安撫司는 一路의 兵事와 民事를 장악하고 중앙의 요직의 속하는 문관으로 임명하는 경우가 많았는데, 이러한 文臣 출신의 安撫使는 軍事에 대해 아는 바가 없었기 때문에 武臣을 두어 보좌하게 하였다. 轉運司는 漕運뿐만이 아니고 지방의 財政과 民政 전반에 걸쳐 감독하므로 그 업무의 폭은 상당히 넓었다. 提點刑獄司는 提刑司, 憲司, 憲臺라고 칭하기도 하였으며, 司法적인 기능을 담당하여 설치된 기구였으나, 監察, 人事管理, 民政, 治安, 軍事, 財政 등에 이르기 까지 다양한 기능을 수행하였다. 提舉常平司는 왕안석의 新法 실시에 의해 설치되었으며 그 후 변천을 거듭하였다. 또 轉運司가 장악하는 재정은 주로 국가재정이고 중앙의 三司에 속하는 것이었으나 提舉常平司에서 장악하는 바는 지방재정으로 본래 중앙의 재정과는 관계가 없는 것이었다. 따라서 지방의 재원이 중앙재정에 침해당하지 않게 하기 위하여 이를 三司에 소속시키지 않고 특별히 司農寺에 소속시키고 있다.

북송 초의 지방재정은 三司-轉運司-守臣의 순 이었다. 그러나 신종 원풍 정치개혁 이후 轉運司 외에 提舉常平司가 설치되어 재정의 관리를 二分시켰다. 남송대 와서는 轉運司, 提點刑獄司, 提舉常平司로 다시 나뉘어졌다. 남송 이후에는 잦은 전쟁으로 인하여 지방재정이 궁핍해져 갔으며, 이에 지방 조세 징수에 보다 많은 관심을 두었다. 따라서 지방 路의 監司들은 본래의 각 관사의 본래 기능에 충실하기보다 조세징수에 더욱 주목하여 여러 가지 폐단이 나타났다. 즉, 중앙의 재정을 만족시키기 위해 지방의 재정을 고려하지 않게 되자 지방 재정은 더욱 곤궁해지게 되었던 것이다. 송대는 중앙집권이 더욱 강화되던 시기였고, 지방에 대해서도 엄격한 중앙집권을 실시하였다. 그러나 중앙정

運使補論, 『中國史研究』(2004. 1); 戴揚本, 「北宋初期轉運使制度的演變」, 『中華文史論叢』(2007. 1) 등이 있다.

3) 중국학계 송대 提舉常平司에 관한 연구로는, 賈玉英, 「宋代提舉常平司制度初探」, 『中國史研究』(1997. 3); 宋炯, 「宋代提舉常平司的沿革與財政體系的變化」, 『安徽史學』(2002. 1) 등이 있다.

부가 지방재정의 궁핍함을 해결해 주지 못하게 되자 지방에 대한 감독과 그 책임을 묻기도 어렵게 되었으며, 따라서 중앙집권과 지방분권이 양립하는 양상을 가져왔던 것이다.

송대 提點刑獄司에 대한 연구는 먼저 정치제도사와 법제사의 측면에서 다루어졌다. 정치 제도사에서는 지방 행정 체도를 고찰하는 과정에서 路級관사로서 提點刑獄司제도가 제기되었다. 우선 梅原郁<sup>4)</sup>은 송대 路의 監司의 설치에 대해 서술하였는데, 路級 관사의 관원 승진문제와 봉록문제에 대해 문제를 제기하고 路級 기구의 깊이 있는 연구를 위한 기초적 연구를 하였다. 그러나 이는 관료제도에 관한 연구로서 提點刑獄司에 대한 언급은 간략하다. 朱瑞熙<sup>5)</sup>은 일찍이 송대 路 제도에 대해 비교적 많은 연구를 진행하였는데, 이후 송대 중앙은 지방의 권력을 중앙으로 집중시키기 위해 어떠한 방법과 어떠한 형식으로 지방으로 기구를 파견하여 갔는가에 대한 언급과 더불어 초기 路제도를 어떻게 운영하였으며, “帥司”, “漕司”, “憲司”, “倉司” 등 지방 路의 監司의 설치, 편제와 인사관리, 직무를 개괄적으로 서술하였다. 그러나 이는 통론적인 연구에 속하며 提點刑獄司에 대한 소개는 비교적 간략하다는 한계가 있다. 李之亮<sup>6)</sup>은 『송사』, 『송회요』, 『속자치통감장편』 등의 사료는 분석하여 송대 모든 路의 轉運司, 提點刑獄司 등 路級 기구의 고위 관료를 자세하게 고찰하였다. 그 중 북송 초에서 남송 말에 이르기까지 모든 路의 提點刑獄司의 관료의 인명과 그들이 부임한 시기에 관해 제시하였다. 약간의 결함이 발견되고 있긴 하나 이러한 연구는 提點刑獄司에 대한 심층적인 연구의 그 바탕이 되는 작업이 될 것이다. 餘蔚<sup>7)</sup>은 행정학의 각도에서 송대 지방행정체도를 살펴보았다. 즉, 지방의 행정구를 정식 행정구와 준행정구로 나누어 살펴보고 그에 따른 지방 행정조직에 대해 고찰하였다. 그 중 提點刑獄司는 정식 행정구의 행정조직으

4) 梅原郁, 『宋代官僚制度研究』(同朋舍, 1985).

5) 朱瑞熙, 『中國政治制度通史』第6卷 宋代(人民出版社, 1996).

6) 李之亮, 『宋代路分長官通考』(巴蜀書社, 2003).

7) 餘蔚, 『宋代地方行政制度研究』(復旦大學博士學位論文, 2004).

로 분류하였으며, 그 설치연혁과 建制에 대해 밝히고 있다. 나아가 북송에서 남송멸망에 이르는 송대 전 시기에 걸쳐 文臣提刑使가 설치된 시기와 武臣提刑使가 설치된 시기를 정리하여 살펴 본 점은 주목할 만하다. 또 이렇게 송대 지방 행정도를 행정학의 각도에서 바라보아 그 지방제도를 연구하는데 있어 새로운 분류방법을 찾아내고 그 탐구의 폭을 넓힌 것 자체가 가치 있는 연구라 할 수 있을 것이다.

이 밖에 송대 지방 감찰제도와 지방재정을 연구하는 과정에서 提點刑獄司의 기능에 관해 언급한 연구도 있다. 賈玉英<sup>8)</sup>은 송대 중앙감찰제도와 송대 지방감찰제도를 상·하편으로 나누어 살펴보았다. 특히 하편 송대 지방감찰제도에 있어서 路級 관사의 감찰제도에 대해 탐구하였는데, 그 상위 관청인 提點刑獄司에 대해 비교적 자세하게 서술하였다. 또 提點刑獄司의 설치, 조직, 직능 등의 그 작용에 대해 고찰하고 그 폐단에 대해서도 언급하였다. 賈玉英의 연구는 提點刑獄司의 사법기능 이외의 감찰 기능에 대해 제시하였다는 점에서 그 의의가 있다고 할 수 있으며, 남송 후기 提點刑獄司의 기능이 어떻게 변화하였는지에 대해 밝히고, 감찰과 재정 기능이 강화되었다는 측면에서 접근하여 연구를 진행하였다. 包偉民<sup>9)</sup>은 중앙정부와 지방과의 관계를 재정사적인 측면에서 밝혔는데, 그 과정에서 提點刑獄司의 재정기능에 관해 언급하였다. 즉, 남송 후기에 이르러 잦은 전쟁으로 지방의 재정은 궁핍해 질 수 밖에 없었고, 이러한 과정에서 提點刑獄司의 조세징수의 역할이 늘어났다는 것이다. 송대 지방의 조세의 소유권은 중앙정부에 있었고, 북송 신종대의 정치개혁 이후 轉運司 이외에 提舉常平司가 설치되어 재정이 二分되게 되었다고 하였다. 남송대에 와서 다시 轉運司·提點刑獄司·提舉常平司로 三分되었고, 남송 후기로 갈수록 提點刑獄司와 提舉常平司의 역할이 확대되었다고 하였다. 즉, 提點刑獄司는 사법을 담당하는 기구였으나 남송대 이르러 본래의 기능과 더불어 조세징수의 기능 역시 확대되었던 것이다.

8) 賈玉英, 『宋代監察制度』(河南大學出版社, 1996).

9) 包偉民, 『宋代地方財政史研究』(上海古籍出版社, 2001).

법제사 측면에서 提點刑獄司를 다룬 연구 성과도 있다. 일본인 학자 宮崎市定<sup>10)</sup>은 宋·원시기 중앙과 지방의 사법기구가 어떻게 설치되었으며 어떠한 일을 주관하였는지에 대해 자세하게 고찰하고 提點刑獄司의 기본적인 사법기능에 대해 언급하였다. 徐道臨<sup>11)</sup>은 宋律에 따르는 심판제도에 대해 탐구하고 송조 형사심판과정에서 복심제도에 대해 제시하여 그 과정에서 提點刑獄司의 사법심판기능에 대한 연구를 심화시켰다. 戴建國<sup>12)</sup>은 송대 사법기구 관할지역을 제시하고 사법심판기구의 구성에 대해 고찰하고, 나아가 사법심판의 구성, 심판 절차 등의 부분에서 자세하게 서술하며 다방면에서 연구를 진행하였다. 특히 형사심판과정에서 提點刑獄司의 역할에 대해 서술하여 그 연구의 폭을 넓혔다. 또 처음으로 神宗 元豐 정치개혁 후의 提點刑獄司 체재개편에 대해 언급하여 원풍 정치개혁 후 提點刑獄司는 上奏案件 외 사형사건 등의 최종 심판권을 가지며, 따라서 一路의 최고 사법기구가 된다고 하였다. 王雲海<sup>13)</sup>은 제1장 송대 사법기구, 제2장 사법 관리의 선임, 제10장 사법감찰제도를 다루는 중 提點刑獄司를 언급하였으나, 모두 비교적 간략하고 분산 서술되고 있다는 한계를 가진다. 또 제10장 사법감찰제도에서 提點刑獄司의 사법감찰기능에 대해 언급하였으나, 사료를 통한 보다 심층적인 분석이 필요해 보인다. 그러나 王雲海는 提點刑獄司의 사법기능에 관해 좀 더 심층적으로 분석하였고, 지방의 提點刑獄司와 중앙의 사법기구와 그 관계 또한 고찰한 점은 提點刑獄司에 대한 연구를 더욱 진척시켰다고 할 수 있다. 郭東旭<sup>14)</sup>은 立法, 刑法, 民法, 經濟法 등 송대 법제 전모를 소개하고 심도 있는 연구를 진행하였다. 또한 제2장 송대 행정법에서 行政法, 刑事訴訟法을 다루는 과정에서 포괄적으로 提點刑獄司 설치에 대해 제시하였다. 또 提點刑獄司에서 사형안건 복심 처리 문제와 중앙에 보고하여 처리하는 상주안건에 대한 문제를 다루었고, 나아가 提點刑獄司

10) 宮崎市定, 『宋元時代の法制と裁判機構』, 『アジア史研究』 4(1957).

11) 徐道臨, 『中國法制史論集』(台灣志文出版社, 1975).

12) 戴建國, 『宋代法制初探』(黑龍江人民出版社, 2000).

13) 王雲海, 『宋代司法制度』(河南大學出版社, 1992).

14) 郭東旭, 『宋代法制研究』(河北大學出版社, 1997).

관료의 권력 작용에 대해 고찰하였다. 張晉藩<sup>15)</sup>은 송대 법제를 통론적으로 살펴 보아 提點刑獄司에 관해 간략히 서술하였다. 屈超立<sup>16)</sup>은 제도와 제도 사이의 실제 운영 측면을 고찰하고 宋代 路, 州, 縣의 각 관사의 民事審判職能과 宋代 監司의 편제, 연혁, 民事소송안건의 관할권, 審判순서, 司法監察직능에 대해 연구하였다. 또 송대 提點刑獄司를 포함하여 路의 監司들이 모두 일부의 사법직능을 발휘하고 있었다고 하였으며, 이러한 監司들의 사법 직능에 대해 연구하였다.

송대 提點刑獄司를 본격적으로 다룬 연구는 그리 많지 않다. 80년대 후반 중국학계의 戴建國<sup>17)</sup>은 선구적으로 송대 提點刑獄司에 대해 연구하였다. 그는 송대 提點刑獄司의 설치, 연혁, 그 기능을 언급하고, 관원의 구성 등을 언급하였다. 송대 提點刑獄司는 그 임무를 수행하는 과정에서 그 직권을 전부 발휘할 수 없었다고 하였는데, 그 이유로 ‘당시 지방 관사의 직무를 분산시켜 각 監司들 간 서로 견제하도록 만들어 권력이 커지는 것을 막기 위해서였다’고 제시하였다. 따라서 각 監司들은 그 권한을 서로 공유하게 되는 현상도 발행하게 되는 것이다. 또 송대 提點刑獄司라는 제도는 법령제도의 하나로서 그 영향력은 원, 명, 청에 이르기까지 계속되었다고 하였다. 송조와 提點刑獄司의 考課, 監督 등의 문제를 다루고 이후의 진일보한 연구를 위해 기초를 다졌다는 긍정적인 요소도 있으나, 그 구성이 매우 간략하다는 한계가 있다. 이후 石濤<sup>18)</sup>는 북송시대 提點刑獄司에 주목하여 설치연원, 연혁, 편제를 서술하고, 사법 이외 기타 기능에 대해 일부 언급하였다. 북송 시기 提點刑獄司의 지위와 그 작용에 대해 주목하여 그 기능을 탐구하고, 일부 새로운 견해를 제기하였다. 그러나 북송시기에 국한하여 살펴 보아 송대 전체 提點刑獄司제도의 변화와 그 발전과정을 살펴볼 수 없다는 한계를 가진다. 王曉龍<sup>19)</sup>은 송대 提點刑獄司에 대해 보

15) 張晉藩, 『中國法制通史·第五卷·宋代法制卷』(法律出版社, 1999).

16) 屈超立, 『宋代地方政府民事審判職能研究』(巴蜀書社, 2003).

17) 戴建國, 『宋代的提點刑獄司』, 『上海師範大學學報』(1989. 2).

18) 石濤, 『北宋提點刑獄司研究』, 『聊城大學學報』(2003. 1).

19) 王曉龍, 『宋代提點刑獄司制度研究』(人民出版社, 2008).

다 심층적인 연구를 시도하였다. 提點刑獄司를 설치하게 되는 시대적 배경을 시작으로 하여, 提點刑獄司 제도의 확립과정과 발전, 그 변화에 대해 세부적으로 서술하였다. 즉 북송 초에서 시작하여 남송 멸망의 역사적 과정과 더불어 提點刑獄司의 변화과정을 정리한 것이다. 또 提點刑獄司의 監察, 人事管理, 民政, 軍事, 財政, 文化教育에 이르기까지 다양한 기능을 밝혔다. 특히 提點刑獄司의 司法기능에 주목하여 司法審判, 司法監察, 司法組織으로 나누어 살펴 보았다. 즉, 안건을 심리하는 규정, 越訴안건의 처리 등 提點刑獄司에서 심판을 내리는 안건의 종류와 그 성격에 대해 서술하고 나아가 提點刑獄司의 사법 심판의 순서를 형사사건과 민사사건으로 나누어 살펴보았다. 송대 路제도로 인하여 지방행정체제가 다원화·분권화되었다고 하였으며, 그러한 체제하에서의 提點刑獄司의 공헌에 대해 논하였다.

이 밖에 중국학자 屈超立<sup>20)</sup>은 지금까지 轉運司에 대한 연구가 지방행정과 재정 및 감찰업무를 중심으로 연구되었다는 점을 지적하여, 轉運司의 사법심판기능에 주목하였다. 송 초기 轉運司는 지방 一路의 행정전반을 맡았고 사법심판기능도 하였다. 그러나 眞宗 景德 4년(1007년) 提點刑獄司를 따로 두어 사법의 일을 담당하게 하였고, 이에 刑事와 관련된 업무는 提點刑獄司에서 담당하게 되었던 것이다. 그러나 提點刑獄司가 설립된 초기에는 轉運司와 提點刑獄司의 권한이 명확하게 분리되지 않았었는데, 이 후 神宗 원풍 정치개혁 후 提點刑獄司의 사법기능은 더욱 강화 되었다고 하였다. 또 사법안건을 형사안건과 민사안건으로 나누어 형사안건은 提點刑獄司에서 우선적으로 담당하였고 민사안건은 轉運司에서 우선적으로 담당하였다고 주장하였다. 송대 사법안건에 刑事·民事라는 현대 법에서의 개념을 도입하여 살펴본 점, 또 轉運司와 提點刑獄司를 비교하여 그 상관관계를 살펴본 점은 새로운 연구방향이라 생각되며 계속해서 탐구할 가치가 있다고 생각된다. 이 논문은 번역되어 한국학계에 소개되었는데, 이를 통해 轉運司와 提點刑獄司를 비롯한 송대 監司의 사법

20) 屈超立, 「論宋代轉運司的司法職能」, 『浙江學刊』(2003. 4); 屈超立, 「전운사(轉運司)의 사법기능」, 임대희·서지영 역, 『法學論攷』 28(2008).

심판기능에 대한 한국학계의 관심을 기대해본다.<sup>21)</sup>

### Ⅲ. 송대 提點刑獄司

#### 1. 提點刑獄司의 설치와 구성

북송 초에는 轉運司로 하여금 지방 각 路의 행정전반을 담당하게 하였으므로, 轉運司는 지방의 다양한 업무를 담당했다. 그 중 특히 소송과 형벌에 관련된 일은 복잡하였고, 그 처리의 결과가 민심과 직결되어 있었으므로 매우 중요한 업무였다. 북송 초 통치자들은 소송과 형벌에 관련된 일이 민심과 직결되는 일이라는 것을 인식하고 있었고, 이러한 문제에 좀 더 신중히 접근하여 해결하기 위해, 태종은 淳化 2년(991) 각 路에 提點刑獄司를 설치하였다. 이에 태종은 州·府에 이르는 지역까지 囚人名부에 대해 중앙에 보고하도록 하였으며, 미결안건이 있을 경우 提點刑獄司에서 즉시 처결하도록 하였다. 이 후 태종 순화 4년(993), 提點刑獄司는 그 존재 이유를 잃고 폐지되었다. 그것은 아마 북송 초기 수시로 행해졌던 지방으로의 어사파견과 관련 있을 것이다. 즉 提點刑獄司에서 지방의 소송과 형벌에 관한 문제를 해결하기도 전에 중앙에서 파견한 어사에 의해 문제가 해결되었던 것이다. 또 한 가지 이유로는 轉運司와 업무구분의 불분명하였다는 것인데, 북송 초기 소송과 형벌에 관한 업무는 轉運司에서 담당하던 업무였고, 提點刑獄司 설치 이후에도 轉運司에서 여전히 일부의 사법적인 업무를 담당하였기 때문에 轉運司와 提點刑獄司의 업무가 불분명할 수밖에 없었던 것이다. 이러한 이유들로 인하여, 提點刑獄司는 그 설치 목적을 잃고 폐지되게 되었다.

이 후 眞宗 景德 4년(1007) 提點刑獄司는 다시 설치되었다. 眞宗대 설치된 提

21) 屈超立, 임대희·서지영 역, 「전운사(轉運司)의 사법기능」, 『法學論攷』 28(2008).

點刑獄司는 그 이전과는 다른, 주목할 만한 변화가 있었는데, 가장 큰 변화는 轉運司와의 관계가 종속적인 관계에서 병렬관계로 조정된 것이었다. 眞宗대 이후 提點刑獄司는 路級의 상설 사법감찰, 사법심판기구가 되었으나, 이후 몇 차례에 걸쳐 설치와 폐지가 반복되었고, 仁宗 明道 2년(1033)에 이르러서야 路級 상설기구로서 자리 잡았고, 이 후 남송이 멸망할 때 까지 폐지되지 않았다.

提點刑獄司의 屬官은 檢法官과 幹辦公事가 있다. 提點刑獄司 설립 초기에는 提刑과 同提刑使臣 2명의 속관만이 있었으나, 업무가 과중됨에 따라 더 많은 속관이 필요하게 되어 檢法官과 幹辦公事를 따로 두게 되었다. 神宗은 提點刑獄司로 하여금 獄訟의 일을 바로잡아 백성들의 억울함을 풀어주도록 하였다. 刑事사건이 증가하여 업무의 양이 증가하자, 업무를 위탁받은 하급관리들에게 오히려 더 큰 폐해가 발생하였다. 이 때문에 조정에서는 각 路에 提點刑獄司에 檢法官을 배치 할 것을 건의하여 이들로 하여금 사스럽고 복잡한 일들을 전문적으로 심판하도록 하였다. 따라서 神宗 熙寧 6년(1073) 각 路에 提點刑獄司에 檢법관을 1명씩 배치하기 시작했고 州와 縣의 안건들을 전담하여 심리하고 판결하였다. 神宗 元豐 원년(1078)에는 檢법관을 폐지하였고, 元豐 6년에 재배치하였다. 元豐 8년(1085) 12월, 조정에서는 提點刑獄司 檢법관은 州와 縣의 官과 小使臣등 공공 범죄자의 안건을 처리하며, 刑部와 大理寺의 안건을 기록하도록 하였다. 幹辦公事는 초기에 勾當公事라고 불리어 졌으며 남송시기에 이르러 幹辦公事라고 개정되었다. 徽宗 宣和 2년(1120)에 설치되어 졌으며, 남송 高宗 建炎 4년(1130)에 각 路의 提點刑獄司에 간판공사를 추가로 배치하였다. 남송 高宗 紹興 18년(1148)에 師司의 속관을 1명 감원하고 提點刑獄司의 간판공사를 충원하였고, 이후 淳熙 8년(1181) 1명을 추가로 파견하여 2명의 幹辦公事를 두었다. 담당 업무는 提點刑獄司의 안건심리를 협조하는 것이었다.

총괄적으로 살펴보면 提點刑獄司의 하급관리는 그다지 많지 않았던 것으로 보인다. 『宋會要』職官 45-3을 살펴보면 徽宗 崇寧 4년(1105)에 提點刑獄司의 속관으로 18명을 재배치하고 하급관리의 수를 감소시킬 것을 규정하였다.

## 2. 提點刑獄司의 직무

提點刑獄司 설립초기, 단지 刑獄을 심문하고 법을 위반한 관리를 시찰하여 적발하는 업무를 맡았다. 이후 송대 사회의 정치·경제가 발전함에 따라 직권 범위는 점차 확대되었고 다음 몇 가지의 직무로 분류할 수 있다.

### ① 路의 刑獄을 심문하였다.

眞宗 景德 4년(1007) 提點刑獄司를 설치하여 오랫동안 감옥에 있는 자들은 심문하여 그 안건을 소상히 살피며, 오관이 없도록 감독하였다. 즉, 가장 우선 시해야 할 업무는 억울한 백성들의 소송사건을 법에 근거하여 사실을 밝혀내는 것이었다. 提點刑獄司에서는 간단한 소송사건은 처리하지는 않았다. 송대 심판법규에 의하면 杖刑 이하의 죄는 縣에서 판결할 수 있으며, 徒刑이상의 죄는 州에서 판결하였고 提點刑獄司에서는 이것이 법에 의거하여 심판되었는지를 감독할 뿐이었다. 州에 사형안건이 있을 경우에는 路의 提點刑獄司에 보고하여 심리하도록 하였으며, 다시 중앙에 大理寺에 보내져 상세하게 재심리하도록 하였다. 하지만 신종 元豐 정치개혁 후, 모든 법률안건은 반드시 提點刑獄司에 보고하여 심문하도록 하였다. 또 上奏案件을 제외한 사형사건 등의 최종 심판권을 가지며, 따라서 一路의 최고 사법기구가 되었다. 또 轉運司가 심리한 사건일 지라도 그 처리가 적절하지 못한 안건일 경우, 提點刑獄司에서 다시 심문하게 하였다. 송대 監獄에서는, 囚犯書寫禁曆制를 실시하여 수감된 죄인의 성명, 신분, 범죄사유, 수감날짜를 기록하여 상급부서에 정기 검사를 받도록 하였다. 提點刑獄司는 이러한 이력을 살피고 감독하여, 무고한 증인이 오래 구금되지 않도록 하였다.

### ② 路의 官吏를 按察하다.

관리를 안찰하는 것은 提點刑獄司에서 수행할 직책중의 하나였다. 提點刑獄司에서는 각종 법을 위반한 관리를 사찰하여 적발하고 심지어 轉運司를 탄

핵해 낼 수도 있었다. 남송시기에 이르러서도 법을 위반한 자들에 대해서는 提點刑獄司가 이를 감찰 조사하여 탄핵하도록 하였다.

### ③ 路의 經制錢을 관리하다.

經制錢은 북송 휘종 宣和 말년에 만들어져, 여진과 전쟁 시기에 자금을 모으기 위해 사용되었고 송 조정이 남쪽으로 도읍을 옮긴 후, 점차적으로 남송의 주요 재정수입이 되었으며 조정에서는 提點刑獄司로 하여금 이를 관리하도록 하였다.

### ④ 常平倉과 廣惠倉을 관리하였다.

提點刑獄司에서는 상평창과 광혜창을 관리하였다. 상평창의 경우, 진종 景德 3년에 정식으로 설치되어 轉運司가 관리하다가 提點刑獄司 설립 이 후에는 提點刑獄司에 예속되었다. 광혜창의 경우, 인종 嘉祐 2년(1057)에 설립되어, 각 路의 提點刑獄司에서 전담하였다. 신종 熙寧 2년, 상평창과 광혜창을 轉運司에서 전담하여 관리하도록 명하였으나, 과거 提點刑獄司가 이를 담당하였기 때문에 提點刑獄司에서도 일부 관리하였다. 신종 熙寧 2년, 상평창과 광혜창에 提舉常平官을 파견하였고, 提點刑獄司에서는 간접적으로 관리하고 감독하였다. 철종 元祐 원년에는 각 路의 提舉常平官을 폐지하고 그 업무를 提點刑獄司에서 다시 맡게 되었다. 提舉常平司는 수차례에 걸쳐 설치되고 폐지되었는데, 提舉常平司가 폐지되면 그 업무를 提點刑獄司에서 담당하도록 하였다.

### ⑤ 기타

진종 景德 3년(1006) 조정에서는 轉運司로 하여금 勸農使를 겸하도록 하였다. 이 후 提點刑獄司가 설치되어 提點刑獄司로 하여금 이를 겸하도록 개정하였다. 진종은 路의 提點刑獄公事를 勸農使로 개정하면서, 副使로 하여금 提點刑獄公事의 업무를 맡도록 하였다. 이 후 인종 天聖 4년(1026) 勸農使 직책을 폐지하고, 이 후 그에 해당하는 업무는 提點刑獄司에서 맡았다. 또 提點刑獄

司에서는 중앙에 상공할 錢物을 철저히 조사하여 집계하는 업무, 수로관리 업무와 도적을 순찰, 단속하는 업무의 관리를 맡았다. 州·縣에 농민봉기가 발생했을 경우, 이를 발견하고 진압하는 것은 提點刑獄司의 중요 임무였다. 따라서 지방의 군수물품을 매년 1년에 1회에 걸쳐 점검을 하였고, 禁軍등의 군사를 모집하는 것 또한 提點刑獄司에서 맡은 업무였다.

송대 조정에서는 提點刑獄司에서 사적인 이익에 따라 부정행위를 하고 직무를 소홀히 하는 것을 방지하기 위해 몇 가지 특수한 조치를 제정하였다. 첫째, 提刑使와 轉運使가 동일한 구역을 담당하는 것을 금지하였다. 둘째, 提刑使에게 避親法을 실시하였다. 송대에는 避親제도라는 것이 있었는데, 이는 친척은 내부 부속기관에 같이 근무할 수도, 혹은 동료가 될 수 없는 제도였다. 셋째, 提刑使는 각 州·縣의 연회 등에 참여해서는 안 되었고, 이를 어길 시에는 법으로 처단하였다.

#### IV. 맺음말

송 초 중앙집권화의 일환으로 절도사의 권한을 약화시켜나갔고, 따라서 절도사가 장악하고 있던 병력·재력과 소재지의 행정 관리권을 회수하였다. 따라서 절도사라는 직책은 허울뿐인 직위로 격하되어 갔던 것이다. 이 후 태종 태평흥국 2년(977) 절도사를 폐지하고, 각 路에 轉運司를 설치하여 행정업무를 전권관리하게 하였는데, 이로써 轉運司는 一路의 감찰 장관이 되었고 군사를 제외한 지방의 모든 권력을 독점하게 되었다. 이 후 提點刑獄司가 설치되어 사법의 업무를 담당하게 되었는데, 그 업무는 刑獄안건을 살피고 관리들을 감찰하는 업무 등에 이르렀다.

사회가 발전함에 따라 提點刑獄司는 점점 제도화되어갔다. 提點刑獄司에서는 刑獄안건을 조사하고 억울한 소송들을 바로 잡으며, 법을 위반한 관리들을 시찰·적발하여 민심을 이해하도록 하였다. 또한 중앙과 지방의 연결시키고 업

무상의 소통을 담당하였으며, 지방의 민심을 수습하여 사회모순을 완화시켜 나갔다. 이 외에도 지방의 재정, 수로, 농경, 치안 등의 직무도 겸하여 지방 州·縣의 민정기구의 업무처리에도 일정한 영향력을 발휘하였다. 총괄적으로 살펴 보면, 송대 提點刑獄司는 전제주의 중앙집권통치를 강화 시키는데 중요한 역할을 하였던 것이다.

이제까지의 송대 提點刑獄司에 대한 연구는 주로 정치제도사와 법제사의 일환으로 연구되었다. 다시 말해, 송 초 지방 행정제도를 정비하는 과정에서 군사, 재정, 사법 등으로 나누어 여러 명의 장관을 두었는데, 이것은 중앙집권체제를 더욱 강화하기위한 측면이 강한 것이었다. 또 그 중 提點刑獄司는 사법의 업무를 전문적으로 맡아 처리하는 관사로써 송조 법제도에 끼친 영향력은 매우 컸다 할 수 있다. 이렇듯 提點刑獄司에 대한 제도사 측면에서의 연구는 이미 많은 선학들에 의해 연구되었다. 그러나 사회사적인 측면에서, 提點刑獄司라는 지방관사가 실제 재판과정에서 어떠한 역할을 하고 있는지에 대한 심층적인 분석이 필요하다고 생각된다. 나아가 송대 路의 監司들 대부분은 일정한 사법권을 가지고 있었는데, 다른 監司들과의 관계 속에서 提點刑獄司의 사법 절차상 그 職權이 어떻게 발휘되었는지에 대해서도 살펴보아야 할 것이다.