청대 건륭-가경연간 미결 소송 적체 현상과 그 대책

한승현
건국대학교 문과대학 사학과 조교수, 중국 명청시대사 전공
bossfo@konkuk.ac.kr

Ⅰ. 머리말
Ⅱ. 건륭연간 소송 적체 문제의 대두
Ⅲ. 가경연간 미결 소송 적체 현상과 그 대책
Ⅳ. 맺음말: 도광연간의 상황

이 논문은 2013년 한국학중앙연구원 한국문화심층연구사업 공동과제로 수행된 연구임(AKSR2013-C03).

Ⅰ. 머리말

19세기 청조의 중앙 및 지방 관리들은 소송의 적체 현상에 직면하였다. 여기서 소송의 적체 현상이란 주현 및 부, 성의 관청에 접수된 소송들이 제때에 해결되지 못한 채 미결상태로 남아 있는 것을 말한다. 청대의 경우 일반적 인명사건은 6개월, 도안(盜案) 대해서는 1년, 주현관이 상급 관청의 결정에 의지하지 않고 스스로 처리하는 호혼전토류(戶婚田土類)의 민사사건인 자리사송(自理詞訟)[1]의 경우는 20일이라는 처리기한을 설정해두고 있었다.[2] 그러나 인구의 증가, 사회구조의 복잡화, 경제의 발달을 배경으로 소송은 증가했고 반면에 관리들의 소송 처리 능력은 이에 비례하여 제고되지 못하였다. 명대의 경우 순안어사가 부주현에서 해결하지 못한 일부 소송사건을 처리해주었지만 청초에 이 어사 순안이 정지되자 지방의 미결 안건 적체 문제는 그 심각성을 더하게 되었다.[3] 결국 19세기 초에 이르러 청조 조정은 소송의 적체 현상을 행정상의 큰 병폐로 인식하게 되었고 그 해결을 고심하게 된다.

주현관의 사법 처리 부담이 가중된 원인은 우선 주현 관청에 접수되는 소송의 수량이 상당했기 때문이며[4], 또한 상소(上控), 즉 주현관의 판결에 불복하여 부(府), 도(道)·사(司), 독무에 소송의 재심을 요청하는 행위 역시 빈발했기 때문이었다. 특히 가경연간에 들어 경공(京控), 즉 독무 단계까지의 상공 결과에 불복하여 안건을 북경의 도찰원, 보군통령아문에 직접 가지고 가 재심의를 신청하는 행위가 크게 증가했는데, 경공의 급증은 상소된 안건의 증가를 가져왔고 이는 부주현관의 소송 처리 부담을 한층 가중시켰다.[5] 다시 말해 가경연간 들어 미결 소송 적체가

---

1) 自理詞訟이란 州縣 단계에서 終審하며 府 이상 행정관청의 심리를 기다릴 필요가 없는 소송을 지칭한다. 자리사송의 경우 州縣官이 笞, 杖刑을 선고하거나 심지어 단지 訓諭만 내리고 종결시키곤 하였다. 夫馬進, 「明淸時代の訟師と訴訟制度」, 梅原郁編, 『中國近世の法制と社會』(京都: 京都大學人文科學研究所, 1993), 443쪽.

2) 『淸會典事例』 卷122(北京: 中華書局, 1991), 578쪽, 卷836, 1096쪽; 文孚等 纂修, 『欽定六部處分則例』(近代中國史料叢刊 第34輯, 332. 臺北: 文海出版社, 1969) 卷47, 959쪽, 971쪽.

3) 阿風, 「淸代の京控-嘉慶朝を中心に」, 『中國訴訟社會史の研究』(京都: 京都大學學術出版會, 2011), 356쪽, 369쪽.

4) 夫馬進은 同治연간 四川省 巴縣의 경우 매년 새로이 접수되어 승인받는 立案 소송의 건수가 1,000-1,400건에 이른다고 추산하고 있다. 夫馬進, 「中國訴訟社會史概論」, 『中國訴訟社會史の研究』(京都: 京都大學學術出版會, 2011), 73-76쪽.

더욱 심각한 문제로 대두하게 된 것은 경공의 확대와 밀접한 관계가 있는 것이다. 미결 소송 적체는 단지 가경연간만의 문제는 아니었지만 경공의 급증으로 인해 이 시기 그 심각성이 한층 제고되었던 것이다.

그렇다면 19세기 전반기인 가경연간 소송의 적체 현상에 직면하여 황제 및 중앙 관리들은 어떠한 조치를 취했을까? 이 글에서는 이에 대한 분석을 시행하고자 한다. 이를 위해 먼저 건륭연간 황제와 관리들의 소송 적체 해결을 위한 대책을 살펴보고 주로 『청실록(淸實錄)』에 수록된 관련 기록들을 분석할 것이다. 가경연간은 소송 적체 현상이 한층 엄중해지기 시작하던 시기로 당시 황제와 관리들은 이 문제를 해결하기 위해 무척이나 고심하였다. 즉, 소송 적체 현상에 대한 해결 노력은 19세기 전반기 청조 행정의 중요 당면 과제였던 것이다. 물론 이보다 앞선 건륭연간에도 불필요한 소송의 발생과 적체를 방지하기 위해 각종 행정, 법률적 조치를 취하였다. 예를 들어 옹정-건륭연간에는 빈번한 소송을 야기하는 한 요인으로 지목되던 송사(訟師)에 대한 처벌 규정이 한층 강화되었으며 아울러 신속한 소송 처리를 관리들에게 독려하는 규정도 제정되었다. 그러나 19세기 가경연간에 들어 소송 적체 현상이 더욱 심화됨에 따라 가경제와 관리들은 이를 해결하기 위해 다각도로 해결책을 도모하였다. 가경제의 경우 소송 적체 현상을 근본적으로 관리기강의 해이, 즉 이치(吏治)와 관련된 것으로 보았으며 이치의 정돈이라는 차원에서 이 문제에 접근하였다. 가경제와 관리들은 이 소송 적체 현상 문제를 해결하기 위해 끊임없이 제안하고 논의하며 보다 효율적인 제도를 구축하려고 노력하였다.

19세기 말의 소송 적체 현상에 대해서는 조효화의 연구에서 언급한 바 있으며[6] 19세기 초 가경연간의 유사 현상에 대해서는 최민의 연구가 있다.[7] 특히 최민의 연구는 가경연간 경공의 증가에 따른 소송 적체 현상을 지적하고 그 해결을 위해 가경제가 이치의 회복을 강조하거나 송사 단속을 강화했음을 지적했다는 데 의의가 있다. 다만 그의 연구는 산동성을 주된 분석 대상으로 삼고 가경제가 취한 각종 대책에 대해서 체계적으로 분석하지 않았으며 건륭연간이나 도광연간과의 관련에 대해

5) 阿風, 앞의 논문, 370쪽.

6) 趙曉華, 『晚淸訟獄制度的社會考察』(北京: 中國人民大學出版社, 2001), 81-115쪽.

7) 崔岷, 『洗寃與治吏: 嘉慶皇帝與山東京控』(北京: 中國民族大學出版社, 2012).

서도 언급하고 있지 않다. 이에 이 글에서는 먼저 건륭연간 미결 소송 적체 문제가 대두하게 된 상황을 살펴본 후 이어 가경연간의 소송 적체 현상과 그 대책을 자세히 검토하고, 아울러 도광연간에 이 문제가 어떻게 처리되었는가를 분석할 것이다. 건륭연간과 가경연간의 비교를 통해 이 글에서 강조하고자 하는 바는 우선, 건륭연간에 비해 가경연간 소송 적체 문제가 보다 심각하게 대두했다는 것, 둘째, 가경제의 접근법은 건륭제에 비해 이치 문제에 한층 강조점을 둔 접근이었다는 것을 밝히고자 함이다. 즉, 가경제의 경우 일단 민원 해결을 위한 소송 자체의 필요성은 인정하면서도 이를 신속하고 공정하게 해결해주지 못해 경공을 포함한 상공을 야기하는 지방관들의 기강 해이에 큰 관심을 기울였던 것이다.

건륭연간의 경우 소송 적체 현상이 대두한 것은 사실이나 가경연간만큼 심각하게 황제와 관리들에게 인식된 시기라고는 할 수 없으며, 이로 인해 이 문제를 해결하기 위한 노력보다는 오히려 불필요한 소송의 빈발, 즉 무고(誣告)행위 혹은 송사가 촉발한 불필요한 소송 제기를 단속하는 데 더 역점을 둔 시기였다. 그러나 가경연간은 송사 단속을 위한 노력이 경주됨과 동시에 이치의 해이 문제가 건륭연간에 비해 심각하게 인식된 시기였다. 건륭연간에 비해 가경연간 이치 해이에 대한 상유가 훨씬 빈발했다는 최근의 한 연구는 관료제의 비효율성이 심각한 문제로 대두한 이 시기의 특징을 잘 보여준다.[8] 이렇게 이치 문제를 해결하기 위해 황제와 관료들이 끊임없이 그 현상을 진단하고 시정을 도모했다는 것은 가경연간이 단지 청조 쇠퇴의 시작일 뿐이라는 기존의 통념을 넘어 당면 문제를 시정하기 위해 황제와 관료들이 얼마나 적극적으로 노력했는지를 보여주는 사례로서 시사점이 클 것으로 생각한다.

---

8) Ho-fung Hung은 관리들의 吏治에 관련된 황제의 상유가 1760년대부터 1790년대까지 급속히 감소한 후 1800년도 이후에 증가했음을 밝혔다. Hung Ho-fung. *Protest with Chinese Characteristics-Demonstrations, Riots, and Petitions in the Mid-Qing Dynasty*(New York: Columbia University Press, 2011), pp. 42-43.

Ⅱ. 건륭연간 소송 적체 문제의 대두

건륭연간 미결 소송 적체 현상은 청조 중앙 정부에 문제로 인식되기는 했으나 이 시기는 주로 송사에 대한 색출과 처벌 규정이 강화되는 경향이 두드러진 때였다.[9] 1742년 청 조정은 소송을 부추기는 서적인 송사비본(訟師秘本)의 출판, 판매 및 소장을 금지시켰고, 1764년에는 적관송곤(積慣訟棍)에 대한 처벌을 절도범의 처벌 수준으로 강화시켜 운, 귀, 양광 같은 극변지역으로 유배 보내 충군시키는 예를 제정하였다. 이어 1795년에는 소송을 사주한 송사를 주범, 그의 사주를 받아 실제로 무고죄를 범한 사람을 종범으로 간주하여 오히려 송사를 더욱 무겁게 처벌하는 규정이 제정되었다.[10]

반면 가경연간은 비록 송사에 대한 단속을 강화하고 실제로 체포하는 사례도 있긴 했으나 그보다 중요하게는 관리들의 기강 해이를 소송 적체 문제의 핵심적 원인으로 보고 그 해결을 위해 훨씬 더 많은 노력과 관심을 기울인 시기라고 평할 수 있다. 이는 특히 가경제 통치의 전반기인 1807년까지 두드러지게 나타났다.

건륭연간 청조 정부는 송사에 대한 단속[11]과 더불어 지방관이 정해진 기한 내에 소송을 완결시키도록 강제할 수 있는 법률적 제도의 확립을 위해서도 노력하였다. 1751년 복건도어사 이우당은 강절(江浙)지방 소송은 행정업무가 많거나 범죄사건이 많은 주현의 경우 하루에 200-300건, 그렇지 않은 현이라도 100건 이하로 내려가지 않는다고 하며 소송 처리의

---

9) 林乾, 「訟師對法秩序的衝擊與清朝嚴治訟師立法」, 『清史研究』 2005年 第3期, 7쪽.

10) 위의 논문, 8-9쪽; 邱澎生, 「十八世紀清政府修訂〈教唆詞訟〉律例下的查拿訟師事件」, 『中央研究院歷史語言研究所集刊』 79(2008), 646-647쪽.

11) 옹정-건륭 연간 訟師 처벌 규정 및 訟師를 색출해내지 못한 관리들을 처벌하는 규정이 강화된 현상에 대해서는 이미 林乾, 邱澎生, 鄧建鵬의 연구를 통해 자세히 밝혀진 바 있다. 이미 옹정연간인 1729년에 訟師의 소송 개입을 방지하기 위해 소송 문서를 대신 작성해주는 代書를 각 省 府州縣에 두도록 법률로 규정했으며 이어 건륭말년인 1795년까지 여러 차례 법률을 제정하여 訟師에 대한 처벌을 강화하였다. 林乾, 위의 논문; 邱澎生, 위의 논문; 鄧建鵬, 「清代訟師的官方規制」, 『法商研究』 2005年 第3期 참조. 訟師에 대한 연구로는 특히 夫馬進, 앞의 논문(1993); 夫馬進, 「訟師秘本の世界」, 小野和子 編, 『明末清初の社會と文化』(京都: 京都大學人文科學研究所, 1996); Melissa A. Macauley, *Social Power and Legal Culture: Litigation Masters in Late Imperial China*(Stanford: Stanford University Press, 1998); 오금성, 「무뢰」, 오금성 외, 『명청시대사회경제사』(이산, 2007), 383-387쪽 참조. 代書 혹은 官代書에 대해서는 특히 鄧建鵬, 「清朝官代書制度研究」, 『政法論壇』 第26卷 第6期(2008) 참조.

어려움을 토로했는데[12] 이에 따라 청 조정은 신속한 소송 처리를 지방관에 강제할 수 있는 제도적 모색을 꾀하게 되었다. 청 조정이 체계적으로 지방관의 기한 내 소송 처리를 감독할 수 있는 체계를 갖추게 된 것은 1754년이 되어서인 것으로 보인다. 이해 섬서 순무 진홍모는, 주현의 자리사송은 상급관청에서 조사할 수 있는 구체적 방법이 결여된 까닭에 지연되는 경우가 많다고 하며 이를 감독할 수 있는 제도를 구축할 것을 건륭제에게 요청하였다. 이 문제에 대한 해결책으로 진홍모는 각성 순도(巡道)[13]들이 매번 주현을 순행할 때마다 소송 처리를 기록한 장부(訟案 號簿)를 가져다 조사해야 하며, 만약 미결 소송이 있을 경우 순도들은 그 신속한 처리를 재촉하거나 미결사건의 수를 조사해 안찰사에 보고해야 한다고 건의하였다. 순도의 재촉에도 불구하고 여전히 소송 처리가 지연될 경우, 지연을 초래한 지방관을 탄핵하여 처분하도록 요청한 진홍모의 상주를 건륭제는 수용하였다. 건륭제는 순도들에게는 지방관의 소송 처리에 대한 감독 책임이 있으므로 만약 그들이 지방관을 비호하거나 업무에 태만하면 독무들이 순도를 탄핵해야 한다고 명하였다.[14] 이렇게 각 성의 순도들은 지방관의 자리사송 처리 여부를 감독하며 그 신속한 처리를 독촉할 책임을 지게 된 것이었다. 본래 1740년에 완성된 『대청율례(大清律例)』에 따르면, 각 성의 주현은 매월 자리사송의 판결 상황과 더불어 소송의 접수, 관련 인물의 구속과 심문, 소송의 완결 날짜를 모두 기록하게 되어 있고, 이를 달마다 책으로 만들어 그 주현을 관할하는 부·도·사·무·독에 보내 조사하도록 되어 있었다. 만약 지방관이 자리사송을 처리할 때 임의로 지연시켜 백성들에게 해를 끼쳤을 경우 그들을 관할하는 상사는 이들을 즉시 탄핵하도록 규정되어 있었던 것이다.[15] 그러나 『대청율례』의 규정만 보면 구체적으로 어떻게 상급관청의 검토를 받을 수 있는지, 또한 누가 주현관에 대한 감독 책임을 지고 탄핵을 할 것인지에 대해서는 여전히 애매한 상태로 남아

12) 『淸高宗實錄』(北京: 中華書局, 1985-1987) 卷390, 124쪽. 乾隆 16年 閏5월상 癸酉.

13) 巡道는 分巡道의 약칭. 分巡道는 各省 按察使가 파견하는 正4品의 관원이며 이들은 일반적으로 3-4개 府·州를 分巡하였다. 分巡道는 실질적으로 督撫와 府 사이에 존재했던 지방관원이라 할 수 있다. 이들의 직책은 안찰사를 보좌하여 소송을 처리하거나 풍속을 다스리거나 관리들을 규찰하는 역할을 담당하였다. 朱金甫·張書材 主編, 『淸代典章制度辭典』(北京: 中國人民大學出版社, 2011), 106쪽.

14) 『淸高宗實錄』 卷474, 1124쪽. 乾隆 19年 10월상 辛亥.

15) 田濤, 鄭秦 點校, 『大淸律例』 卷30 刑律 訴訟(北京: 法律出版社, 1999), 479쪽.

있었다. 게다가 진홍모의 위의 상주를 통해 볼 때 1754년경이 되면 이미 주현관의 자리사송 처리에 대한 상급 관청의 감독은 철저히 이행되지 않고 있었다. 그렇기에 진홍모는 주현의 자리사송에 대해 상사가 감독할 방법이 없다고 했으며 이러한 구체적 제안을 하게 된 것으로 보이는 것이다.

그러나 1754년에 취해진 이 조치는 미결 소송의 증가를 막는 데 그다지 효율적이지 않았던 듯하다. 복건성의 경우 1759년 당시 작은 현에서도 200-300건, 큰 현에서는 500-600건의 미결 소송이 적체되어 있었으며, 성 전체로서는 1758년까지 종결되지 못한 1만 979건의 미결 소송이 적체되어 있었다. 또한 1759년 새로 발생한 소송까지 합치면 복건성 전체에서 2만 2,800건의 소송이 처리를 기다리고 있었다.[16] 이렇게 미결 소송 적체 현상이 해결되지 않는 상황에 직면하여 1761년 말, 이부는 주현관이 기한 내 자리사송을 처리하도록 강제하기 위한 조치를 다시 한 번 논의하게 되었다. 이부는 강서 안찰사 석례가가 올린 상주를 논의했는데 이 상주에서 석례가는 주현의 자리사송 처리가 지연되는 경우가 빈번하기 때문에 주현관을 계절마다 조사하여 탄핵, 처벌해야 한다고 요청하였다. 이부는 미결 안건에 대한 감독이 본래 예에 규정되어 있음에도 불구하고 시간이 오래되어 점차 유명무실해졌다고 실토하였다. 이에 이부는 주현관들은 매월 순환호부(循環號簿)를 부·주에 보내 검토하게 해야 하고 순도는 이 장부를 가져다 조사해야 하며 만약 기한이 지났는데도 소송이 미결일 경우 사(포정사·안찰사)를 통해 독무에 보고하도록 하였다. 순도와 지부는 주현관의 미결사건 처리와 보고를 재촉해야 하며 주현관이 따르지 않을 경우 탄핵을 요청하고 독무는 이들을 탄핵해야 한다고 이부는 다시 한 번 강조했던 것이다.[17]

이렇게 1761년 시점에서 이미 주현의 자리사송 처리 지연 현상은 청 조정의 관심사항이 되었으며 그것을 시정하기 위한 제도적 조치가 강구되었다. 1761년의 규정은 앞서 1754년 조치와 대동소이했으니 주현관의 소송 처리를 감독할 핵심 관원으로 순도를 지목하고 있는 것이 특징이었다. 이 조치는 사실 1740년 반포된 『대청율례』의 관련 규정을

---

16) Melissa A. Macauley, "Civil and Uncivil Disputes in Southeast Coastal China, 1723-1820," Kathryn Bernhardt and Philip C. C. Huang, eds., *Civil Law in Qing and Republican China*(Stanford: Stanford University Press, 1994), p. 87.

17) 『清高宗實錄』 卷649, 258쪽. 乾隆 26년 11월하 己酉.

구체화하고 재확인한 것이라 할 수 있다.

그러나 이 1761년의 조치에도 불구하고 미결 소송 적체 현상은 여전히 해소되지 않았다. 1764년 양광총독 이시요는 주현관들이 소송을 임의로 지연시켜 미결인 채 쌓아두는 경우가 많을 뿐만 아니라 상사에 매달 제출해야 하는 호부(號簿)를 은닉하는 폐단까지 발생하고 있다고 고발하고, 그 원인으로 순도들의 근무 태만을 지적하였다. 결국 이부는 이시요가 상주한 대로 순도에게 책임을 지워 그들이 순행하는 지역의 소송 처리 상태를 점검하고 지방관을 재촉하여 소송을 완결 짓도록 했으며 소송 처리에 태만하거나 왜곡하여 판결하는 지방관을 탄핵하여 엄히 처분하도록 재차 지시하였다. 또한 이부는 순도 가운데 휘하 지방관을 비호하는 자가 있을 경우 예에 따라 강조(降調)해야 한다고 강조하였다.[18]

그런데 1776년 여름, 이부는 이제 순도뿐만 아니라 지주, 지현의 직속상관인 지부·직예주 지주에게도 소송 처리에 대한 책임을 강화하게 되었다. 이해 대리시소경 강란이 상주한 것을 논의하여 인준한 이부는 이후 주현의 자리사송은 도원이 책임지고 조사해야 할 뿐만 아니라 주현관의 상관인 지부·직예주 지주 역시 힘써 조사하고 재촉해야 한다고 규정하였다. 만약 주현관이 임의로 지연시키는데도 그들을 관할하는 지부·지주가 제대로 조사하거나 재촉하지 않는다면 즉시 순도로 하여금 탄핵하여 처벌하도록 결정하였다.[19] 미결 소송 적체 현상을 타개하기 위해 이제 주현관의 소송 미결에 대한 감독 책임을 순도만이 아니라 지부에 대해서도 강화했다고 할 수 있다.

지금까지 건륭연간의 미결 소송 적체 현상의 대두와 그 해결을 위한 청 조정의 제도적 장치 수립에 대해 살펴보았다. 그러나 건륭연간은 아직 소송의 적체 현상이 매우 심각한 문제로 대두한 시기라고는 할 수 없으며, 이 문제를 해결하기 위해 황제가 적극적으로 개입한 시기 역시 아니었다. 오히려 건륭연간 청 조정이 더욱 노력을 경주한 분야는 불필요한 소송을 사주하는 송사에 대한 단속을 체계적으로 강화한 것이었다. 그러나 19세기 들어 미결 소송 적체가 더욱 심각한 문제로 대두하자 황제인 가경제와 청 조정은 이를 해결하기 위해 끊임없이 고심하게 되었다. 이하에서는 가경제의 적체 소송 해결 노력을 살펴보기로 한다.

---

18) 『淸高宗實錄』 卷718, 1009쪽. 乾隆 29년 9월상 辛酉.
19) 『淸高宗實錄』 卷1013, 598쪽. 乾隆 41년 7월하 壬辰.

Ⅲ. 가경연간 미결 소송 적체 현상과 그 대책

1. 가경연간 소송 적체 현상과 이치 인식

이 절에서는 가경제가 소송 적체 현상의 원인을 어떻게 파악하고 있었는지, 또 이는 당시 가경제가 심각한 문제라 인식했던 관리 기강의 해이, 곧 이치와 어떻게 연결되는지를 분석해볼 것이다. 가경연간 지방관아에 접수된 소송이 기한 내에 처리되지 못하고 적체되는 현상은 황제의 빈번한 개입을 야기하게 되었다. 가경제의 이 문제에 대한 관심은 이미 1799년 여름에 나온 상유에 잘 드러나 있다. 여기에서 가경제는 주현관이 자리사송 안건 처리를 빈번히 지연시키는데도 상관들이 이를 조사하지 않고 방치하기 때문에 이치가 해이해지는 결과를 초래했다고 비판하였다. 즉, 가경제는 이치의 회복에 커다란 관심을 기울인바, 미결 소송의 적체 현상을 이치 문제와 직결시켜 이해했던 것이다. 다시 말해 소송이 제때에 처리되지 않는 이유는 관리들이 부패해 소송을 지연시켜 이득을 얻으려 하기 때문이라고 본 것이다. 소송을 빌미로 지방관들은 뇌물을 추구하곤 하는데 한 사람이 연루된 사건에 여러 사람을 연루시키거나, 한 사건에 불과한데도 다른 안건까지 관련시키곤 했으며, 소송과 관련해 향촌에 조사하러 파견된 서리와 아역은 촌락마다 사례금을 요구하는 행태를 보인다는 것이었다. 이들은 돈을 내면 정범(正犯)조차도 다른 데로 도피하게 방임하고 돈을 내지 않으면 이웃 사람들까지 연루시킨다는 것이었다. 뿐만 아니라 원고와 피고를 어렵사리 주현 공당에 불러 모은 뒤에도 지방관들은 소송 심리 날짜를 자주 바꾸며 반드시 뇌물을 받아 욕심을 채운 이후에야 비로소 사건을 심리하려 한다고 황제는 비판하였다. 또한 지현이 지부에 보고하고 지부가 사(포정사, 안찰사)와 독무에 보고할 때조차 각 아문의 서리와 아역들은 제기된 소송에서 트집거리를 잡아 지연시키기도 한다는 것이었다. 가경제는 관리에서 서리, 아역에 이르기까지 소송의 지연에서 이득을 얻으려 하기 때문에 완결시킬 수 있는 소송조차도 지연된다고 파악했다. 또한 소송 관련 인물들과 증거가 다 갖추어지지 않았다는 이유로 지방관들은 임기가 끝날 때까지 심리를 미룬 채 후임 관리에 넘기기 때문에 십수 년이나 지체되었는데도 판결을 내리지 못하는 경우가 발생한다고 한탄하였다.[20] 결국 소송의 판결이

지체되는 이면에는 지방관에서 서리, 아역에 이르는 광범위한 지방 행정 인원들의 부패가 자리 잡고 있다는 것이 황제의 인식이었다. 이처럼 가경연간은 황제가 이치의 해이, 곧 지방행정의 문제점에 크게 주목한 시기였다.[21]

몇 개월 뒤 가경제는 소송의 적체 문제에 대해 다시 한 번 주의를 기울이게 되었다. 1800년 봄, 조운총독 아문에 적체된 미결 안건이 모두 660여 건이나 된다는 보고를 받은 황제는 그렇다면 지방관아에 적체된 안건은 도대체 몇 건이나 될지 상상조차 할 수 없다고 한탄하였다. 황제는 다시 한 번 그 이유를 지방관의 기강 해이에서 찾았다. 즉, 지방관들이 오로지 상사를 떠받들고 교류하는 데에만 신경을 쓰고 소송 처리라는 공사를 돌보지 않기 때문이라는 것이었다.[22] 앞서와 마찬가지로 가경제는 소송 처리가 지연되는 문제를 관리들의 이치 문제에서 온 것이라 판단했던 것이다.

당시 미결 소송의 적체 현상은 가경연간부터 급증하기 시작한 경공, 즉 주현단계의 판결에 불복하여 부, 성에 상공한 뒤, 그 결과에도 불복하여 끝내 소송을 수도인 북경으로 가져와 중앙관청에 접수하는 현상과도 긴밀히 관련된 것이었다.[23] 1803년 여름 경기도 어사 다복 등은 근래 각성에서 북경으로 와서 경공하는 사건이 나날이 증가한바, 그 이유는 대체로 지방관들이 제대로 안건을 심리하지 않고 상공하여 상급 관청의 지시로 안건의 재심리를 명하더라도 여전히 이를 방치한 채 제대로 심리하지 않기 때문이라고 상주하였다.[24] 또한 이렇게 소송이 심리되지 않고 지방 관청에 쌓이게 되자 억울함을 품게 된 원고들이 북경으로 몰려와 경공하는 것이라고 판단하였다. 이에 다복은 각성 독무에게 명하여 이후 소송 심리를 기한 내에 완결 짓도록 촉구할 것을 황제에 건의하였다. 가경제 역시 이러한 문제점 지적에 동의하였다. 민인들이 경공한 사건들은 대개 지무(地畝), 은전(銀錢) 및 아역, 토호의 부패,

---

20) 『清仁宗實錄』 卷48(北京: 中華書局, 1985-1987), 598-599쪽. 嘉慶 4년 7월 庚午.

21) Seunghyun Han, "The Punishment of Examination Riots in the Early to Mid-Qing Period," *Late Imperial China* 32.2(2011); 崔岷, 앞의 책.

22) 『清仁宗實錄』 卷61, 809-810쪽. 嘉慶 5년 3월 丙辰.

23) 가경연간 京控의 증가에 대해서는 Jonathan K. Ocko, "I'll Take it All the Way to Beijing: Capital Appeals in the Qing," *Journal of Asian Studies* 47.2(1988), pp. 291-315; 李典蓉, 『清代京控制度研究』(上海: 上海古籍出版社, 2011); 阿風, 앞의 논문.

24) 『清仁宗實錄』 卷114, 519-520쪽. 嘉慶 8년 6월상 戊寅.

횡포와 관련된 일상적인 것들인데 황제는 해당 지역 지방관들이 소송을 신속히 처리하지 않기 때문에 백성들이 부득이 경공을 하게 된다고 보았다. 또한 지방관의 소송 처리 태만을 "실로 근래의 공통된 폐단"이라 하여 전적으로 동의하였다. 이렇게 평범한 문제에서 기인한 소송들은 본래 즉시 심리하는 것이 어렵지 않지만 "외성의 적습(積習)이 해이"해진 까닭에 지방관들이 타성에 젖어 게을리 처리하거나 혹은 소송의 발단이 사소하다는 이유로 그다지 중시하지 않는다는 것이었다. 이렇게 지방관들이 소송 판결을 통해 민원을 해결해주는 공무를 게을리한다고 본 가경제는 이를 "실로 가히 한스럽다"고 통탄하기까지 하였다.[25]

가경제는 당시 경공을 비롯한 소송사건이 빈발하는 상황 속에서도 이를 철저히 억누르려 하지 않았다. 이미 부마진이 지적한 대로 강희제나 옹정제는 지방관들에게 무분별한 소송의 접수를 금지시킨 바 있었는데, 가경제는 설령 불순한 의도를 가지고 거짓 소송을 일으키는 자들이 있다 하더라도 억울한 백성의 신원을 위해 제기된 소송을 수리하여 신중히 조사하도록 명했던 것이다.[26] 이렇게 가능하면 소송 자체의 접수를 막지 않고 오히려 소송을 원활하게 할 수 있도록 지원하려는 황제의 방침은 다음의 사례들을 통해서도 확인할 수 있다.

1801년 5월 말 안휘순무 형도건은 송곤이 개입한 정황이 탐지된 소송을 접수하면 심리하지 말도록 관리들에 지침을 내리자는 건의를 가경제에게 올렸다. 그러나 가경제의 반응은 의외로 냉담했다. 가경제는 만약 자신과 관련되지 않은 일이 포함된 소송의 접수를 모두 금지한다면 이는 관이 시비곡직을 가려주지 않는 것이며, 이 경우 원통함을 품은 자들이 호소할 길이 없어질 뿐만 아니라 지방관 및 사법기관의 존재 의의조차 사라지는 것이라고 하였다. 또한 송곤을 징계하려 한다면 소송이 일어난 연유를 잘 살피는 것을 통해 송곤이 날조한 사건인지를 파악할 수 있다고 지적하였다. 그렇기에 설령 송사의 개입이 의심된다 하더라도 사건 심리 자체를 거부하는 것은 황제에게 용납될 수 없었다. 가경제는 자신이 광개언로(廣開言路)를 표방한바, 이는 일체의 여론과 이치 상황에 대한 보고가 황제에게 올라오는 것을 목표로 한 것이라 강조하였다.[27] 결국 순무 형도건이 건의한 바는 이렇게 민정을 시찰하

25) 『清仁宗實錄』 卷114, 519쪽. 嘉慶 8년 6월상 戊寅.
26) 夫馬進, 앞의 논문(2011), 22-26쪽.

려는 황제의 의도에 배치되는 것이므로 황제는 이를 거부했던 것이다. 이렇듯 가경제는 소송의 만연을 염려하면서도 그것을 무조건 억제하려 하지는 않았으며 오히려 소송이 지방행정의 부패를 고발하는 중요한 정보원임을 인식하고 이를 이치 정돈에 활용하려 했던 것을 알 수 있다.[28]

1805년 가경제는 외성에서 접수되는 정장(呈狀) 가운데 대서(代書)의 도장(戳記)이 없을 경우 지방관이 열람하지 않는 악습을 금지하여 민은(民隱)을 관에 알리도록 하자는 상주를 접수하였다. 당시 각성의 원·사·도·부에서 주현에 이르기까지 각 아문에는 관대서가 설치되어 있었다.[29] 관대서의 설치 목적은 백성들 가운데 스스로 정장을 작성할 수 없는 사람들을 도와 정장을 작성해주기 위한 것이었으며, 이로써 송사가 이들에 접근해 사실을 날조한 정장 작성을 방지하기 위한 것이었다. 관대서들은 송사와 달리 현란한 기교를 부리지 않고 관이 정한 격식에 맞추어 사실대로 정장을 작성하도록 되어 있었다. 그러나 세월이 흐름에 따라 대서인들 역시 정장을 작성할 때 사실을 왜곡하기도 하고 혹은 금전 요구가 수락되지 않으면 착기해주지 않는 폐단이 발생하였다. 그런데 대서인의 도장이 없을 경우 지방관들은 마침내 착기가 찍혀 있지 않다는 이유로 아예 소장을 열람하지도 않아 소송이 지연되는 상황이 발생했던 것이다. 이러한 상황을 잘 인식하고 있던 가경제는 이 관행에 제동을 걸어 백성들이 보다 원활하게 소송을 제기할 수 있도록 제도적 개선을 꾀하려 하였다. 일상적 사건일 경우 관례대로 대서가 정장을 작성하고 도장을 찍어 착기해주어야 한다고 지시한 가경제는

---

27) 『淸仁宗實錄』 卷82, 67쪽. 嘉慶 6년 4월 甲子. 가경제의 이 방침이 소송 증가에 미친 영향에 대해서는 박영철, 「전제지배와 訟師의 향방-宋代 르네상스 再考」, 『東洋史學研究』 123(2013), 136쪽 참조.

28) 夫馬進은 가경제가 경공사건 격증의 우려에도 불구하고 그 문호를 넓힌 이유를 無冤, 즉 백성들 가운데 억울함을 품은 자가 없도록 하기 위해서라고 보았다(夫馬進, 앞의 논문, 2011, 22쪽). 그러나 이 글에서는 이를 소송을 통해 지방행정의 난맥을 파악하기 위해서라는 측면을 강조하려 한다. 이렇게 소송이 지방행정의 문제점을 고발하는 효과가 있었음에 대해서는 Wang Wensheng, "Social Crises and Political Reform during the Jiaqing Reign of QIng China, 1796-1810s," Friederike Assandri and Dora Martins, eds., *From Early Tang Court Debates to China's Peaceful Rise*(Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009), p. 39 참조. 가경제는 또한 士人들의 집단행동에 대해서도 원인을 불문하고 일방적으로 탄압하려는 정책을 취하지 않았으며 오히려 집단행동의 배경에 지방행정의 부패가 개입된 것이 아닌지에 대해서도 큰 관심을 기울였다(Seunghyun Han, *op. cit*, 2011, p. 153).

29) 代書 혹 官代書에 대해서는 앞의 주 9) 참조.

특히 대서들이 돈을 요구하며 사실을 분식, 왜곡하는 행위가 있는지 잘 살펴야 한다고 관리들에게 지시하였다. 만약 일상적 사건이 아닌 급박하거나 중대한 사건이라면 대서를 통하지 않고 구두로 호소(喊稟)하더라도 역시 소장을 수리해주어야 한다고도 말하였다. 가경제의 믿음에 따르면 이렇게 해야 소송의 지연을 막아 백성의 고충을 덜어줄 것이고 민은이 상달되지 못하는 것을 막을 수 있으며, 이치의 개선을 도모할 수 있다는 것이었다.[30] 이 사례를 통해서도 우리는 적어도 정당한 소송에 한하여 가경제가 백성들의 원활한 소송 제기를 위해 노력했다는 것, 백성들에게 소송이란 억울함을 풀 수 있는 중요한 수단이라고 인식했다는 것, 그리고 소송의 신속하고 공정한 처리야말로 이치 개선의 관건이라 인식했다는 것을 알 수 있다.

가경제가 경공을 백성들의 원통함을 풀어줄 수 있는 수단으로 중시했음은 다음의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 1807년 봄 가경제는 근래 경공이 크게 증가한 상황을 언급하면서 경공을 한 사람들 가운데에는 불순한 의도로 사정을 날조한 사람들도 포함하고 있겠으나 많은 사람들이 먼 길을 마다않고 북경까지 와 호소한 것을 보면 반드시 부득이한 사정이 있을 것이라 판단하였다. 가경제는 이를 지방관들이 공정한 사건 심리를 하지 않은 결과라 보았다. 만약 지방관들이 재판을 회피하거나 누군가를 비호하려 하지 않았다면 백성들이 원통함을 해소하지 못해 경공까지 하게 되지는 않았을 것으로 본 것이다. 황제는 결국 백성들이 경공을 하는 이유는 황제의 명령으로 특별 관원을 파견하여 안건을 심리하는 흠차심단(欽差審斷)이 외성 관리들의 일상적 판결보다 공정하다고 인식하기 때문인 것으로 추론하였다. 그리고 결국 경공 증가는 지방 관리들의 이치가 해이해진 데서 연유한 것이라 결론지었다. 이렇게 지방의 관료기구가 제대로 작동하지 않는다면 관료들의 존재 의미는 과연 무엇인가라고 황제는 반문하였다. 경공사건이 있으면 중앙정부는 다시 해당 성의 독무들에게 돌려보내 재심을 요구하게 되는데 그 경우 독무들은 원심을 그대로 유지해야 한다는 취지로 상주하는 경우가 많았다. 그런데 황제가 흠차 관원을 파견해 그 사건을 재심해보면 독무들의 판단과는 달리 원심을 뒤집는 판결이 종종 발생한다는 것이었다. 이렇게 흠차 관원을

30) 『清仁宗實錄』 卷152, 1100쪽. 嘉慶 10년 11월상 癸亥.

통해서만 사건의 진실이 밝혀지게 되는 이유를 황제는 독무들이 처분을 회피하거나 속원들을 비호하려 했기 때문이라고 판단하였다.[31] 결국 여기에서도 관리 기강의 해이로 재판이 공정하고 신속하게 이루어지지 않는다는 가경제의 현실 인식을 엿볼 수 있는 것이다.

가경제는 소송이 적체된 원인을 지방관이 태만과 안일로 인해 민사에 신경 쓰지 않는 적습에 물들어 있기 때문으로 보았다. 이러한 관점에서 가경제는 송사에 대한 단속을 우선적으로 중시하는 많은 관리들과는 달리 오히려 관리들의 신속하고 공정한 소송 처리야말로 송사 개입을 미연에 방지할 수 있는 근본 대책이라 역설하였다. 1807년 황제는 "제대로 현실을 인식하지 못하는 자들(無識者流)"은 소송사건을 많이 접수하여 처리하는 것이 오히려 백성들의 나쁜 풍조(刁風)를 양성한다고 하지만 이들은 조풍이란 바로 지방관들이 신속히 판결을 내리지 않는 데에서 발단하는 것을 알지 못하는 자들이라고 비판하였다. 만약 지방관들이 부지런히 판결을 내려 사건이 적체되는 일이 없다면 제기된 소송의 사실 여부가 신속히 구분되고 이에 고소인들은 즉시 그 억울함을 풀게 되어 상소하는 일이 없게 될 것으로 분석한 것이다. 설령 간사한 무리(송사)들이 거짓으로 소송을 일으킨다 하더라도 공정하고 투명한 심리를 거쳐 즉시 처벌한다면 불법 무리들이 감히 관을 시험하려 들 리 없을 것이라 보았다.[32] 가경제는 이처럼 송사들의 횡포 이면에는 지방관의 소송 처리 지연이 놓여 있음을 주장했던 것이다.

이렇게 지방관의 소송 처리 지연이 송사의 개입보다 소송 적체 현상의 더욱 근본적 원인이라 가경제가 인식했음은 다음의 사례를 통해서도 확인할 수 있다. 1807년 산동포정사 양지신은 당시 산동성 백성들의 경공 안건이 빈발하고 있는 현상에 대한 상주를 가경제에게 올렸는데 그는 산동성 경공의 빈발 원인에는 민풍(民風)이 건송(健訟)한 것도 있지만 각 주현관들이 태만하고 안일하여 신속히 소송을 처리하지 않기 때문이기도 하다고 분석하였다. 또한 그는 주현관들이 성의껏 사건을 심리하여 교활한 무리들을 굴복시키지 못하기 때문에 이렇게 거짓소송을 제기해도 관리들이 알아내지 못할 것을 알아차린 자들이 소송을 자주 일으키는 것이라고 상주하였다. 이에 가경제는 양지신의 판단에 대해

31) 『清仁宗實錄』 卷174, 279-280쪽. 嘉慶 12년 2월상 己卯.
32) 『清仁宗實錄』 卷178, 341-342쪽. 嘉慶 12년 4월하 己亥.

"말한 바가 당시의 폐단을 꿰뚫고 있으며 진실로 매우 옳다"고 전적으로 찬성의 뜻을 피력하였다.[33] 소송사건의 빈발은 결국 지방관들이 소송을 제때에 신속히, 공정하게 처리하지 못하기 때문에 발생하는 것이며 송곤들의 개입을 유도하는 근본적 원인은 바로 지방관들의 불성실한 소송 처리에 있다고 본 것이었다. 가경제는 단순히 송곤만 단속하려 한 것이 아니며 보다 근본적 원인으로 생각한 지방관들의 이치를 개혁하려 한 것이었다.

1807년 여름 복건순무 장사성은 송곤이란 오히려 소송이 종결되지 않는 데에서 이득을 취하는 무리라는 점을 황제에 각인시켰다. 동시에 그는 민풍이 설령 소송을 좋아한다 하더라도 지방관이 판결을 공평히 한다면 송곤들 역시 심복시킬 수 있음을 강조하였다. 이렇게 모든 책임을 송사에 돌리지 않고 보다 근원적으로 관리들의 기강 정돈을 문제 해결의 시발점으로 찾는 대책에 대해 가경제는 "근본을 바르게 하고 근원을 분명히 하는 논으로서 핵심을 파악했다"라 평하였다.[34]

위의 사례들에서 알 수 있듯이 가경제는 소송의 범람과 미결 소송의 증가라는 현상에 직면하여 적어도 1807년 시점까지는 관리들의 이치 해이 문제를 가장 핵심적이고도 본질적인 원인으로 상정한 듯하다. 가경제는 소송의 발생 자체를 억누르려 하지는 않았으며 오히려 관리들의 태만한 소송 처리를 문제의 원인으로 파악하였다. 가경제가 그의 치세 전반기에 해당하는 1807년 무렵까지 이처럼 이치를 소송 적체의 주된 원인으로 강조했다면 가경 후반기, 즉 대략 1807년부터는 송곤의 색출, 체포 등 송사 단속 강화에 대해서도 이치에 버금갈 정도로 중시하는 태도를 보였다. 후술하듯이 1807년 가경제는 각성 독무들에게 미결 소송 적체 현상에 대해 보고하고 그 해결책을 제시하라고 명한 바 있고 이에 독무들은 대부분 이를 송사들의 개입에 따른 것으로 보고하였다.[35] 이는 가경제가 송사 문제를 보다 중시하는 데 일정 역할을 한 것으로 보인다. 가경제는 이후 단순히 이치만이 아니라 민풍, 곧 송곤의 사주를 받아 불필요한 소송을 일으키는 백성들에게도 심각한 문제가 있다는 인식으로 점차 전환하게 되었다.[36] 이는 가경제의 적극적인 이치 정돈

33) 『淸仁宗實錄』 卷181, 382쪽. 嘉慶 12년 6월상 丙子.
34) 『淸仁宗實錄』 卷182, 397-398쪽. 嘉慶 12년 6월하 壬辰.
35) Melissa A. Macauley, *op. cit*(1994), p. 90.

노력에도 불구하고 소송의 적체 현상이 완화되지 않은 배경이 있었음을 말해준다.

2. 적체 안건의 파악과 관리들의 처벌

가경제의 이치에 대한 관심은 단지 말로만 그치는 것이 아니었다. 가경제는 각성에 적체되어 있는 미결 소송의 수를 구체적으로 파악하려 했으며 그 적체에 책임이 있는 관리들을 실제로 처벌하였다. 1806년 여름, 안휘성 부양현 지현 부문병은 명안(命案)과 도안(盜案) 같은 중대한 안건을 처리할 때 자주 경솔한 판결을 내려 여러 차례 안찰사에게 지적당했으며, 아울러 재판을 신속히 처리하지 않아 그의 관할하에 많은 안건이 적체되어 있었다. 또한 판결의 지연으로 인해 부양현의 감옥에서 병으로 사망한 범인들의 수가 약 1년 사이에 무려 40여 명에 이르게 되었다. 이에 안휘 순무 성녕은 부문병을 탄핵했고 가경제는 그 지현을 향해 분노를 표시하였다. 가경제는 감옥에서 죽은 40여 명이 다 사형을 언도해야 할 중범도 아니고 사건에 연루되어 심문을 기다리는 사람들도 있었을 터인데 그 지현과 전사(典史)가 재판을 지연시키는 바람에 억울하게 사망했을 것이라 판단하였다. 그리고 성녕이 그 지방관과 전사를 탄핵한 것은 매우 적절한 조치라 인정하였다. 가경제는 오히려 성녕이 건의한 그 지방관들의 혁직이라는 처벌이 지나치게 가볍다고 여겼으며 이에 그들을 혁직시킨 뒤 신강성 이리로 유배 보내도록 한층 가중된 판결을 지시하였다. 뿐만 아니라 속관인 지현에 대한 관리 책임을 물어 지부 역시 이부에 보내 엄히 처벌을 논의하도록 명하였다.[37]

그러나 가경제의 지속적인 관심과 지적에도 불구하고 각성의 적안 문제는 좀처럼 해결될 기미를 보이지 않았다. 1807년 봄, 강서 순무 김광제의 상주에 따르면, 그가 강서순무로 부임한 이래 순무 아문에 적체되어 있는 미결 안건이 695건이나 되었고, 포정사 아문에는 268건, 안찰사 아문에는 582건, 염도(鹽道)와 각 순도 아문에는 65건이나 적체되어 있다고 보고하였다. 가경제는 성성(省城) 부근에 이미 1,600여 건이나

---

36) Melissa A. Macauley는 가경 12년이 황제가 점차 訟棍 문제의 심각성을 인식하게 된 전환점이었다고 간략히 언급한 바 있다. Melissa A. Macauley, *Ibid*, p. 90.

37) 『清仁宗實錄』 卷165, 149-150쪽. 嘉慶 11년 8월 戊子.

되는 미결 안건이 적체되어 있다면 부청주현에 쌓여 있는 미결 안건의 수는 아마도 1만여 건 이상이 될 것이라 추산하였다. 그리고 이렇게 사건이 해결되지 못하고 있으니 백성들이 억울함을 풀지 못하고 불순한 무리들이 소송에 개입하여 기량을 펼치는 것이 당연하다고 판단하였다.[38] 이에 가경제는 강서성의 고위 성급 관리들의 징계를 명하였다. 강서성 순무를 역임한 자들 가운데 근무 연수가 가장 오래된 진승은과 오랫동안 포정사로 근무하며 수시로 호(護) 순무 직책까지 맡았던 선복이 미결 소송 누적의 책임을 지고 교부의처(交部議處)의 처분을 받게 되었다. 아울러 황제는 강서성의 안찰사 가운데 가장 오랜 기간 근무한 자를 김광제에게 조사하여 함께 처벌을 요청하도록 명하였다. 가경 12년 4월, 이부는 강서 안찰사 임기 내에 적안이 많았는데도 이를 해소하지 못한 형령 등 관원들을 강조(降調)하도록 요청하는 상주를 올렸다. 강서 안찰사 재임 시기 적안이 많게는 수백 건, 적은 경우에도 수십 건이나 된 것이 드러난 형령과 유운에 대해 이부는 강삼급조용의 처벌을 요청했으나 가경제는 혁직유임시키도록 한 단계 처벌을 낮추었다. 또한 본래 이부가 강이급조용의 처벌을 요청했던 전임 안찰사 왕지이 · 안검 · 아림보 · 허조춘 · 경민, 전임 서안찰사 장유섬에 대해서는 한 단계 낮추어 강삼급유임으로 처벌하도록 명하였다. 가경제는 이후 외성의 관리들이 계속 적안 처리에 미온적일 경우 한층 가중시켜 처벌하겠다고 엄포를 놓았다.[39]

가경제의 독촉으로 인해 각성의 독무들은 미결사건의 처리에 더욱 신경을 쓰지 않을 수 없었다. 1807년 7월 초 직예총독 온승혜는 직예성 적안 처리에 관한 상주를 황제에게 올렸다. 온승혜에 따르면, 직예성 총독 아문에 접수된 자리사송 가운데 미결 안건은 57건이었는데 대부분 전임 총독 임기 내에 접수된 채 완결되지 않은 사건이었다. 온승혜는 자신이 부임한 지 얼마 되지 않았지만 서둘러 심리한 것이 이미 18건이라 상주했고 이에 가경제는 현재 여전히 미결인 안건이 다수 있었는데도 온승혜에게 의처(議處)를 면해주는 은전을 베풀었다. 그러나 직예성 포정사, 안찰사 아문에 계류 중인 자리사송의 경우 미결 안건이 모두 이백 수십 건이나 적체되어 있었다. 가경제는 이를 비난하고 이 적체

38) 『淸仁宗實錄』 卷174, 287-288쪽. 嘉慶 12년 2월상 甲申.
39) 『淸仁宗實錄』 卷178, 341-342쪽. 嘉慶 12년 4월하 己亥.

현상에 책임이 있는 대원(大員)들을 처벌하도록 명하였다. 포정사 경격과 전임 안찰사 양지신은 재임 기간이 비교적 오래되었으므로 안건 적체에 대한 책임을 면할 수 없다고 보았고 그들을 교부의처에 처하도록 명하였다.[40]

강서성과 직예성의 미결 안건 수량이 보고된 뒤 얼마 지나지 않아 이제는 복건성의 미결 안건 수량이 황제에게 보고되었다. 1807년 7월 말 올린 순무 장사성의 상주에 따르면 복건 순무 아문에 적체되어 있는 미결 소송의 수는 2,977건이나 되었다고 하였다. 황제는 이에 "그 성의 이치가 해이해진 것을 볼 수 있으며 이미 적습이 되었다"고 탄식하였다. 가경제는 이에 처벌 수준을 정하기 위해 복건 순무로 재임한 바 있는 비순, 왕지이, 이전도, 온승혜 4인에 대해 그들의 재임 연수와 그 재임 기간 중 적체된 미결 안건의 수를 조사하여 보고하도록 명하였다.[41] 이러한 황제의 명에 응해 장사성은 그 조사 결과를 가경제에게 보고하였다. 왕지이의 경우 재임 기간은 4년, 미결 안건은 800여 건으로 재임 기간이 길고 동시에 적체 미결 안건의 수도 가장 많았다. 온승혜의 경우 재임 기간은 7개월여였고 미결 안건은 300여 건으로 재임 기간이 길지 않았지만 적체 안건의 수는 많았다. 이에 가경제는 그 두 사람을 모두 교부의처하도록 명하였다. 이전도의 경우 재임 기간은 4년여였는데 미결 안건은 300여 건으로 1년당 미결 안건의 수는 비교적 적은 편이라 보다 완화된 처벌을 지시하였다. 비순의 경우는 재임 기간이 길지 않고 적안 역시 많지 않았으므로 논의할 필요가 없다고 하여 처벌을 면해주었다.[42] 이처럼 복건성의 순무들은 자신의 재임 기간 동안 적체된 미결사건으로 인해 황제로부터 처벌을 받게 되었던 것이다. 이러한 황제의 명령에 응하여 이부는 황제가 교부의처하도록 명한 복건성 순무들에 대한 처벌을 황제에 건의하였다. 전임 복건 순무 왕지이는 예에 따라 강이급조용해야 하나 강등시킬 수 있는 급이 없으므로 혁임해야 한다고 요청하였다. 황제는 왕지이를 혁직유임[43]시키도록 하고 나머지 관원들의 경우는

---

40) 『清仁宗實錄』 卷181, 376쪽. 嘉慶 12년 5월하 庚午.

41) 『清仁宗實錄』 卷182, 397쪽. 嘉慶 12년 6월하 壬辰.

42) 『清仁宗實錄』 卷186, 452쪽. 嘉慶 12년 10월 戊寅.

43) 革職留任이란 관리의 과실이 있을 때 그 職을 免하고 여전히 原職에 머물며 사무를 집행하게 하며 4년간 유임한 이후 과실이 없으면 복직시켜주는 것을 말한다(山腰敏寬編, 『中國歷史公文書讀解辭典』, 東京: 汲古書院, 2006, 33쪽).

이부의 논의를 그대로 따랐다.

각성의 적체 미결 안건을 해소하려는 가경제의 노력은 계속되었다. 1808년 7월 초 하남 순무 청안태는 하남성의 적안 처리 결과를 상주하였다. 그의 보고에 따르면 하남성의 경우 포정사 아문에 적체된 안건의 수가 180건으로 가장 많았고 그 가운데 포정사 제포삼의 임기 내 적체된 안건이 117건이나 되었다. 이는 결국 그 포정사가 물려받은 과거의 안건을 완결 짓지 못했을 뿐만 아니라 자신의 임기 내에 새로 접수한 안건조차도 적체시킨 것이라 본 가경제는 제포삼을 교부의처에 처하도록 명하였다. 나머지 하남 순무나 사·도 등의 아문에 적체된 미결 안건은 1-2건에서 20-30건에 이르렀는데 그 수가 그다지 많지 않기 때문에 은혜를 베풀어 관련자들의 처분을 면해주었다.[44]

이어 1808년 7월 말에는 절강성의 미결 안건 상황에 대한 보고가 가경제에 올라왔다. 순무 완원의 상주에 따르면, 전임 순무 청안태의 임기 내에 적체된 미결 소송이 322건이나 되었고 그 가운데 자신이 부임한 후 재촉하여 완결시킨 소송이 157건, 아직 미결인 안건이 165건 있었으며, 포정사 아문에는 86건, 안찰사 아문에는 185건의 적안이 남아 있었다. 이에 가경제는 현재 하남성으로 조임한 전 절강순무 청안태 및 포정사로 오래 근무했던 숭록이 적안을 신속히 처리하지 못했으며 안찰사 주리의 아문에 누적된 적안의 수는 185건이나 된다고 비난하였다. 그리고 청안태, 숭록 및 주리를 모두 교부의처에 처하도록 명하였다.[45] 또한 1809년 12월에는 조운총독 마혜유가 그의 아문에 적체된 안건 수가 모두 340건이나 된다고 보고하여 황제의 질책을 받았다.[46]

미결 소송 적체로 인해 처벌을 받은 관리들은 성의 고위 관리에만 국한된 것이 아니었다. 1809년 1월 초, 안휘순무 동교증은 전임 서리 몽성현 지현 장상정 및 이어 부임한 지현 뇌장춘을 탄핵하는 상주를 황제에게 올렸다. 이들은 1805년 연말에 강도사건을 접수하고도 3년이나 지체하며 판결을 내리지 않았고 그 사이 4명이나 되는 소송 관련자가 감옥에서 사망하는 사태가 발생했던 것이다. 가경제는 이러한 지방관의

---

44) 『清仁宗實錄』 卷196, 591쪽. 嘉慶 13년 閏5월 丁丑.

45) 『清仁宗實錄』 卷197, 611쪽. 嘉慶 13년 6월 壬寅.

46) 『清仁宗實錄』 卷220, 969쪽. 嘉慶 14년 11월상 癸亥. 강서, 직예, 복건, 하남, 강소, 절강성 및 조운총독 아문에 적체된 미결 소송의 수에 대한 간결한 정리는 崔岷, 앞의 책, 87쪽과 90쪽 참조.

태만한 조치를 크게 비난하였다. 만약 감옥에서 죽은 4인이 실제로 강도 범행을 저지른 자들이라면 그들은 요행스럽게도 법의 심판을 피한 것이 되고, 만약 그들의 죄행이 단지 일상적인 절도라면 그들은 죽을죄를 지은 것이 아닌데도 관리들이 죽음에 이르게 했다는 것이었다. 더군다나 만일 그들이 무죄라면 그들은 억울하게 죽은 것이 된다고 하였다. 다시 말해 가경제가 여러 차례 지침을 내렸는데도 이 지방관들은 소송의 심리를 미루었고 그 결과 죄가 확실치도 않은 네 사람의 인명이 사라지고 만 것이다. 이에 가경제는 다음과 같이 처벌을 명하였다. 전임 서리 몽성현 지현 장상정은 이미 다른 사건에 연루되어 혁직된 바 있으므로 현임 지현 뇌장춘 역시 혁직시키도록 한 것이다. 또한 가경제는 이 사건이 이미 3년이나 경과했는데도 뒤늦게 자신에게 보고된 것에 대해 분노를 표시하였다. 전임 안휘성 순무 등이 이 사건을 조사하여 탄핵하는 상주를 올리지 않았다는 것이었다.[47] 결국 가경제는 이를 외성 관리들 가운데 소송 처리에 태만한 자들이 많다는 증거, 곧 이치의 해이 문제로 받아들였다. 가경제는 이처럼 미결 소송을 둘러싼 징계를 통해 관리들의 이치를 혁신하려 했던 것이며, 특히 각성의 독무와 같은 대원을 징계함으로써 신속한 소송 처리를 강제하려 한 것이었다.[48]

3. 송사 단속의 강화

1807년경부터 황제의 미결 소송에 대한 처리 방침에 미묘한 변화가 감지된다. 대략 이 시기부터 가경제는 미결 소송 적체 현상의 원인으로 단지 관리들의 이치만 문제 삼는 것이 아니라 송사들의 소송 개입에 따른 빈번한 소송 야기, 곧 민풍이라는 측면을 이전에 비해 보다 중시하게 된다. 1807년 11월에 나온 상유에서 황제는 외성에서 소송이 많이 발생하고 적체되는 이유를 첫째, 송사들이 개입하여 소송을 교사하고 소송과정에서 술수를 부린다는 것, 둘째, 지방관들은 공소한 안건에 거짓이 많이 포함되어 있다는 이유로 소송을 지연시킨다는 것 두 가지로 정리하였다.

---

47) 『清仁宗實錄』 卷203, 710쪽. 嘉慶 13년 11월 戊寅.

48) 阿風은 지방의 이익에 주된 관심을 기울이는 督撫들이 京控 안건 해결에 그다지 적극적이지 않았고, 그로 인해 지방의 소송 적체 현상이 한층 심각해졌으며 이는 다시 京控을 양성했다고 설명한다(阿風, 앞의 논문, 370쪽).

가경제는 이후 소송 안건 심리 결과 무고하거나 날조하여 공소한 것을 발견하면 지방관은 즉시 송사를 색출하여 체포하도록 하고 동시에 적체 안건을 해소시켜 소송의 근원을 제거하도록 하는 두 가지 해결책을 제시하였다.[49] 자신의 이치 정돈 노력에도 불구하고 소송 적체 현상이 나아질 기미를 보이지 않자 황제는 이제 이치만이 아니라 송사 역시 엄히 단속해야 되는 요인이라 절실히 인식하게 된 것이다. 이에 이전까지는 주로 적안 처리에 미흡했던 관원들을 처분하는 조치를 취했으나 이제 송사들의 단속과 체포도 자주 명령하게 되었다.

이보다 앞선 1807년 여름 복건성의 미결 소송에 대한 보고를 접한 가경제는 소송을 제기한 원고가 관아를 떠나 숨어버리는 현상에 주목하였다. 가경제는 이를 송사들이 개입하여 시비를 전도시켰기 때문인 것으로 의심했으며 송사에 대한 철저한 체포를 지시하였다.[50] 그동안 관리들의 이치를 특히 강조하던 가경제는 이제 소송 처리 지연을 조장하는 한 요인인 송사들에 대해서도 적극적인 체포를 명하게 된 것이다. 마찬가지로 1807년에 나온 가경제의 상유 역시 이러한 태도 변화를 잘 입증해 준다. 이해 12월경 도찰원 좌도어사 주정동은 송사들의 소송 개입이 가져온 폐단을 황제에게 보고하였다. 근래 각성에서 접수하는 소송 가운데 송사들의 사주를 듣고 정장을 대신 쓰게 한 사례도 있고, 송사들이 금전을 받고 대신 소송에 개입해주는 포람(包攬)도 있으며, 또 거짓으로 사정을 꾸민 까닭에 판결이 나기 전에 도망가는 자들도 있고, 판결이 난 후 다른 이를 사주, 상공케 하여 판결을 뒤집으려는 자들도 있다는 것이었다. 이에 주정동은 지방관이 정장을 접수할 때 이러한 사정을 분명히 조사해야 한다고 황제에게 건의하였다. 이에 대해 가경제는 근래에 소송이 많아진 것은 지방관들이 공평하고 신속하게 판결하지 못해 상공을 양성했기 때문이라고 하였다. 즉, 가경제는 당시 소송사건이 많아진 것은 단순히 주현에 일차적으로 접수되는 소송 수량이 많아졌기 때문만이 아니라 지방관의 기강 해이에 기인하여 소송당사자가 1심 판결에 불복하여 상급 관청에 상공하는 사건이 많아졌기 때문으로 보았다. 그러나 동시에 가경제는 송사들의 개입 또한 이러한 현상을 야기한 또 다른 원인으로 보았다. 도처에 존재하는 송사와 토곤(土棍)들이 소송과

49) 『淸仁宗實錄』 卷186, 459쪽. 嘉慶 12년 10월 戊子.
50) 『淸仁宗實錄』 卷182, 398쪽. 嘉慶 12년 6월하 壬辰.

정에 개입하여 소송의 사주, 정사의 대작(代作), 심지어 대리 소송인 포람을 하기도 하며, 심지어 지방관의 판결이 나기도 전에 도망가 경공을 하는 경우까지 있다고 파악한 것이다. 또한 가경제는 지방관의 판결에 본래 오류가 없음에도 불구하고 판결의 번복을 꾀하는 자들도 있다고 지적하였다. 가경제는 이제 관리들의 소송 처리 지연만이 아니라 소송을 일으키는 자들의 불법행위 역시 소송이 범람하는 중요 원인임을 강조하게 된 것이었다. 가경제는 이에 소송을 제기하는 사람들의 말을 무조건 신뢰해서는 안 되며 그 진위 여부를 분명히 조사해야 한다고 지시하였다.[51]

1808년 초 도찰원 좌부도어사 막진은 무고행위를 엄히 징계하도록 정례(定例)를 분명히 밝힐 것을 요청하는 상주를 했고 가경제는 이를 옳은 요청이라 긍정하였다. 『대청율례』에 따르면 다른 사람을 무고한 사람은 무고한 죄에다 가등(加等)하여 처벌하도록 되어 있었는데[52], 이는 무고하여 선량한 사람을 해치려 한 사람을 가중 처벌하여 소송의 단서를 막으려는 취지에서 나온 것이었다. 그런데 황제가 판단하기에, 근래 외성에서는 지방관의 심리 결과 무고사건이 분명하다 하더라도 법에 따라 처벌하려 하지 않는 경향이 있다는 것이었다. 가경제가 판단하기에 그 원인은 다음과 같았다. 지방관들은 소송을 공평하고 분명하게 처리하지 못하고 단지 조정해가면서 시일을 끌려고 하기 때문에 설령 무고라 판단되더라도 가등하여 처벌하지 못한다는 것이었다. 뿐만 아니라 도리어 억지로 무고한 사람을 변호해주기도 하고, 원고가 다른 사람의 이야기를 잘못 들었다고 간주해주기도 하며, 혹은 무고한 사람이 관청에 도착해서는 즉시 사실대로 공술했다고 하여 가장 가벼운 죄로 처벌해주기 때문에 무고를 사주한 금곤(衿棍)들이 소송 제기를 두려워하지 않는다는 것이었다. 이렇게 지방관들이 엄격히 시비를 분별하여 무고를 가려내지 않기 때문에 금곤, 즉 불법적으로 소송에 개입하여 무고를 일삼는 송사들이 평민을 속이고 관리를 협박하게 되며 결과적으로 소송이 나날이 증가한다는 것이 가경제의 인식이었다.[53] 과거 가경제는 소송의 제기

51) 『淸仁宗實錄』 卷187, 475-476쪽. 嘉慶 12년 11월상 戊申.
52) 『大淸律例』 卷30 刑律 訴訟, 481쪽.
53) 지방관의 불공정한 소송 판결이 송사의 개입을 야기할 여지를 주었음은 崔岷, 앞의 책, 145쪽 참조.

자체는 가능하면 용인해주면서 미결 소송의 적체를 주로 문제시했으나 적체 소송 현상이 완화되지 않는 상황에 직면하여 이제 불필요한 소송의 발생 자체에 주의를 돌리게 되고 그 원인으로 송사에 의한 부당한 소송 제기 억제를 도모하게 된 것이었다. 가경제는 모든 사법당국이 소송 안건을 자세히 검토하여 원고와 피고 양측의 거짓과 진실을 확실히 밝혀내야 하며 무고하거나 범죄 사실의 경중을 전도시키려 하는 자들은 모두 무고죄 율에 입각하여 가등 처벌하도록 지시했고, 형량을 낮추어 관대히 처벌하는 경향에 대해 경고하였다.[54] 그러나 가경제 역시 무고죄를 무겁게 다스린다고 해서 소송 자체가 크게 감소할 것이라고는 생각하지 않았다. 무고죄 처벌을 규정대로 가중 처벌한다면 본래 소송을 해서는 안 되는 사건을 소송하게 함으로써 이득을 취하는 송곤들의 행위는 감소시킬 수 있으나 그렇다고 해서 당시 크게 증가하여 적체된 소송들이 일시에 사라질 것이라고는 생각하지 않은 것이다. 그러기에 가경제는 보다 근본적인 해결책으로 지방관들이 공정, 분명, 신속하게 판결을 내려야만 소송 적체 현상을 해소시킬 수 있다고 강조하였다. 원고, 피고의 시비를 분명히 가리지 않거나 고소 내용에서 발견된 거짓을 용인, 묵과하려는 지방관의 애매한 태도야말로 일방의 억울함과 불만을 초래하고 결국 이들이 상공함으써 소송은 늘어갈 수밖에 없다는 것이 가경제의 정확한 인식이었다. 이에 가경제는 다음과 같이 사법당국에 명하였다. 이후 민간의 모든 호혼전토에 관계된 자리사송 안건들은 모두 소장에 기록된 거짓과 진실을 분명히 밝혀야 하며, 이렇게 해야만 소송을 통해 거짓으로 이득을 취하려는 무리들의 사단 양성을 미연에 방지할 수 있다고 강조했던 것이다.[55] 즉, 공정하게 시비를 분명히 가리는 재판이야말로 백성들의 억울함을 풀어주고 동시에 불법적으로 소송을 이용하려는 무리들의 개입 자체를 방지할 수 있다는 것이었다.

송사가 소송에 개입하여 무고 안건을 양성하는 현상을 방지하려는 청 조정의 노력은 1812년 한 조례의 제정으로 이어지게 되었다. 이 조례는 무고 안건을 심리할 때 무고 범죄를 저지른 사람이 설령 노상에서 만난, 성명을 알 수 없는 사람을 고용하여 정장을 작성케 했다고 진술하더라도 이러한 거짓 진술을 경솔하게 인정해서는 안 되며 반드시 정장을

54) 崔岷, 위의 책, 130-131쪽에서도 이 논의를 다루고 있다.
55) 『清仁宗實錄』 卷191, 530-531쪽. 嘉慶 13년 정월 乙丑.

대작해주며 소송을 교사한 사람을 엄히 추궁해 밝혀낸 뒤 그 사람을 체포하여 처벌하도록 규정하는 내용을 담고 있었다.[56]

1815년 여름, 가경제는 소송이 많아진 것은 송사들이 중간에서 분쟁의 단서를 만들어내 우민들을 선동하기 때문이며 그들은 때로 서리와 결탁하여 관부를 파지(把持)하기도 하는 등 폐단이 막심하다고 한탄하였다. 앞서 어사 손승장은 경공의 정사(呈詞)를 보면 글씨체, 단어, 구절이 한 사람의 손에서 나온 것처럼 일치하고 있다고 상주했는데, 가경제는 이를 송사들이 경공에 개입하고 있는 명확한 증거로 인식하였다. 가경제는 산동성의 송곤들이 북경의 도찰원 아문 부근에 숨어 소송을 포람하고 있다는 것, 일부 송사들은 성외의 회관과 묘우(廟宇)에 은닉하여 활동하고 있는 것을 알고 있었고 이에 이들을 체포하도록 지시하였다. 또한 북경뿐만 아니라 외성에서도 지방관들이 송사를 찾아내어 체포하도록 명하였다.[57]

1817년 여름, 형부에서는 이후 고소장을 제출하려는 사람들은 그 정장의 말미에 정장을 대작해준 사람의 성명과 적관, 주소를 모두 기재해야 하고 만일 심리 결과 무고로 밝혀지면 고소인은 예에 따라 자신이 무고한 죄명을 역으로 뒤집어써야(反坐) 할 뿐만 아니라 그 대작인을 범인과 같은 죄로 처벌해야 한다고 건의하였다.[58] 뿐만 아니라 무고로 밝혀질 경우 처음 소송을 사주한 사람은 수(首)로 논해 처벌하고 만약 심리 결과 다른 소송도 사주한 정황이 밝혀지면 적관송곤례에 따라 처벌해야 한다고도 요청하였다. 아울러 정장 안에 대작인의 성명, 주소를 기입해 넣지 않을 경우 그 정장을 접수해서는 안 되며 또 관련 인물과 증거를 모아 심리할 때 대작인 역시 소환할 것을 요청하였다. 그리고 만일 대작인이 소환에 응하지 않고 또 원고가 별다른 증거를 제시하지

---

56) 『清會典事例』 卷819 刑部 97 刑律訴訟, 教唆詞訟, 936쪽.

57) 『清仁宗實錄』 卷307, 81쪽. 嘉慶 20년 6월 己巳; 『清會典事例』 卷112, 吏部 96 處分例, 440쪽.

58) 앞서 언급한 대로 전문적 소송 브로커인 訟師가 다른 이를 사주하여 무고죄를 범하게 한 경우 사주한 訟師를 주범, 이를 듣고 따른 사람을 종범으로 하여 오히려 訟師를 무겁게 처벌하는 규정이 건륭연간의 마지막 해인 1795년에 제정되었다. 1817년 형부의 이 제안은 이제 소송을 사주한 訟師만이 아니라 단순히 일시적으로 代作만 해준 代作人 역시 처벌하려 한 것이었다. 무고죄 판명 시 소송을 사주한 訟師를 首로 간주하여 보다 무거운 처벌을 받게 한 것은 1795년의 규정에 따른 것이지만, 만약 이 1817년 형부의 제안이 채택되었다면 代作人은 무고죄를 범한 원고와 동일한 처벌을 받게 될 것이었다.

못할 경우 그 안건의 심리는 더 이상 진행시켜서는 안 된다고 건의하였다.[59] 여기에서 대작인이란 설령 소송청부를 전문적으로 하는 송곤은 아니더라도 일시적으로 고소인을 도와 정장을 대신 작성해준 사람을 지칭할 것이다. 그러나 형부는 이러한 일시적 대작인의 책임까지도 분명히 하고 무고사건으로 판명 시 그들에 대한 처벌을 가중시키려 건의한 것이었다.

형부의 이 제안은 분명 소송을 사주하여 무고를 야기하는 송사를 염두에 둔 것이었지만 이 제안의 여파는 송사뿐만 아니라 일시적으로 다른 이를 도와 정장 작성을 도와주는 일반인까지도 연루시킬 우려가 있다. 앞서 언급한 대로 청조의 경우, 문맹인 사람들에게 관청의 관대서가 정장 작성을 돕도록 규정되어 있기에 일반인이 일시적이나마 다른 이의 고소장 작성을 돕는 것은 합법적인 일이 아니었다. 그러나 이는 전문적 소송 브로커인 송사의 행위와는 여전히 구별되는 것이었다. 형부의 제안을 수용할 경우 일시적으로 다른 이를 도와 고소장을 대작해준 대작인은 만약 원고의 고소가 무고로 밝혀질 경우 큰 피해를 입게 될 것이었다. 이에 가경제는 이러한 형부의 제안이 타당하지 않아 행할 수 없다고 거부하였다. 또한 대작인 성명을 기재하지 않으면 안건을 수리하지 않는 사례가 있다는 것을 정장을 올리는 사람이 알게 되면 다른 사람의 이름을 함부로 기입해 소송의 접수를 기도할 것이며, 심지어 평소 사이가 좋지 않은 사람을 기입해 넣음으로써 보복하는 사례도 발생할 것이라 추측하였다. 황제는 대작인의 입장에서 볼 때 고소인의 고발 내용이 설령 사실이라도 대작해준 자신에게 조금도 이익이 되지 않을 뿐더러 만약 심리 결과 거짓으로 드러난다면 원고와 같은 처벌을 받게 될 것이니 이는 곧 대작인이 자신의 성명을 정장에 기재하려 들지 않는 사태를 초래할 것이라 예상하였다. 또한 대작인은 차라리 날조한 이름을 정장에 써 넣음으로써 설령 고소 내용이 허구로 밝혀지더라도 처벌을 면하려 할 것으로 보았다. 이러한 판단을 바탕으로 가경제는 이후 고소인은 정사를 스스로 작성해야 하며 만약 자작할 수 없다면 구두로 고소한 뒤 서리나 관대서가 그 구소(口訴) 내용을 그대로 옮겨 적도록 하라고 지시하였다.[60]

---

59) 『淸仁宗實錄』 卷330, 346-347쪽. 嘉慶 22년 5월 壬子; 『淸會典事例』 卷819, 刑部 97 刑律訴訟, 937-938쪽.

가경제는 1818년에도 소송을 교사한 사람을 체포하여 처벌하도록 지시했으며, 특히 소송 교사자가 저명 송곤일 경우에는 무겁게 처벌하도록 특별히 당부하였다.[61] 가경제가 송사의 단속을 더욱 중시하게 되었음은 사망하기 얼마 전인 1820년 7월 9일에 내린 상유를 통해서도 드러난다. 가경제는 근거 없는 소송이 자주 일어나는 것은 전적으로 송곤이 이를 주도하여 모의하기 때문이라 단정하였다. 황제는 고소인들은 송곤의 사주를 받고 소송을 일으키지만 심리 결과 거짓으로 드러날 경우 무고반좌의 죄를 받게 되는 것은 모두 고소인들일 뿐 정작 송곤들은 연루되는 것을 교묘히 피하여 처벌을 받지 않게 된다고 비난하였다. 송곤으로 인해 무고당한 사람들은 실업하거나 파산하기 마련인데도 송곤은 도리어 연루되지 않은 채 방관하며 득의양양하니 실로 통한스럽다고 한탄하였다. 이에 가경제는 무고사건이 발생하면 반드시 누가 소송을 종용했는지, 누가 대신 진술해주었는지를 철저히 조사해야 하며 이들을 체포하여 무겁게 처벌해야 한다고 다시 한 번 강조하였다. 보다 구체적으로 지방관들이 정사를 접수할 때 먼저 그 정사가 스스로 작성한 것인지를 조사해야 하며 만약 직접 작성한 것이라면 필적을 대조해보거나 정사 속의 문장을 지목해서 원고로 하여금 현장에서 해설해보도록 시켜야 한다고 하였다. 만약 그가 해설을 하지 못한다면 송사의 도움을 받은 것이므로 송사의 성명을 찾아내야 하며 절대로 그가 함부로 길에서 만난 점쟁이, 약장수가 대신 써주었다고 말하는 것을 허락하지 말도록 지시하였다. 또 원고가 송사의 이름을 실토하도록 강제해야 하며, 실토하면 즉시 송사를 체포해서 관청에 끌어오고 그가 무고 소송을 모의하게 된 과정을 엄히 취조하여 그 진상을 파악하도록 하였다. 또한 주된 책임을 송사에게 돌려 징벌하는 한편, 송사의 유혹에 넘어가 소송을 일으킨 사람은 오히려 관대히 처벌하도록 지시하였다.[62] 결국 가경제는 송사야말로 소송 범람의 근원이라

---

60) 『清仁宗實錄』 卷330, 346-347쪽. 嘉慶 22년 5월 壬子; 『清會典事例』 卷819, 刑部 97 刑律訴訟, 937-938쪽.

61) 『清仁宗實錄』 卷339, 472-473쪽. 嘉慶 23년 2월 甲戌; 『清仁宗實錄』 卷341, 499-500쪽. 嘉慶 23년 4월 甲戌.

62) 『清仁宗實錄』 卷373, 928-929쪽. 嘉慶 25년 7월상 癸亥. 이는 사실 가경 6년 개정한 소송 교사 관련 條例를 황제가 재확인한 것이라 할 수 있다. 이에 따르면 소송을 교사하여 무고한 안건이 있을 경우 만약 원고가 조금도 誣告하려는 생각이 없었는데 教唆하는 사람이 주도하여 소송을 일으키게 한 것이면 사주한 사람을 首로 하고, 그 사주에 따라 무고한 사람은 從으로 한다고 규정하였다. 만약 본인이 고소하고자 하는 마음이 있었는데 教唆하는 사람이 옆에서 종용한 것이면 교사한 사람은 犯人과 同罪로 한다고

인식하고 이들을 단속하면 소송이 점차 감소할 것이라 절실히 느끼게 되었던 것이다.

지금까지 1807년경부터 두드러지게 나타난 가경제의 송사 단속 강화 정책에 대해 살펴보았다. 이 가운데 1812년 무고사건의 정장 대작인에 대한 처벌 강화나 1820년 정사 접수 시 필적 대조나 문장 해설 요구 같은 것은 건륭연간에는 보이지 않는 새로이 추가된 조치라 할 수 있다. 그러나 송사 단속에도 불구하고 미결 소송 적체 현상은 나아지지 않았으며 이에 가경 치세 후반기 동안에도 황제는 이 문제를 해결하기 위해 끊임없이 개선책을 도모하였다.[63] 가경제가 비록 그 치세 후반기에 송사 단속을 강화했지만 그렇다고 관리들의 이치 문제를 소홀히 한 것은 결코 아니었던 것이다. 송사의 개입은 소송 처리의 지연과 불가분의 관계에 있다는 것을 가경제가 분명히 인식하고 있었기 때문이다. 이는 1814년에 나온 상유에서도 확인된다.

가경제에 따르면, 적안이 많은 이유는 지방관이 신속히 판결을 내리지 않아 상공이 많아지고 상급관청 역시 즉시 판결을 내리지 않은 채 하급관청에 재판을 미루어 걸핏하면 수년이나 지연되는 사태가 발생하기 때문이며 이로써 적관송곤들에 개입할 기회를 제공한다는 것이었다. 송곤들은 지방관이 소송 처리에 태만하여 자신들이 조작한 정사의 시비를 분별해낼 수 없다는 것을 잘 알기에 결국 소송이 만연하게 된다는 것이 가경제의 판단이었다.[64] 가경제는 결국 송사 개입을 방지하여 소송을 감소시키는 방법은 소송을 신속, 정확하게 시비를 가려 처리함으로써 송사의 부정 개입이 무용하다는 것을 각인시키는 방법밖에 없다고 분석하였다. 이렇게 소송 처리의 지연이 송사의 개입을 부추긴다고 여긴 가경제는 지속적으로 적체 소송의 신속한 해결을 관리들에게 촉구했던 것이다.[65]

규정하였다. 『清會典事例』 卷819 刑部 97 刑律訴訟, 937쪽.

63) 예를 들어 가경 25년, 가경제는 산동성에 경공 안건을 전문적으로 심리하는 專局을 설치했는데 그 책임자는 按察使였으며 局員은 候補官員 가운데에서 선발하였다(阿風, 앞의 논문, 363쪽). 가경 12년에 강서성의 省城에 積案 처리를 위한 總局이 설치되기도 했는데 이는 행정상의 비효율성으로 인해 불과 1개월 만에 철폐되고 말았다(阿風, 앞의 논문, 359-360쪽).

64) 『清仁宗實錄』 卷291, 982-983쪽. 嘉慶 19년 5월하 乙卯. 몇 년 뒤에도 가경제는 유사한 논리를 전개하였다. 『清仁宗實錄』 卷365, 821쪽. 嘉慶 24년 12월 辛卯.

65) 『清仁宗實錄』 卷225, 22쪽. 嘉慶 15년 2월상 壬辰; 卷306, 67-68쪽. 嘉慶 20년 5월 己酉; 卷313, 159쪽. 嘉慶 20년 12월상 癸丑; 卷330, 352쪽. 嘉慶 22년 5월 癸亥; 卷330, 356쪽. 嘉慶 22년 5월 庚午; 卷356, 701쪽. 嘉慶 24년 4월 甲申; 卷367, 857쪽. 嘉慶

Ⅳ. 맺음말: 도광연간의 상황

1820년 여름 가경제가 사망하고 제위에 오른 도광제는 그 치세 기간 동안 전반적으로 가경제의 적안 해결 및 송사 처벌 노력을 계승, 발전시켰다. 1825년 도광제는 소송 처리를 독촉하기 위해 주현관이 매달 제출하는 순환부를 순도들이 철저히 조사하도록 명했고 순도들의 소송 관리에 대한 감독과 탄핵 책임이 독무들에 있음을 다시 한 번 주지시켰다.[66] 1829년 서 직예총독 송균은 미결 소송 적체를 해소하기 위한 장정을 제정하여 도광제의 승인을 받았다. 이에 따르면 각 주현관은 이미 종결시킨 안건, 미결 안건, 원고·피고 양측이 소송을 중지하기로 요청한 안건, 새로 접수한 안건의 수량을 매달 상사에 보고해야 했으며, 총독 및 포정·안찰사, 그리고 해당 도·부가 이를 조사하여 주현관의 공과 과를 기록한 뒤 3개월마다 소송 처리 결과를 황제에 상주해야 한다는 내용을 담고 있었다.[67] 이는 과거 성 차원에서 감독하던 주현관의 소송 처리 결과를 수시로 직접 황제에 상주하여 소송 처리에 대한 중앙의 관리를 강화하려는 시도였다. 그러나 도광제는 불과 몇 개월도 되지 않아 이 규정을 철폐하고 말았다. 1829년 10월 도광제는 각 주현의 자리사송 수량이 지나치게 많아 황제가 수시로 모두를 직접 검토하기에 무리라고 판단했기 때문이다. 이에 도광제는 과거처럼 주현관의 소송 처리 감독 책임을 성 당국의 관리들에게 돌렸고, 다만 연말에 한 번 특히 문제가 있는 관원 명단만 상주하여 인사조치하도록 지시하였다.[68] 1830년 도광제는 적안이 많은 지방관을 엄히 탄핵하도록 지시했고[69], 이후 지속적으로 소송의 신속하고 공정한 처리를 지방관들에게 독려했으며 적체 소송이 많은 관원을 탄핵하도록 지시하였다.[70] 처리해야 하는 소송이 범람하자

25년 2월 戊申.

66) 『淸宣宗實錄』(北京: 中華書局, 1985-1987) 卷89, 425쪽. 道光 5년 9월하 甲辰.

67) 『淸宣宗實錄』 卷156, 390-391쪽. 道光 9년 5월 丙申; 卷160, 484쪽. 道光 9년 9월 庚申.

68) 『淸宣宗實錄』 卷160, 484쪽. 道光 9년 9월 庚申.

69) 『淸宣宗實錄』 卷164, 547쪽. 道光 10년 정월 丙辰.

70) 『淸宣宗實錄』 卷229, 435쪽. 道光 13년 정월상 甲申; 卷239, 572-573쪽. 道光 13년 6월하 乙卯; 卷268, 122쪽. 道光 15년 閏6월 丁丑; 卷285, 408쪽. 道光 16년 7월상 甲午; 卷303, 727쪽. 道光 17년 11월 甲午; 卷327, 1146-1147쪽. 道光 19년 10월 丁亥; 卷360, 494쪽. 道光 21년 10월하 乙未; 卷419, 254쪽. 道光 25년 7월 乙丑.

지방관들 사이에는 그 처리를 아문의 하급관료인 좌잡인원(佐雜人員)에 미루는 사태가 자주 발생했고 이에 도광제는 이를 금지하기 위해서 여러 차례 상유를 내리기도 하였다.[71]

도광제는 또한 1807년 이후의 경향을 반영하여 송사 체포에 한층 강화된 노력을 경주하였다. 1820년 12월, 산동순무 전진은 그 성의 송곤을 찾아 체포했다는 상주를 올렸으며 황제의 칭찬을 받게 되었다. 전진이 색출해낸 사람들에는 송곤만이 아니라 지방아문의 행정인력인 장수, 서리, 잡역이 여러 명 포함되어 있었고 이들 모두를 체포했던 것이다. 또한 연루된 지현들과 현승들 역시 모두 해임되었고 순무에게 이들을 엄히 처벌하도록 지시하였다.[72] 도광 1년 여름에는 산서성 송곤 양조하를 체포한 관리들이 상을 받기도 했으며[73], 또한 도광 2년 4월에는 사정을 날조하여 소송을 사주한 송사 마홍륭을 엄히 체포하여 법대로 처벌하라는 명령을 내렸다.[74] 이어 6월에는 어사 윤제원이 송곤을 엄히 체포해줄 것을 청했는데 이에 도광제는 각성의 송곤들이 북경에 숨어 두역(蠹役), 간서(奸胥)와 결탁, 부정을 행하기 때문에 경공이 나날이 많아진다고 하며 이들에 대한 체포, 처벌을 명하였다.[75] 도광 5년에도 황제는 송곤에 대한 체포, 징벌을 지시했으며, 무고로 밝혀진 안건이 있을 경우 반드시 사주한 사람을 밝혀내어 엄히 처벌토록 하였다. 특히 북경에 포진하고 있는 송사들이 경공을 포람하고 있는 것에 대해 주의를 환기시키면서 이들을 모두 체포하여 가중 처벌하도록 지시하였다.[76] 1827년 여름 강소순무 도주는 소송을 포람하고 있던 송사들을 체포했고 그들이 주고받은 서신과 문서를 찾아내는 개가를 올렸다. 그들은 북경과 강소성 통주를 기반으로 경공사건에 개입하고 있던 송사들의 이름을 실토했으므로 도광제는 이들을 신속히 체포하도록 지시하였다.[77]

---

71) 『淸宣宗實錄』 卷219, 265쪽. 道光 12년 9월상 癸丑; 卷254, 876쪽. 道光 14년 7월 庚寅; 卷287, 424쪽. 道光 16년 8월 癸丑; 卷308, 802쪽. 道光 18년 4월 丁卯; 卷323, 1076쪽. 道光 19년 6월 戊子.

72) 『淸宣宗實錄』 卷7, 166쪽. 嘉慶 25년 10월하 庚戌.

73) 『淸宣宗實錄』 卷21, 379쪽. 道光 원년 7월 丁巳.

74) 『淸宣宗實錄』 卷34, 614쪽. 道光 2년 4월하 庚午.

75) 『淸宣宗實錄』 卷37, 650쪽. 道光 2년 6월 甲辰.

76) 『淸宣宗實錄』 卷89, 425쪽. 道光 5년 9월 甲辰; 『淸會典事例』 卷112, 吏部 96 處分例, 440쪽.

77) 『淸宣宗實錄』 卷120, 1012쪽. 道光 7년 6월 己卯.

이러한 단속조치에도 불구하고 송사들의 활약은 수그러들지 않았다. 1828년, 강소성 무진현 동안진에서는 심지어 이혁(已革) 생원 장오가라는 송곤이 사주하여 인명사건 조사를 위해 향촌에 행차한 지현을 감금하고 요구대로 문서를 작성하도록 강제한 사건까지 일어났다.[78] 도광제와 각성 관리들은 이러한 추세를 억누르기 위해 송사의 체포, 단속에 지속적으로 많은 노력을 경주하였다. 1830년 여름 사천성의 18개 주, 청, 현에서는 송사에 대한 대대적 단속이 시행되어 많은 송사를 체포하는 성과를 거두었고[79], 이어 1831년 봄에는 성도등 주현에서 송곤 16명을 체포하는 결실을 맺게 되었다.[80] 이후 도광연간의 나머지 기간에도 북경과 지방에서 활동하던 송사를 체포했다는 지방관들의 보고가 계속 올라왔지만[81] 송사 문제를 발본색원하는 것은 극히 어려운 일이었다.

지금까지 건륭연간에서 가경연간, 도광연간에 이르는 시기 청 조정이 기울인 미결 소송 적체 문제에 대한 해결 노력을 살펴보았다. 건륭연간이 미결 소송 해소를 위한 제도적 장치를 강구하면서도 주로 송사에 대한 처벌 규정을 강화하는 특색을 지닌 반면, 가경연간, 특히 1807년까지의 가경 전반기에 가경제는 특히 관리들의 이치 문제를 중시하였다. 이후 통치 후반기에는 관리들의 신속한 소송 처리를 강조함과 동시에 송사에 대한 단속을 강화했고 이러한 추세는 도광연간에도 계속되었다. 18세기의 청 조정이 지방의 신사세력 통제에 많은 노력을 경주한 반면, 19세기에는 오히려 관료제의 부패가 심각한 문제로 대두했고 이 문제가 집약적으로 반영된 것이 바로 지방관의 소송 처리 지연이었던 것이다. 백성들이 제기하는 소송은 지방행정의 부패상을 중앙정부에 알릴 수 있는 좋은 기회였기에 19세기 초의 황제들은 정당한 소송의 제기 자체는 막으려 하지 않았다. 그러나 송사들이 개입된 무고(誣告)사건의 증가는 불필요한 행정 부감을 가중시켰고 청 조정은 송사들에 대한 단속을 병행하지 않을 수 없었던 것이다.

---

78) 『清宣宗實錄』 卷138, 132쪽. 道光 8년 7월상 壬子; 卷145, 218쪽. 道光 8년 10월하 丁亥.

79) 『清宣宗實錄』 卷170, 634쪽. 道光 10년 6월 己丑.

80) 『清宣宗實錄』 卷186, 953쪽. 道光 11년 3월하 戊寅.

81) 『清宣宗實錄』 卷187, 961쪽. 道光 11년 4월 庚寅; 卷202, 1178쪽. 道光 11년 12월상 庚寅; 卷252, 818쪽. 道光 14년 5월 壬午; 卷254, 859쪽. 道光 14년 7월 庚午; 卷258, 936쪽. 道光 14년 10월상 戊戌; 卷259, 939-940쪽. 道光 14년 10월상 丙午; 卷320, 1000쪽. 道光 19년 3월 丙申; 卷334, 74쪽. 道光 20년 5월 丁未.

참 고 문 헌

田濤, 鄭秦 點校,『大淸律例』. 北京: 法律出版社, 1999.

『淸高宗實錄』. 北京: 中華書局, 1985-1987.

『淸宣宗實錄』. 北京: 中華書局, 1985-1987.

『淸仁宗實錄』. 北京: 中華書局, 1985-1987

『淸會典事例』. 北京: 中華書局, 1991.

『欽定六部處分則例』. 近代中國史料叢刊 第34輯, 332. 臺北: 文海出版社, 1969.

박영철,「전제지배와 訟師의 향방-宋代 르네상스 再考」.『東洋史學硏究』123, 2013.

오금성,「무뢰」. 오금성 외,『명청시대사회경제사』, 이산, 2007.

夫馬進,「明淸時代の訟師と訴訟制度」. 梅原郁 編,『中國近世の法制と社會』. 京都: 京都大學人文科學硏究所, 1993.

_____,「訟師秘本の世界」. 小野和子 編『明末淸初の社會と文化』, 京都: 京都大學人文科學硏究所, 1996,

_____,「中國訴訟社會史槪論」.『中國訴訟社會史の硏究』, 京都: 京都大學學術出版會, 2011.

山腰敏寬 編,『中國歷史公文書讀解辭典』. 東京: 汲古書院, 2006.

阿風,「淸代の京控-嘉慶朝を中心に」.『中國訴訟社會史の硏究』, 京都: 京都大學學術出版會, 2011.

邱澎生,「十八世紀淸政府修訂〈敎唆詞訟〉律例下的查拿訟師事件」.『中央硏究院歷史語言硏究所集刊』79, 2008.

鄧建鵬,「淸代訟師的官方規制」.『法商硏究』2005年 第3期.

_____,「淸朝官代書制度硏究」.『政法論壇』第26卷 第6期, 2008.

李典蓉,『淸代京控制度硏究』. 上海: 上海古籍出版社, 2011.

林乾,「訟師對法秩序的衝擊與淸朝嚴治訟師立法」.『淸史硏究』2005年 第3期.

趙曉華,『晩淸訟獄制度的社會考察』. 北京: 中國人民大學出版社, 2001.

朱金甫, 張書材主編,『淸代典章制度辭典』. 北京: 中國人民大學出版社, 2011.

崔岷,『洗冤與治吏: 嘉慶皇帝與山東京控』. 北京: 中國民族大學出版社, 2012.

Ho-fung, Hung, *Protest with Chinese Characteristics-Demonstrations, Riots, and Petitions in the Mid-Qing Dynasty*. New York: Columbia University Press, 2011.

Macauley, Melissa A., "Civil and Uncivil Disputes in Southeast Coastal China, 1723-182." Kathryn Bernhardt and Philip C. C. Huang, eds., *Civil Law in Qing and Republican China*. Stanford: Stanford University Press, 1994.

_____, *Social Power and Legal Culture: Litigation Masters in Late Imperial China*. Stanford: Stanford University Press, 1998.

Ocko, Jonathan K., "I'll Take It All the Way to Beijing: Capital Appeals in the Qing." *Journal of Asian Studies* 47. 2, 1988.

Seung-hyun, Han, "The Punishment of Examination Riots in the Early to Mid-Qing Period." *Late Imperial China* 32. 2, 2011.

Wang Wensheng, "Social Crises and Political Reform during the Jiaqing Reign of QIng China, 1796-1810s." Friederike Assandri and Dora Martins, eds., *From Early Tang Court Debates to China's Peaceful Rise*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009.

국 문 요 약

이 글에서는 가경연간 미결 소송 적체 현상에 직면한 청조 정부가 그 해결을 위해 취한 다양한 조치를 검토하였다. 미결 소송 적체 현상은 이미 건륭연간에도 문제로 대두했으며 청조 정부는 순도, 지부 등 지방 관원들에게 주현관의 소송 처리에 대한 관리와 책임을 강화하도록 하는 조치를 취하였다. 그러나 건륭연간의 경우 주현관이 소송을 신속하게 처리하도록 강제하는 조치가 철저히 모색되었다기보다는 오히려 불필요한 소송을 야기하는 송사에 대한 처벌 규정이 더 체계화되고 강화되는 특징을 지닌 시기였다.

그러나 가경연간에 들어 미결 소송 문제는 가경제를 비롯하여 중앙 및 지방 고위 관원들의 핵심적 관심 사항이 되었다. 황제는 소송 적체 현상을 주로 관리들의 기강 해이, 곧 이치와 연결시켜 이해하는 경향이 두드러졌다. 즉, 소송이 제때에 처리되지 못하고 적체되는 원인은 관리들이 신속하고 공정하게 소송을 처리하지 못하기 때문이라고 인식했던 것이다. 가경연간에는 경공이 크게 증가했고 이에 따라 주현관의 재판 결과에 불복하여 상급 행정 기관에 상소하는 상공 역시 크게 증가하였다. 이에 새로이 접수되는 소송뿐만 아니라 상공된 안건 역시 증가했고, 이는 결국 지방관들의 소송 심리 부담을 가중시켰던 것이다. 가경제는 상공사건이 증가하는 현상 역시 관리들의 부실한 소송 처리, 곧 이치 해이의 결과로 이해하였다. 이렇게 이치에 대한 황제의 관심이 크게 증가한 것은 가경연간의 특징이었고 앞선 건륭연간, 특히 화신 집권기와는 크게 구분되는 점이었다. 그 이유는 건륭연간까지는 주로 신사의 행위를 통제하려는 정책이 집권자들의 주된 관심사였던 반면, 19세기에 들어서는 오히려 관리와 서리들의 부패행위가 지방행정의 근본적 문제로 인식되기 시작했고, 이 문제가 집약적으로 반영된 것이 바로 지방관의 소송 처리 지연이었기 때문이다. 이는 19세기 들어 청의 황제 및 중앙정부가 신사층의 재정적 지원 및 행정적 역할에 보다 크게 의존하기 시작한 현상과도 긴밀히 연결된 것이었다.

가경제의 이치 정돈 노력에도 불구하고 지방의 미결 소송 적체 현상은 좀처럼 개선될 여지를 보이지 않았다. 각성에서 미결 소송사건의 수가 황제에게 보고된 1807년을 즈음하여 황제는 그 현상에 책임이 있는

각성의 고위 관료들을 처벌하는 한편, 소송 빈발의 또 다른 주된 원인으로 송사를 지목하여 단속과 처벌을 강화하는 방향으로 나아가기 시작하였다. 즉, 소송 빈발과 적체의 원인으로 이제 이치만이 아니라 민풍 역시 보다 중시하기 시작했던 것이다. 가경 전반기에는 이치 개선을 통해 소송의 신속하고 공정한 처리를 독려했다면 그 집권 후반기에는 이치 단속뿐만 아니라 송사를 처벌함으로써 불필요한 소송의 남발을 방지하려 했던 것이다. 이렇게 지방관원들의 신속한 소송 처리를 강제하기 위한 각종 제도적 조치들의 모색, 그리고 송사들의 적발과 체포라는 두 가지 기조는 가경제를 계승한 도광연간에도 변함없이 유지되었다. 백성들이 제기하는 소송은 지방행정의 부패상을 중앙정부에 알릴 수 있는 좋은 기회였기에 19세기 초의 황제들은 정당한 소송의 제기 자체는 막으려 하지 않았다. 그러나 송사들이 개입된 무고사건의 증가는 불필요한 행정 부감을 가중시켰고 청 조정은 송사들에 대한 단속을 병행하지 않을 수 없었던 것이다.

투고일 2013. 12. 20.
심사일 2014. 2. 11.
게재 확정일 2014. 3. 6.
주제어(keyword) 건륭제(乾隆帝, Qianlong), 가경제(嘉慶帝, Jiaqing), 송사(訟師, Litigation masters), 미결 소송 적체(accumulation of unresolved cases), 이치(bureaucratic discipline)

Abstracts

The Problem of Unresolved Legal Cases during the Qianlong-Jiaqing Period

Han, Seung-hyun

This article examines the Qing government policies toward accumulated unresolved litigation cases during the Jiaqing period in the early nineteenth century. The problem of the backlog of unresolved cases had already emerged during the previous Qianlong reign. In response, the court under Qianlong urged the general surveillance circuits and prefects to tighten their supervision over local magistrates requiring them to enforce timely resolution of cases. It might be fair to say that, however, that the Qianlong reign is marked more by the systematization of the regulations regarding the punishment of litigation masters, rather than by the strengthening of the regulations enforcing swift resolution of cases.

In contrast, during the reign of the subsequent Jiaqing emperor, the phenomenon of unresolved legal cases became a critical issue that engulfed both the court and provincial officials. At this time, the breakdown of bureaucratic discipline took on a heightened importance, as the emperor interpreted the accumulation of unresolved cases as resulting from such breakdown. In other words, according to the emperor, legal cases were not resolved in timely manner as local officials lacked the competence in closing cases quickly and impartially. During the Jiaqing reign, capital appeals increased dramatically, which also caused the appeals to local and regional levels above county to grow. As a result, not only newly received cases but also appealed cases aggravated the administrative burdens of local officials. The Jiaqing emperor viewed that the increase of appealed cases was a reflection of the decay of the bureaucratic discipline. This renewed imperial attention to the deterioration of bureaucratic morality was a prominent

characteristic of the reign of Jiaqing, a feature that demarcated his reign from his father's, especially the latter half of Qianlong's rule. Until Qianlong, the Qing state prioritized bringing gentry behavior under proper state control, while from Jiaqing the emperors understood declining state of local administration largely stemming from bureaucratic corruption. Local officials' delayed handling of legal cases, in imperial view, was a symptom that summarily featured this official malpractice. This reorientation in imperial attitude is closely intertwined with the greater state reliance on local elites' financial and administrative roles, a phenomenon that emerged in the early nineteenth century.

Despite Jiaqing's efforts to discipline local bureaucracy, the problem of unresolved cases did not cease to exist. Around the year 1807 when the numbers of such cases within each province were reported to the emperor,

Jiaqing gradually moved in the direction of taking more seriously the problem of illicit intervention of litigation masters. This signified that the emperor now began to perceive that disciplining bureaucracy alone would not ameliorate the problem and more rigorous measures against litigation masters needed to be taken to prevent unnecessary cases instigated by the masters. In short, while Jiaqing placed emphasis on improving bureaucratic discipline in the first half of his reign, he endeavored to punish litigation instigators with comparable enthusiasm (in addition to his continuous efforts to improve bureaucracy) in the second half of his rule. The realization that unresolved cases could not be liquidated without eliminating the pettifoggers lay at this policy shift. This double-emphasis on both the improvement of bureaucratic discipline and the arrest and punishment of pettifoggers continued throughout the subsequent Daoguang reign.