

## 조선조 위민정치와 복지사상의 탐색\*

권 정 호\*\*

인천대학교

### 〈국문 요약〉

민본정치사상을 표방한 조선조의 민본정치가 현대적 사회복지 개념에서 볼 때 어떠한가를 살펴보려는 것이 이 논문의 목적이다. 이를 위해 조선조의 경제생활의 기본인 농업경제의 구조인 토지제도, 조세제도 등을 전제로 이러한 사회적 제도 하에서 사회적 약자를 위한 제도적 장치가 어떠한가를 규명하고자 하였다. 조선조의 위민정치사상은 성리학의 인간육구에 대한 인정, 그리고 이러한 인간육구를 충족시키기 위한 사회질서의 구축을 맹자의 사상에 기반하고 있으며, 이러한 민본의 정치사상에 근거해 조선조의 복지사상을 찾을 수 있다. 맹자의 혁명론은 민본의 논리를 기반으로 하고 있으며, 사회적 약자인 홀아비, 과부, 고아, 자식없는 노인 등을 사회가 구휼하는 양민정치의 대동사회 건설로 이어진다. 조선조의 건국기에는 고려 말의 사회경제적 파탄과 실정을 바로잡기 위해 경제적 기반인 토지제도를 현실적인 과전제로 삼고 이로 인한 사회적 문제를 해소하기 위한 부세제도, 견면, 그리고 구휼과 구휼정책을 ‘균(均)’의 이념 하에 정도전의 정치사상이 건국의 이념적 기반을 이루었다. 이후 환란과 신분제도의 혼란으로 민생이 어려워진 실학기에는 다산의 목민이념을 중심으로 여전제, 사회계약설적 요소, 대인(代人)개념 등을 바탕으로 목민심서를 통해 구체적인 구휼정책을 제시하였다. 조선조의 복지사상은 맹자의 양민사상에 근원을 두고 있으며, 농업사회와 신분제도의 사회적 상황에서 야기될 수 있는 사회적 위협에 대해 경제와 민생을 동시에 고민한 유교적 민본정치의 표현이라는 점에서 서구의 경제와 복지의 분리와는 다른 정치와 경제, 그리고 복지의 통합적 성격을 지닌 사상이라고 하겠다.

주제어: 조선조 복지사상, 민본주의, 위민정치, 대동사회, 정도전, 정약용

\* 이 논문은 2013년 인천대학교 교내연구비 지원에 의한 연구임.

\*\* 인천대학교 사회복지학과 교수

## I. 서론

유교의 민본주의 정치사상을 표방하고 성립된 조선조는 500년이 넘는 기나긴 통치기간 동안 과연 건국이념의 실천을 위해 어떤 제도를 설립하고 어떤 노력을 기울였는가, 그리고 그러한 노력은 현대의 사회복지 이론에서 볼 때 어떤 의미를 부여할 수 있는지 알아보는 것이 이 글의 목적이다. 한 예로 사회복지의 사회적 문제와 욕구를 보는 관점에 따라 잔여적 모델과 제도적 모델로 구분된다. 그렇다면 조선조의 빈곤과 질병 같은 사회적 위험을 조선조 정치사상에서는 어떻게 해석하고 있는지 그리고 이러한 사회적 문제를 해소하기 위해 어떤 제도를 마련하고 실천노력을 기울였는지를 사상의 측면에서 살펴보려는 것이다.

사회복지란 생산성을 높여 민생을 풍요롭게 만든다거나 민생을 보전한다는 선정의 차원을 넘어 사회적 약자들의 인간다운 삶을 보장하려는 노력과 더불어 삶을 위협에 빠뜨리는 사회적 위험에 대한 대비책이나 해결방안을 제시하는 등 사회복지 고유의 논점이 존재해야 한다. 물론 서양에서 사회복지의 시작으로 보는 구빈법이 강제적이고 처벌적인 성격에도 불구하고 사회복지법의 효시로 인정하는 이유가 국가가 국민의 빈곤문제를 다루었다는 점에서 찾는 논거를 적용한다면 유교의 민본정치와 위민정치는 훨씬 발전적인 수준의 정치였음은 물론이다. 그러나 민본주의적 위민정치사상을 사회복지로 곧바로 대입시키는 것은 사회복지의 논리적 구조나 의미를 반감시키는 것이라고 생각한다. 잘못하면 모든 정치가 복지가 되어버릴 수 있다. 따라서 복지사상의 대상 범위나 탐색논리는 그 당시의 사회경제적 여건 하에서 발생할 수 있는 인간다운 삶을 파괴할 수 있는 위험요인으로서 사회문제를 규명하고 이에 대한 대응관념과 제도 및 실천에 국한하는 광의의 사회복지 개념에 기초해서 조선조의 전통적 사회복지 사상을 탐색하고자 한다.

## II. 조선조 위민정치사상의 구조

복지사상의 핵심은 사회경제 운용원리로서 사회적 약자에 대한 인간적 삶의 보장과 더불어 전체 성원의 행복 수준을 높히려는 사회적 노력이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 사회적 노력의 사상적 기반이나 근원이 무엇이고 이를 제도화시키고 구체화하려는 방안들이 무엇이었는가를 살펴보아야 한다. 조선조의 사회복지 사상을 논할 수 있는 단서는 무엇보다 조선조의 위민정치사상이 당시 고려 말의 사회적 문제를 해결하려는 새로운 왕조의 이념적 기반이었다는 점이다. 조선조 건국 자체가 사회경제적으로는 고려 말의 민생의 파탄이라는 사회문제를 해결하려는 시도였고 이에 대한 이념적 기반 내지 명분으로 성리학적 민본주의 정치사상을 내세웠던 것이다. 따라서 조선조의 복지사상을 살펴보기 위해서는 우선 경제적 삶을 보장해주려는 왕조의 사회운영 원리를 먼저 살펴보고 이러한 사회운영 원리 하에서 조선조가 운영되면서 발생하게 될 사회적 약자계층에 대해 어떠한 방식으로 인간적 삶을 보장하려고 했는가를 살펴보는 것이 논리적 순서일 것이다.

이러한 생각에서 우선 조선의 건국이념으로서 정치사상의 기반을 마련할 삼봉 정도전의 정치사상을 살펴보고 실제적으로 조선 왕조의 운영과정에서 문제가 축적되고 해결되어야 할 시점에 개혁사상을 제시한 다산의 목민사상을 살펴봄으로써 전통사회의 사회복지사상의 핵심과 시사점을 찾아보려는 것이다.

사회복지는 개인의 자선이나 집단적 시혜가 아니라 사회적 협력을 통한 사회문제의 해결을 위한 사회운영 기제이다. 역사가 말해 주듯이 어떠한 형태의 사회라도 그 사회구성원의 최소한의 삶을 유지하지 못한다면 존속할 수 없다. 그리고 이러한 최소한의 삶을 유지하기 위해 그 사회 속의 구성원을 어떠한 존재로 인식하고 그들의 삶을 어떠한 형태로 유지하려고 하는 관념이 있게 마련이다. 이러한 관념의 한 형태가 고려말의 사회를 비판하고

새로운 사회로서 조선의 건국을 가능케 한 성리학이다. 그리고 성리학적 인간관과 사회관에 기초해서 조선의 건국이념을 제시한 사람이 정도전이다. 사회복지 관념과 제도, 그리고 실천은 역사적 개념이고 시대적 상대성을 갖는다. 따라서 어느 사회의 사회적 위협의 본질이 무엇이고 이를 해소하기 위한 사회적 관념과 장치가 있었는가를 따져보는 것이 필요하다. 이러한 논리에 따라 조선조 사회의 운영원리인 성리학의 인간관과 사회관을 정리할 필요가 있다.

## 1. 성리학의 인간관 인간 욕구의 이해

성리학은 유교의 가장 발달된 형태로 이전의 유교와 비교할 때 근본적으로 변화된 사회여건에 부응하여 재건된 신유교의 하나라고 할 수 있다. 고려 말의 시대적 문제, 특히 민생의 파탄을 극복하기 위한 새로운 통치주체와 통치질서를 형성하는 논리적 기반이 성리학이다. 성리학의 명분론과 역성혁명론의 근거, 그리고 새로운 통치질서와 경제론의 기반으로서 인간관과 사회관을 살펴보아야 한다. 마치 근대적 의미의 사회복지가 시작되고 발전하기 위해 근대사회의 자연법 사상과 인간욕구의 인정이라는 관념적 변화가 필요했던 것과 같다.

성리학이 그 이전의 유교와 다른 점은 형이상의 실재(實在 reality)로서 이(理)를 긍정하게 된 점이다. ‘이’는 오직 하나이지만, ‘이’를 경험계 내에서의 ‘이’ 개념과 초 경험적 영역을 포괄하는 ‘이’ 개념으로 나누어 정리해 볼 수 있다. 경험계 내에서의 ‘이’는 형이하의 ‘이’ 개념이고 초 경험적 영역을 포괄하는 후자의 ‘이’ 개념은 형이상의 ‘이’ 개념이라 할 수 있다. 또한 인간의 내면을 구성하는 심성론(心性論)의 ‘심(心)’과 ‘성(性)’에 새로운 개념인 ‘정(情)’을 추가하면서 전통적 유교에서 ‘성’과 ‘정’이 동체이면서 개념상으로 구분되던 것을 성리학에서는 각기 독립성을 유지하는 이체(異體)로 구별하고 ‘성’과 ‘정’이 대조대립의 관계에 있으며 이를 통솔하는 것으로서 ‘심’을

위치시킨다. ‘심’은 ‘성’과 ‘정’을 통솔하지만 이 세 가지는 각각 독립성을 갖는 ‘心性情 三分’의 구조에 있다. 성리학에서는 ‘성’은 언제나 선이고 ‘심’과 ‘정’은 선한 것도 있고 불선한 것도 있는 有善惡이다. ‘심’이 외부의 자극이나 여건에 따라 ‘성’에 근거해서 나타나는 것이 ‘정’이며, ‘성’은 곧 ‘이’라고 간주된다. 곧 ‘性卽理’인 것이다. 1) 이러한 인간의 ‘성’은 자연적이고 동물적인 자연 본성과 자연 본성과 관계없이 도덕적 인격으로 행동하게 하는 도덕 본성이 있다. 이러한 이중적인 본성의 혼란을 극복하기 위한 논리가 주자의 본연지성과 기질지성의 단성론이다. 주자는 인간에게는 인의예지의 본연의 성이 존재할 뿐 하고 같은 ‘성’자를 쓰지만 ‘기질지성’은 ‘인의예지’의 성이 기질에 품수되어 있는 것’을 말할 뿐이다. 본연지성과 기질지성의 차이는 가리켜 말하는 바의 차이에 있지, 독립적으로 존재하는 서로 다른 두 종류의 성을 가리키는 용어는 아닌 것이다.2)

이러한 인성론의 의미는 성리학이 유교의 인성론을 ‘본연의 성-기질의 성’에 의한 패러다임의 전환을 가져왔고, 이는 적어도 세 가지의 의미를 지닌다.3) 첫째, 자연본성에 의한 욕구-욕망의 충족 행위를 선의 영역으로 끌어들이고 긍정적인 점이다. 성리학의 ‘기질지성’이 곧바로 양성론의 자연본성으로 대체될 수는 없지만 기질지성은 기질과의 상관관계 하에 있는 성을 가리키므로 선의 가능성도 갖고 악의 가능성도 갖고 있음, 곧 자연본성에 의한 욕구-욕망을 충족시키는 행위가 선이 될 수 있다는 것이며 이는 도덕본성에 더하여 선의 확대를 의미한다. 이는 서구 근대사회의 탄생을 가능케 한 인간욕구의 인정까지는 아니지만 절제된 욕구의 인정임에 틀림없다. 성리학적 패러다임의 또 다른 의미는 자연본성에 의한 욕구-욕망의 충족과 도덕본성에 의한 욕구-욕망의 충족 간의 관계가 서로 별개의 것이 아니라

1) 김기현, “성리학의 인간관과 생활예절,” 한국유교학회, 『유교사상연구』제 29집, pp. 67-70.

2) 위의 논문, pp. 72-73.

3) 위의 논문, pp. 73-76.

기질지성에서 출발하여 본연지성으로 수렴해 가는 관계, 다시 말해서 자연 본성과 인의예지의 도덕본성이 각기 독립된 두 영역이 아니라 기질지성과 본연지성이 연속선상에 놓인다는 획기적인 변화(맹자의 인성론)를 의미한다. 마지막으로 성리학에서 인간의 모든 욕구·욕망 충족의 활동에 언제나 표준이 있음을 전제로 한다는 점이다. 표준은 당연히 인의예지의 성이지만 욕구·욕망의 충족에 한계와 기준이 있다는 ‘과’에 대한 양심의 경고 내지 경계가 있다는 점이다.

이러한 성리학의 인간 욕구·욕망에 대한 관념은 서구 근대사회가 무절제한 인간욕구의 인정과 이로 인한 갈등의 인위적 조절이라는 논리구조가 가져올 병폐를 원천적으로 조절한 한 단계 높은 차원의 인간 욕구의 인정이 라고 하겠다.

## 2. 성리학의 사회관

위에서 살펴보았듯이 성리학의 인성론에 따른 인간은 욕구를 가진 존재이며, 이러한 욕구를 인정받으면서도 이를 절제하고 인의예지의 본성으로 나아가야 하는 교화의 대상으로 인식되고 있다. 이러한 성리학적 인간의 집합인 사회는 어떠한 모습이었는가. 인간의 욕구를 인정하면서 이를 조절하는 기제로서 ‘인의예지’를 말한다. 인의예지라는 인간욕구의 조절기제에 통제되는 인간욕구는 ‘사단(四端)’이다. 측은한 사태를 피하고 싶은 욕구(측은지심), 수치스러움을 피하고자 하는 욕구(수오지심), 남에게 주고자 하는 욕구(사양지심) 그리고 따지고자 하는 욕구(시비지심)를 조절하는 도덕본성으로서 ‘인의예지’는 인간의 선한 본성이자 동시에 관계맺음을 욕구하는 단서들에 의해 설명될 수 있는 것이다<sup>4)</sup>. 그리고 이러한 욕구의 실현은 세속적 방식으로 추구될 때 효과적인 것으로 보았기 때문에 ‘세속을 벗어난

4) 최봉영, “성리학적 인간관과 인본주의”, 동양사회사상학회, 『동양사회사상』제2집, 1999, p.35.

형태의 삶(脫俗)’이나 ‘세속을 넘어선 삶(전세 혹은 내세)’에 관해서는 관심이 적었다. 그렇기 때문에 성리학은 인간이 욕구를 자연스럽고 효과적으로 충족시키는 것은 질서 있는 사회조직을 통해서 이루어질 수 있다고 보았다.<sup>5)</sup>

이러한 질서 있는 사회조직을 운영하는 원리가 정치이다. 정치는 올바른 것이며 곧 질서를 바로잡는 것이다<sup>6)</sup>. 그리고 바로잡아야 할 질서의 기준은 인간본성을 달성할 수 있는 가능성에 따른 신분질서였다. 인간 본성을 부여하고 결정짓는 절대적 관념으로서의 ‘천(天)’은 신분질서로서 사회운영 방식으로 ‘천자(천자)’의 절대권을 수립하고 실행하는 것과 이 절대권의 명분을 확립하는 것으로 나타났다.

유교는 사회 공동체의 인간관을 기본으로 개인보다는 사회적 관계망 속에서의 인간, 사회적 존재자로서의 인간 설정을 하고 있다<sup>7)</sup>. 따라서 사회와 개인은 별개의 것이 아니라 유기적으로 연결되어 있으며 이러한 유기적 관계망을 설정하는 원리로서 도덕적 규범인 인의예지가 작용한다.

서구의 복지제도는 보통 법률의 외투를 걸치고 제도 보장적 측면이 강하다. 따라서 최소한의 의식주를 보장하는 소극적 기본권에서 더 적극적인 일반적 사회적 기본권의 요구로 확대되어 왔다. 반면에 동아시아에서 유가의 복지는 인정을 나누고 마음을 같이하며 타인의 마음을 살피고 존중하는 데서 출발했다. 동서양 공히 인간존재를 사회적 존재로 파악하면서도 ‘더불어 사는 삶’에 대한 기본인식에 차이가 있다. 사회를 보는 관점의 차이다<sup>8)</sup>. 바로 사회를 보는 관점의 차이에서 복지를 보는 관점의 차이가 나오는 만큼 이는 유교사회의 성격을 말해준다. 유교사회를 유기체로 보는 것은 지나친

5) 위의 논문, pp.35-36.

6) 『論語』爲政編, 政者 正也 正序也.

7) 박종목, “儒家的 政治思想과 社會福祉-儒家的 福祉思想과 丁茶山의 실질적 복지관,” 한국법철학회, 『법철학연구』, 제 16권 제2호, 2013 : 107-142.

8) 박종목, 위의 논문, p.111.

공동체주의라고 생각된다. 그러나 적어도 서구의 개인주의와 개인 간의 합리적 계약과 같은 차원을 넘어서 개인과 개인의 관계망이 작용하는 역할과 범위가 분명히 존재한다는 생각이다. 개인은 개인이면서 동시에 공동체의 요소를 지닌 소위 ‘불일이 불이(不一而不二)’의 존재로 보다 서구보다는 더 사회적 영향에 민감하게 살아간다고 하겠다.

### 3. 성리학의 민본주의

민본사상은 ‘천하위공(天下爲公)’의 통치 철학과 군주 전제주의의 정치적 구성 원리, 그리고 가족주의의 혈연적 인륜관계의 모식을 통해 추구되는 통치행위의 구체적 정책내용이다. 즉, 군주독존의 정치 구성 원리에서 통치 질서의 외적 형식을, 가족주의적 혈연관계의 생래적 심리 요인에서 실질적 인간관계의 규범 원리를 이끌어 내 이것을 양대 축으로 하여 천하의 근본을 정립하고 이를 실질적인 정책대상으로 삼아 전개한 통치 이념이라고 할 수 있다<sup>9)</sup>.

민본은 주(周)나라 시대의 역성혁명의 정당성을 주장하기 위해 합리적 인간가치의 확인을 통해 종교적 권위를 쇠퇴시킨 논리로 『상서(尙書)』의 ‘민유방본(民惟邦本)’에서 비롯되었지만 전한 시대 문제의 총애를 받아 진나라 때부터의 율령, 관제, 예악 등을 정리하여 전한의 제도정비를 논한 가의(賈誼)의 『신서(新書에)』 「대정상(大政上)」에서 ‘정치에 있어서 민의 의미를 듣는다. 정치를 함에 있어 백성을 근본으로 삼지 않을 수 없으며, 국가는 백성을 근본으로 삼아야 하고, 군주도 백성을 근본으로 삼아야 하며, 관리도 백성을 근본으로 삼아야 한다. 따라서 국가는 백성을 국가안위의 기준으로 여겨야 한다. 군주는 백성을 기준으로 위엄과 창피함의 기준으로 삼아야

9) 이재룡 (2000) “조선시대의 법제도와 유교적 민본주의” 『동양사회사상』제3권, p. 95.

하고, 관리는 백성을 귀천의 기준으로 삼아야 한다. 이러한 의미에서 백성은 근본이 아닐 수 없다.’ 라고 풀이하고 있다.

유교의 민생정치 사상의 중심은 맹자의 사상으로 맹자는 군주 통치의 명분론으로, 역성혁명의 논거로서 민생을 수단적 논리개념으로 삼았다. 맹자는 제선왕에게 군주가 되는 자격조건을 말하면서 ‘보민(保民)’하는 사람이 왕의 자격이었다는 말로 필두로 죄 없이 사지에 나가는 짐승을 측은하게 여기는 마음(隱其無罪而就死地)을 가지고 백성의 삶을 인정(仁政)으로 다스려야 한다고 하면서 인정의 방법론으로 ‘유항산이유항심(有恒產有恒心)’을 제시하고 있다. 항심을 가질 때 예의가 서고 예를 통해 통치가 이루어 질 것이라면서 항심을 가질 수 있는 항산의 내용으로 부모를 봉양하고 처자를 먹여 살릴 수 있는 산업이라고 하였다. 큰 나라를 다스리는 제왕이 되는 방법을 말하는 것 같지만 사실은 군주의 도덕적 명분을 말하는 것이다.<sup>10)</sup>

그러나 맹자는 명분론만이 아니라 구체적인 방법으로 ‘인정(仁政)’ ‘인자무적(仁者無敵)’ ‘4궁(四窮)<sup>11)</sup>’ 등을 제시하면서 생산을 독려하고 가족을 통한 봉양을 중시하면서 공동체적 연대의식을 통한 사회문제로서의 궁핍의 예방적 조치였다. 물론 국가의 개입 필요성도 논하고 있다. 유교에서는 일시적인 구휼보다는 생산의 장려 등을 통한 근본적인 문제해결과 제도화를 높이 평가하지만, 흉년으로 백성들이 생계를 위협당할 때는 국가가 백성을 직접 구휼하는것을 당연하게 여긴다. 구휼하지 않는 것을 살인으로 비유할 정도이다<sup>12)</sup>.

그러나 ‘민본’은 ‘민주’와 구분되어야 하며, ‘민권’과도 구별되어야 한다.<sup>13)</sup> 민본은 주권이나 권리의 개념을 주된 내용으로 하는 것이 아니라, ‘백성이

10) 『孟子』〈梁惠王章句 上〉 7 有恒產 有恒心

11) 『孟子』 〈梁惠王章句 下〉 鰥寡孤獨

12) 『孟子』〈梁惠王章句 上〉 3.

13) 俞榮根. (1995) 『儒言治世』成都 四川人民出版社, PP.90-92. (이재룡, 2000: p.98 재인용.

나라의 근본'이라는 단순한 사실을 담고 있다. 그러므로 민본은 긴 역사의 궤적에서 확인된 변할 수 없는 삶의 가치를 본질로 삼아 매 상황과 구체적인 현실에 직면하여 내용을 다듬고 채워 나가야 하는 개방적, 총체적인 의미를 지니고 있다<sup>14)</sup>.

이러한 유교의 민본주의 사상의 흐름은 은나라 시대 '여일인(予一人)'의 관념 하에 황제의 무한한 권위에 따라 국가가 운영된다는 생각에 반기를 들고 성립된 주나라 시대에 태동되었다. 소극적 민본주의라고 할 수 있는 주나라 초기의 민본주의 사상은 정권을 잡은 집단이 자신의 정권을 유지하기 위해서라도 명분 상 민본을 표방해야 했고, 이러한 민본정치사상은 구체적으로 경덕사상(敬德思想)과 우환의식(憂患意識)으로 철학화되었지만 속내는 통치의 항구성을 담보하기 위한 의도에서 비롯된 것이라고 하겠다.<sup>15)</sup>

이후 춘추전국시대의 역동성은 군웅할거의 정치적 성쇠라는 현실적 한계와 더불어 기본적인 생계에 위협을 받고 있는 일반 백성의 동의 없이 통치가 불가능하게 만들었다. 이제 군주를 위한 민본주의 정치사상은 백성과 군주의 공동의 이익이나 기제를 확보할 필요가 생겼다. 이러한 시대적 요청에 따라 민본주의 사상은 국가 구성원 모두의 공존조건을 확보하고 보장해야 한다는 통치이념으로 발전하여 일처의 권력을 공선사후(公先私後)의 공기(公器)로 제도화 된다<sup>16)</sup>.

따라서 유교에서 민본주의는 통치자와 피치자의 공기로서 역할을 수행하면서 동시에 피상적 일체화를 통해 희생과 지배를 담보하는 사상적 장치가 되었다. 사상적으로는 군주와 백성이 일체화 되었지만 그러나 현실적 삶에서는 가족주의 이념을 통해 '천자'를 향한 백성의 끊임없는 효의 실천을 지배양식으로 삼게 되면서 민본주의 정치사상은 퇴색되게 된다. '구충신이

14) 이재룡, 전개서, 99.

15) 이재룡, 전개서 99-100.

16) 이재룡, 2000: 100.

효자지문'이라는 의미에서 '충'과 '효'는 공과 사의 영역에서 통제장치의 역할을 수행했다.

### Ⅲ. 전통적 복지사상의 구조와 성격

#### 1. 유교적 복지사상의 이해

전통적 유교사상에서 민생에 대한 논의가 조선조 건국이념과 실학사상에 존재한다는 전제하에 시작된 연구 결과 전통사상을 현대적 복지사상 검토의 틀에 맞추어 분석해 볼 필요가 있다. 복지는 인간의 행복을 유지하고 번영스럽고 만족스러운 상태를 유지하기 위한 것이기 때문에 경제와 떼어 수 없는 관계를 지닌다. 따라서 복지를 논함에 있어 그 시대의 경제적 상황과 조건은 필수적인 고려요소임에 틀림없다. 조선조를 생각할 때 당시의 경제는 농업에 기반을 둔 가족중심의 경제였다. 따라서 농업을 주업으로 한 우리역사에서 생산계급인 농민들의 민생안정은 국가운영의 기반이며 국력의 근본이었다. 이러한 민본주의 통치사상은 유교 사회의 세계관과 생산양식을 규정한 것일 뿐 복지사상이라고 바로 대입하는 것은 무리라고 본다. 복지사상이 되기 위해서는 기본적인 민생 중심의 통치이념의 한계 내지 희생에 대한 보완적 장치가 있었는가를 따져보는 것이라고 생각된다. 이런 점에서 전통 사회의 왕도정치나 선정을 복지와 직결시키는 것<sup>17)</sup>은 사회복지를 너무 광범위하게 해석한 결과라고 보여진다.

현대적인 사회복지가 국민의 권리인 것과 달리 유교 사상 안의 사회복지는 군주의 시혜이며 그 목적은 지배의 정당성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 이것은 제도화된 시혜이고, '여민동락'과 같은 철저한 민본사상

17) 李珉洙, 『朝鮮前期 社會福祉政策研究』(서울: 혜안, 2000) pp.13-14.

에서 출발하고 있다는 점에서 오늘날에도 여전히 유용한 의미를 지니지만<sup>18)</sup>, 민본이나 선정의 차원과 사회복지의 구분되어야 하며 따라서 현대 사회복지 이론으로 인정할 수 있는 사회복지 요소를 찾아보아야 한다. 다시 말해서 유교사회의 사회복지를 살펴보려면 유교적인 입장에서 사회복지를 조망하거나 유교에서 사회복지의 요소를 발견하는 방법이 있는 바<sup>19)</sup>, 이 논문에서는 현대적 사회복지의 논리적 구조와 성격으로 유교사회의 사회복지 요소를 찾아보고 그 요소가 현대사회와 앞으로 우리나라 사회복지의 전개과정에 줄 수 있는 의미를 살펴보려고 한다.

사회복지의 이해와 사회복지 사상의 검토에 있어 필자가 채택한 논리는 사회복지사상을 한 사회의 경제적 운영과정에서 발생한 사회문제나 사회적 위험에 대한 인식과 이를 해결하려는 기제에 대한 관념이라고 이해하는 것이다. 한 예로 자본주의 사회에서 사회복지와 관련된 사회문제들은 주로 상품사회에서 발생하는 소득의 상실과 인간관계의 물화(Verdinglichung)에 따른 개인들의 생계와 심리불안이라고 말할 수 있다. 이러한 문제들은 시장의 고유한 문제들로부터 생성되기 때문에 그 대응은 탈 상품화에 의해서 이루어 질 수밖에 없다.<sup>20)</sup> 이때 탈 상품화의 방법은 시장의 논리를 넘어선 공동체적 상호부조나 지배층의 자선일 수도 있고, 발전된 형태로는 상품화의 부작용을 예방하고 치유하는 제도의 구축이다.

사회복지의 사회구성원의 최소생계의 사회보장이라는 소극적인 사회복지에서 출발하여, 더 나은 삶의 질의 향상을 위한 소득과 서비스까지도 시장적 논리를 벗어나 사회적 연대원칙에 따라 공급하려는 적극적인 사회복지로 발전하는 경향이 있다. 따라서 사회복지의 소극적인 사회복지와 적극적인 사회복지를 포괄하는 것으로서, 모든 국민들의 최소생계의 보장과 삶의 질의 향상을 위해 국가가 생계에 필요한 물질과 서비스를 탈 시장적인

18) 박승희, 126

19) 위의 논문, pp. 127-128.

20) 박승희, 앞의 논문, p. 130.

원리인 사회적 연대원리에 따라 공급하는 것이다. 21)

이렇게 사회복지를 시대와 사회를 넘어 보편적으로 이해하기 위해 필요한 것은 대상이 되는 사회의 국가의 성격과 생계에 필요한 물질 및 재화를 생산하고 분배하는 사회제도의 성격과 더불어 사회복지를 주도하는 국가는 국가권력과 국민간의 관계가 어떠한가를 포함해서 국가의 성격이 어떠한가를 따져야 한다. 22) 다만 유의할 점은 한 사회의 사회제도나 제도가 운영되는 관점에서 그 제도의 한계와 문제점을 인식하고 있었는가를 따져야 단순한 민생정치와 구별된 사회복지사상을 도출해 낼 수 있다는 점이다.

유교의 본질은 인정을 통한 교화와 덕치의 실현이라는 점에서 정치 자체가 도덕적 성향을 지닌 것이며, 그 도덕적 가치의 중심이 민본과 민생이었다. 따라서 유교의 복지사상을 논하면서 사회복지와 정치를 동일시하려는 경향도 보인다. 유교의 민본정치의 많은 부분은 일면 사회복지로 여길 수 있는 소지가 있다. 그러나 유교의 민본정치 내지 복리정치와 구별되는 사회복지의 개념적 특성을 제시할 필요가 있다. 비록 유교의 군주론에서 군주 통치의 명분이 민생이었고, 이를 보장하지 못하는 군주에 대한 역성혁명론을 내세웠다고 해도 사회복지와 정치를 일치시킬 수는 없다. 사회복지의 사회적 역할은 정치에 의해 만들어진 사회적 균열이나 희생에 대한 사회통합적 기제로서 사회운영의 보완적 역할이기 때문이다. 따라서 유교의 복지사상도 유교정치의 이념과 제도를 통해 운영하는 과정에 발생하는 사회적 균열이나 사회적 희생집단의 어려움을 사회문제화 하고 이를 구제하거나 예방하려는 관념이나 노력이 있었는가를 살펴보아야 한다.

물론 유교사회인 조선조의 사회복지를 그 시대의 언어로 해석할 때 지금의 의미와 상이한 내용을 의미하고 있다. 조선왕조실록의 용어 사용을 분석

21) 위와 같음.

22) 박승희, 앞의 논문, p.131.

하여 조선조 사회에서 복지의 의미를 규명한 바에 따르면 현대의 외생적-현재의 언어인 사회복지(welfare)가 국민의 안녕이나 번영을 의미하고 모든 국민에 대한 국가의 정책이나 서비스 및 제도를 의미한다면, 전통사회인 조선조의 ‘복지’는 자생적-사료의 언어로 복지(well-being)는 왕조(왕)의 안녕이나 번영을 의미하고 조상이나 하늘이 왕조에 내리는 것으로 그 수단은 조상이나 전대의 왕을 섬기는 일(제사)이 된다고 한다<sup>23)</sup>.

그러나 이 논문에서 의도하는 바는 이러한 그 시대의 언어로서의 복지를 살펴보려는 것은 아니다. 유교사회의 정치를 포함한 사회운영의 역기능이나 한계로서의 사회문제를 어떻게 제도적으로 보완하고 서비스를 제공했는가의 관점에서 현대적 개념 틀에 따른 유교사회의 사회복지를 살펴보려는 것이다.

사회복지를 ‘사회적 서비스의 총체’로 이해할 때 사회적 서비스에 준하는 동양적 개념으로는 불교의 ‘공양’, 유교의 ‘양민’, 그리고 도교의 ‘양생’이라고 할 수 있다. 공양은 상대를 존경하여 물질적·정신적으로 바침(供)을 통해 상대를 살리는(養) 행위를 말하며, 공양으로 성취되는 일체공덕을 돌려(廻)만 중생에게 향하게 함(向)으로써 무한가치를 실현한다는 점에서 회향으로 연결된다. 양민은 유교정치의 본질적 기능의 하나로 사회적 약자에 대한 배려의 성격을 띠고 있다. 사회구성원을 위한 사회적 서비스의 정치가 양민정치가 되고, 이것은 복지 내지 민생 아젠다 중심의 정치라는 점에서 복지정치 내지 민생정치의 성격을 띤다.<sup>24)</sup> 맹자에서 백성을 돌보는 정치(養民之政)는 그 처자를 인도해서 늙은이를 봉양하고 어린이를 구휼하게 하는 것인데,

23) 윤석경·권정만, “사회복지에서의 복지 개념과 조선왕조실록의 복지 용례의 비교와 함의,” 한국공공관리학회, 『한국공공관리학회보』 제26권 제2호, 2012, pp.82-83.

24) 박희택, “사회복지의 개념구성에 관한 동양학적 고찰,” 『진각사회복지』제 1집, 2004, pp. 84-85.

불행히도 홀아비, 과부, 고아, 자식 없는 노인이 있어서 부모와 처자의 봉양이 없으면 더욱 마땅히 가엾게 여기고 구휼해야 한다고 함으로써 양민정치(가정)의 본질이라고 하였다<sup>25)</sup>. 유교의 정치의 성격이 도덕적인 덕치와 인정을 이상으로 내세웠다는 말이다.

유가의 사회복지(가정)는 동시대를 살아가는 사람들이 소강(小康)의 사회를 거쳐 도덕적으로 균제미 있는 대동(大同)의 사회를 지향하며 구현해가는 인간답게 살 수 있는 사회의 실현이다<sup>26)</sup>. 『禮記』〈禮運〉의 대동사회는 노동능력이 있고 근로의욕이 있는 사람은 일할 수 있게 하고, 노동능력이 없는 노인이나 어린이는 사회보장, 사회복지 체계에 의해 국가가 잘 부조하도록 하는 사회체제이다<sup>27)</sup>.

큰 도가 행해진 일과 삼대(三代)의 영현들을 공자가 직접 보지는 못했으나 그에 대해 기록한 것은 남아 있다. 큰 도가 행해지던 시대에는 천하는 공물이었다. 사람들은 어진 이를 뽑고 능한 자를 골라 신의(信義)를 강구하고 화목함을 닦았다. 그런 까닭에 사람들은 자기 부모만을 부모로 여기지 않고 자기 아들만을 아들로 여기지 않았다. 노인들은 여생을 마칠 곳이 있게 하고 젊은이들은 일할 수 있게 하였으며 어린아이들은 성장할 수 있게 하였다. 환과고독, 홀아비, 과부, 고아, 늙어 자식이 없는 사람과 병든 자들이 모두 보양 부양 받을 수 있게 하였다. 성년 남자는 일정한 직분이 있고 여자는 시집 갈 곳이 있었다. 재화는 낭비되는 것을 싫어하였지만 반드시 자신만을 위해서 감추어두지 않았으며 힘은 자기 몸을 기르는데 쓰지만

25) 맹자 梁惠王 下 第 5章.

26) 박종목, 앞의 논문, p.109.

27) 『禮記』〈禮運〉 大道之行也 天下爲公 先賢與能 講信 修睦 故人不獨親其親 不獨子其子 使老有所終 壯有所用 幼有所長 矜鰥寡孤獨廢疾者皆有所養 男有分 女有歸 貨惡其棄於地也不必藏於己 力惡其不出於身也 不必爲己 是故謀閉而不興 盜賊亂賊而不作 故外戶而不閉 是謂大同.

반드시 자신만을 위해서 쓰지 않았다. 모두가 이러한 연유로 간사한 모략이 일어나지 않았고 절도나 난적이 일어나지 못했다.

그러나 이러한 정치이상에도 불구하고 유교사회의 운영은 민생을 공고히 하고 민본을 실현하는데 한계가 있었다. 이러한 한계에 대한 대비와 구제를 사회복지로 인정하려는 것이다. 이렇게 볼 때 유교의 사회복지사상은 개인주의 사회, 시장을 통한 교환과 계약으로 공리(utility)를 극대화시키려는 자본주의 사회와 다른 특징을 지닌다.

복지는 공동체를 통한 사회복지를 추구한다. 유교의 사회복지 사상에서는 공동체의 생산 증진과 공동체적인 연대를 강화시키면 백성의 부양문제는 저절로 해결된다는 전제 아래서 사회문제에 대한 직접 개입보다는 간접 개입을, 사후적인 대응보다는 예방을 더 중요시한다.<sup>28)</sup> 가족공동체와 지역공동체의 사회적 연대감을 통한 사회문제의 공동해결을 ‘충(忠)’과 ‘효(孝)’의 개념적 연결을 통해 해결하려는 시도를 보이고 있다. 가정의 운영원리로서의 효는 사회로 확대되어 충의 개념으로 전환되고 이는 신분제적 질서의 상하관계를 유지하는 기제로 작용했다. ‘求忠信於 孝子之門’인 것이다. 따라서 복지문제에 있어서도 개인의 사회적 문제 해결은 혈연공동체의 연대감에 의존하고 있었으며, 가족의 역할이 파괴된 대상자에게는 국가사회가 각별한 관심을 기울였던 것이다.

또한 자본주의 사회에서 소비와 부양에 문제가 있는 사람들을 생산조직과는 별개로 국가가 직접 보호해야 하는 것과는 달리, 공동체적인 사회에서는 생산조직만 잘 작동하게 해준다면 소비와 부양은 저절로 해결되는 경향이 있다. 이로 인해 자본주의 사회에서는 사회복지가 시행될 경우 국가가 직접 개입할 가능성이 큰 반면, 유교적인 공동체 사회에서는 그럴 경우 국가가

28) 박승희, 앞의 논문, p.126.

간접적으로 개입할 가능성이 컸다. 29) 생산과 소비가 분리되지 않은 농업사회에서 복지의 개입요인은 생산과정에서 위협을 주는 자연재해가 중요한 사회문제로 등장한다. 생산된 곡물의 분배, 흉년에 대한 대비, 가뭄과 수재 등 재난으로 인한 생산의 감소는 물론, 춘궁기와 같은 경작시기에 따른 빈곤의 발생에 대한 대비책이 사회복지정책으로 중요시되었다.

이와 같이 유교의 사회복지는 농업에 생산기반을 둔 민본주의 정치 하에서 자원의 생산과 배분에 어떠한 문제가 발생하며, 이에 대한 대책으로서 제도와 정책이 무엇이었는가를 살펴보아야 한다. 아울러 그러한 복지제도와 정책을 실천할 의무를 지닌 실천주체가 누구이고 어떠한 이유로 사회복지를 실천하는가도 탐구해야 한다. 유교의 민본주의정치와 이에 따른 사회문제의 해결은 무엇 때문에 실시하게 되었는가를 따져보아야 한다는 것이다.

## 2. 조선건국기의 복지사상

조선은 인간 욕구의 충족을 위한 생산이 농업에 근거한 사회로 풍요로움의 기반은 농토의 배분방식과 경작법에 있었고, 사회적 문제의 가장 중심에 있는 빈곤 내지 궁핍의 원인은 자연재해와 전쟁이나 전쟁으로 인한 농토의 손실과 같은 경우였다. 현대의 생산과 소비가 분리된 상황에서 실업이 사회적 문제의 중심에 있는 것과는 상이하다. 따라서 조선의 사회복지의 우선 사회경제 운영방식을 살펴보고 이의 구조적 취약점을 어떻게 보완하고 있는가의 측면에서 살펴보고자 한다. 사회복지의 사회적 능력자의 소극적 자유를 제한하고 사회적 약자의 적극적 자유를 확대하는 것이라고 설명할 때, 조선사회에서는 소극적 자유가 제한된 가운데 사회적 약자의 생존권을 보장하는 차원에서 복지가 이루어졌다고 생각된다. 그러나 제한된 것이기는 하지만 사농공상의 일반인들은 주어진 여건에서 생산활동을 통해 민생을 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있었다는 것은 분명하다.

---

29) 박승희, 앞의 논문, p. 133.

조선은 고려말의 경제적 파탄과 실정을 바로잡는다는 명분을 맹자의 역성혁명론에서 구하고 있다.

왕은 이르노라. 하늘은 많은 백성을 낳고 이들의 군장(君長)을 세워 그로 하여금 이를 길러 서로 살게 하고, 이를 다스려 서로 편안하게 한다. 그러므로 군도(君道)에는 득실(得失)이 있고, 인심에는 복종과 배반이 있다. 천명이 떠나가고 머무름은 이에 달려 있다. 이것이 바로 이지상(理之常)이다.<sup>30)</sup>

변함없는 이치로 역성혁명의 명분을 삼은 것이 군주의 의무로서 민생을 내세운 것이다. 조선 왕조의 성립에 대한 권력찬탈 논쟁이 있건 관계없이 조선조는 건국의 명분을 실제적으로 현실에 옮겨 놓아야 했다. 『조선경국전』 ‘정보위(定寶位)’에서 국왕은 인정을 통해 ‘생(生)’을 관장해야 한다고 주장한다.<sup>31)</sup> 어느 체제이던 간에 그 체제를 유지하기 위한 물질적 기반이 있어야 하며, 그 경제체제에 따라 민생이 결정된다. 조선왕조가 체제운동을 위해 내세운 경제원칙은 과전법에 기초한 토지분배와 이양법을 통한 생산의 장려, 그리고 부세제도와 견면(蠲免), 그리고 구휼과 구황 등 농업사회 경제체제 운영의 한계를 보완하려는 제도를 들 수 있다.

조선의 건국이념을 제시한 삼봉은 주례의 육전(六典)체제를 본따 조선경국전을 저술하여 국가 운영의 기틀을 만들었다. 삼봉은 주례의 이상적인 구조에서 현실 가능한 구조와 의미를 취하여 조선의 통치체계를 구상했다<sup>32)</sup>. 주례 첫머리인 천관총재 제1의 다음과 같은 생각이 삼봉의 건국철학의 핵심이라고 할 수 있다.

30) 『太祖實錄』卷1, 元年 7月 28日(丁未)

31) 『조선경국전』 <정보위> 성인의 큰 보내는 위(位)요, 천지의 큰 덕은 생(生)이니, 무엇으로 위를 지킬 것인가? 바로 인(仁)이다.

32) 김용옥, 『삼봉 정도전의 건국철학』서울, 통나무, 203, PP.30-31.

무릇 왕이 나라를 세움에, 그 방향을 변별하고 모든 위치를 바르게 해야 한다. 그 나라의 국토를 체화하여 성내와 교외의 경역을 잘 분획해야 한다. 그리고 관료를 설치하고 그 직책을 효율적으로 분담시켜 민극(民極)을 확립해야 한다. 이에 천관총재를 세워 모든 관료를 그에게 속하게 하여 통솔케하고, 나라를 다스림을 관장케 한다. 그리하여 왕을 보좌케 하고 나라를 균등하게 한다.<sup>33)</sup>

나라를 실제로 다스리는 것은 왕의 몫이 아니라 천관총재인 재상이 하며 재상은 왕을 보좌하고 방국을 균(均)하게 한다. 정도전의 국가운영은 왕을 내세우되 왕을 보좌하는 재상이 정치를 하는 것이고 국가질서의 가장 중요한 테마가 ‘균방국(均邦國)’의 ‘균’이었다<sup>34)</sup>. ‘균’은 평등주의는 아니라고 해도 균형을 잡고 고루 민생을 돌본다는 의미에서 국왕을 향한 정치가 아니라 정치의 혜택이 국민에게 모두 돌아가야 한다는 의미를 포함한 것으로 이해할 수 있다.

이러한 균치를 이루기 위한 제도적 장치로서 조선조는 재상 중심의 인치(仁治)를 구현하려고 했으며 모든 백성이 서로 살게 하고 편안하게 하는 것이 건국혁명의 명분으로 내세웠다. 인정(仁政)의 본질은 덕치와 예치이며, 정도전에 의하면 인정의 요체는 백성의 생업을 안정시키고 일정한 재산을 마련해 주어야 한다고 하였다. 백성에게 일정한 재산을 주는 방법은 주택과 토지였다<sup>35)</sup>. 백성이 안정적인 생활을 하기 위해 필요한 토지와 생업을 위한 민생정치의 필요성을 역설하고, 이를 위해 고려 말의 사전제도에 따른 부익부 빈익빈 현상을 타파하기 위한 토지개혁을 시도하였다.

정도전에 있어서 인정은 다만 덕치나 예치만으로 실현되는 것이 아니라

33) 『周禮』, 惟王建國 辨方正位 體國經野 設官分職 以爲民極 乃立天官冢宰 使帥其屬而掌邦治 以佐王均邦國.

34) 김용옥, 위의 책, PP.32-33.

35) 이진표, “삼봉 정도전의 경제사상”, pp.197-198.

동시에 백성에게 일정한 재산을 마련하는 데서 진정으로 실현될 수 있음을 제시하면서 요역과세금의 경감, 영농시기를 빼앗지 않는 것 등 여러가지 방안을 제시하고 있지만 근본적으로는 토지개혁을 통해 백성들에게 토지를 균분해야 한다고 보고 이를 실행에 옮기고자 하였다<sup>36)</sup>. 유교에서 국가와 가정의 운영원칙으로 공자는 재화의 고른 분배를 들고 있다<sup>37)</sup>.

뿐만 아니라 민생을 위한 산업의 예시까지 들어 모든 백성에게 소임을 주고자 하였다. 『경제문감』에서 정도전은 구직(九職)을 제시하였다. 구직은 1) 삼농(三農)으로 평지와 산택(山澤)의 고원지대, 초목지대, 저지대에 살며서(黍:기장), 직(稷:기장), 양(梁:), 도(稻:벼), 마(麻:삼베), 대두(大豆:콩), 소두(小豆:작은콩), 소맥(小麥:쌀보리), 고(苽:수국)의 9가지 곡식을 생산하게 하고, 2) 원포(園圃): 과일나무를 기르게 하고, 3) 우형(虞衡): 산림과 하천을 관리하게 하고, 4) 수목(藪牧): 새와 짐승을 기르게 하고, 5) 백공(百工)으로 옥구슬(切), 상아(瑳), 옥(琢), 돌(磨), 나무(刻), 쇠(金: :누), 가죽(剝:박), 깃털(析의) 8가지 재물을 다듬게 하고, 6) 상고(商賈): 널리 화물을 유통하게 하고, 7) 빈부(嬪婦): 미혼 및 기혼 여성이 실과 삼을 손질해 다듬게 하고, 8) 신첩(臣妾): 풀(蔬과) 나무(材의) 열매를 거두어들이게 하며, 8) 한민(閭民): 일정한 직업이 아니라도 옮겨 다니면서 일을 갖게 하는 것을 말한다. 세금을 거두어들이고 쓰는 방법인 구부(九賻)와 구식(九式)을 정하는 등 경제운용 원리를 제시하였다<sup>38)</sup>.

그러나 고려 말의 토지제도를 완전 개혁하고자 했던 그의 생각은 현실화 되지 못했다. 정도전은 ‘사전을 혁파하는 일을 태조의 소임으로 정하고’ ‘경내의 토지를 모두 몰수하여 국가에 귀속시키고, 인구를 헤아려 토지를

36) 이진표, 위의 논문, p.199.

37) 『論語』季氏 有國有家者 不患寡而患不均 不患貧而患不安 蓋均無貧和無寡 安無傾.

38) 『經濟文鑑』<周官> ‘九職’, ‘九賦’, ‘九式’條

나누어주어서 옛날의 올바른 토지제도를 회복시키려고' 하였다<sup>39)</sup>. 정도전이 회복시키려고 의도한 '옛날의 올바른 토지제도'는 삼대(三代)의 정전제 모델이었다.<sup>40)</sup> 그러나 사상적 경쟁자였던 조준의 전제론에 대응하지 않고 받아들임으로써 그의 정전제에 기반을 둔 이상적 전제론은 현실에 부딪히고 제대로 실현되지 못했다. '전법(田法)은 한결같이 고려의 제도에 의거할 것이며, 만약 증감할 것이 있으면 주장관이 재량하여 위에 아뢰어 시행할 것'이라고 단언함으로써 건국 주체세력들이 대체로 받아들인 과전법을 인정할 수밖에 없었으며, 자신의 임무를 정통왕조에서의 재분배체계를 확립하는데 한정할 수밖에 없었다.<sup>41)</sup>

공정한 부세를 바탕으로 한 안정적 재정운영과 국가의 재분배체계에 대해 정도전은 <부전(賦典)>에서 "부란 군국의 수요를 충칭하는 말로 이를 구분해서 말하면, 나라에서 부를 쓸 때는 이를 전곡(錢穀)이라 하고, 백성으로부터 수취하는 것을 부(賦)라 한다."고 하고 부와 관련된 세목을 다음과 같이 정리하였다.

주군, 판적이란 부의 기반이요, 경리란 부의 통제이며, 농상이란 부의 근본이요, 부세란 부의 헌납이요, 조운이란 부의 수송이요, 염, 철, 산장, 수량, 공장세, 상세, 선세는 부의 보조이며, 상공(上供), 국용(國用), 녹봉, 군자, 의창, 혜민전 약국 이란 부의 용도인 것이요, 견면(鑄免)이란 부의 완화인 것이다<sup>42)</sup>.

이러한 정도전의 재분배원리는 K. 플라니의 재분배 요소인 가족관계나 공동체 내 유대관계의 형성 및 유지를 기본목적으로 하는 호혜(互惠), 지배기구에 의한 잉여물자의 시혜(施惠), 그리고 노동력의 집중과 재분배로 구성된

39) 『朝鮮經國典』上, 賦典, 經理

40) 최상용 박홍규, 『정치가 정도전』(서울: 까치, 2013) pp. 147-148.

41) 최상용 박홍규, 위의 책, pp.157-158.

42) 『朝鮮經國典』上, 賦典, 總序

배분체계의 편성과 상호작용을 통하여 전체 경제가 조직, 통합되어 작동하는 경제통합 원리를 충분히 반영한다고 평가되고 있다<sup>43)</sup>.

토지균분은 아니더라도 생업을 위한 토지의 배분과 토지를 근거로 한 생산활동과 교환경제의 인정 하에 이러한 생산활동으로 인한 재화에 부과하는 조세를 재분배기제로 삼고 있다. 삼봉은 농상에 대한 정부의 징세가 근본적인 재분배 원천이며, 보조적인 조세로 염, 철, 산장, 수량, 공장세, 상세 및 선세 등을 선정함은 물론 이의 활용과 견면이라는 조세감면 제도를 통해 부의 재분배를 시도하였다.

이러한 상황에서 현대적 의미의 사회복지는 어떤 형태로 실현되었는가. 우선 농업사회에서 민생의 근본인 농업생산의 파탄을 고민할 수밖에 없었을 것이다. 조선은 농업을 기본으로 하는 사회로 무엇보다도 조해(旱害), 수해(水害), 풍해(風害) 충해(蟲害) 및 천재지변과 같은 자연재해와 자연재해 후 수반되는 유행성 질환에 대한 대책마련에 고심하였다. 이러한 정책이 국가적 차원에서 구체화된 것은 세종대에 들어와서부터로, 왕도정치의 구현과 민생안정, 민심수습을 위한 국민복지정책을 수립함으로써 국리민복의 기틀을 확고히 하였다<sup>44)</sup>.

조선건국기의 복지사상은 창업기의 제도적 운영을 통해 고려 말의 경제적 파탄과 서민경제의 파탄을 극복하는 조선의 통치체제의 확립으로 시작해서 이러한 통치체제의 물질적 기반인 경제제도의 한계를 극복하려는 노력으로 이해할 수 있다. 구체적으로는 정도전 등의 건국이념 속에 있는 민본주의 정치를 실현하기 위한 토지제도, 부세제도 등의 정비와 더불어 농업경제에 의존한 당시의 경제가 직면한 위험인 자연재해와 신분제적 한계로 인한 민생파탄을 구제하려는 구휼정책과 구황정책으로 정리할 수 있다.

43) 이현창, “유학 경제사상의 체계적 정립을 위한 시론,” 『국학연구』제 3집, 2003, p.227 및 최상용·박홍규, 위의 책, pp.158-160.

44) 이민수, 앞의 책, p.63.

### 3. 실학의 복지사상

조선 사회가 창업기를 지나 수성기를 맞이하면서 건국초의 제도적 정비에도 불구하고 많은 문제가 발생하기 시작한다. 임진왜란과 병자호란과 같은 외적의 침입과 관리의 부패는 물론 농민층의 몰락과 시장경제의 발전과 더불어 봉건적 신분제의 붕괴가 일어나는 가운데 외래 문물인 청의 고증학이 도입되는 등 사회변화에 따른 왕조의 중흥이 필요하게 되었다<sup>45)</sup>. 그러나 지배층은 주리론적 질서론에서 벗어나지 못하고 수성(守成)에 치우쳐 새로운 변화를 시도하지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 정권에서 소외된 남인 그리고 일부 지식인들이 시대의 문제를 해결하려는 사상적 변용을 시도했으며 이를 집대성한 사람이 다산 정약용이다.

실학은 주리론적 이기론에서 원칙과 수구적 질서를 혁파하려는 주기론적 이기론을 기반으로 한다. 실학의 정치사상도 이러한 사회의 변화원리 이념에 따라 달라진다. 다산의 정치에 대한 생각의 기본은 그의 ‘원정(原政)’에 나타난다.

정(政)의 뜻은 바로 잡는다(正)는 말이다. 다 같은 백성인데 어느 누구는 토지의 이택(利澤)을 겸병(兼併)하여 부유한 생활을 하고, 누구는 토지의 이택을 받지 못하여 빈한하게 살 것인가? 이 때문에 토지를 개량하고 백성들에게 고루 나누어 주어 그것을 바로잡으니 이것이 정치이다. 다 같은 백성인데 누구는 풍요로운 땅이 많아서 남는 곡식을 버릴 정도이고, 누구는 척박한 땅도 없어서 모자라는 곡식을 걱정만 해야 하는가. 때문에 주거(舟車)를 만들고 권량( 권량)의 규격을 세워 그 고장엿 나는 것을 탄 곳으로 옮기고, 있고 없는 것을 서로 소통하게 하여 바로잡으니 이것이 정치이다. 다 같은 백성인데 누구는 강대한 세력을 가지고 제멋대로 삼켜서 커지고, 누구는

45) 이성윤, 실학사상에 나타난 복지이념에 관한 연구, 『한국행정사학지』제28호, 2011, pp.135-136.

연약한 위치에서 빼앗기다가 멸망해 갈 것인가. 때문에 군대를 조직하고 죄 있는 자를 성토하여 멸망의 위기에 있는 자를 구제하고 세대가 끊긴 자는 이어가게 하는 것으로 바로잡으니 이것이 정치이다. 다 같은 백성인데 누구는 상대를 업신여기며 불량하고 악하면서도 육신이 멀쩡하게 지내고, 누구는 온순하고 부지런하며 정직하고 착하면서도 복을 제대로 받지 못하는가. 때문에 형벌로 징계하고 상으로 권장하여 죄와 공을 가리는 것으로 바로잡으니 이것이 또한 정치이다. 다 같은 백성인데 누구는 명칭하면서도 높은 지위를 차지하여 악을 전파하고, 누구는 어질면서도 아랫자리에 눌러 있어 그 덕이 빛을 보지 못하게 할 것인가. 때문에 봉당을 없애고 넓혀 어진 이를 기용하고 불초자를 몰아내는 것으로 바로잡으니 이것이 정치이다.<sup>46)</sup>

다산은 均平, 均分의 정치 즉 토지와 재화를 고르게 분배하고, 잘못된 것을 바르게 하는 올바른 정치의 실천인 왕도정치의 실현이 복지사회 정치의 요체임을 확인하고 선언한다.<sup>47)</sup> 이러한 균등 혹은 평등사상은 실학자들의 일반적인 성향으로, 실학자들은 기존의 상하차별의 신분제가 철폐되고 직업과 신분이 분리되는 평등사회를 이상으로 생각하고 세습화, 독점화, 특권화 되어 있는 신분제를 변화시키기 위해 사회의 분업체계를 재편하여 기존의 사회계층인 사농공상의 사민계층을 재편하여 사민평등을 지향하고 있다. 정약용도 신분제의 폐지를 주장하였지만 이상과 현실을 구분하여 ‘명분’과 ‘등급’을 설정하였다.<sup>48)</sup> 엄격한 원칙적 신분을 ‘명분’으로 설정하고 지위와 위세의 계층에 해당하는 것을 ‘등급’으로 설정하여 누구나 능력과 자격이 있으면 각 계층을 초월하여 어느 계층으로나 갈 수 있다고 하였다. 따라서 백성이면 누구나 ‘사’가 될 수 있고 인재를 뽑을 때에는 동서남북에

46) 여유당전서 1집 10권 시문집 원정.

47) 박종목, 앞의 논문, p. 124.

48) 신용하, 『조선후기 실학파의 사회사상연구』(서울: 지식산업사, 1997), p. 73.

구에 없이, 멀고 가깝거나 귀천에 상관없이 시행해야 한다고 하여 기회의 평등을 주장하였다.<sup>49)</sup> 성리학에 기초한 엄격한 신분질서가 데는 몇 가지의 이유가 있었다. 우선 신분제가 근거한 물질적 기반인 토지가 소수의 권력자들에게 독점되면서 토지를 떠나야 하는 '사'계급이 발생하고, 상업의 활성화로 부를 창조한 상인들의 신분 상승욕이 신분질서를 위협하였다. 이러한 사회적 상황의 변화는 조선사회가 유지되기 위해서 이제는 엄격한 신분질서의 유지가 아니라 능력과 업적에 따라 계층 간 이동이 가능한 평등사회를 희망하게 되었다. 다산의 균분의 정치는 이러한 평등주의 사회를 위한 노력으로 이해된다.

이렇게 신분질서가 변화되면서 기존의 사회적 질서는 새로이 해석되어야 했다. 원시 유교나 맹자에 있어 민본주의는 군주가 하늘로부터 왕권을 위임받아 백성을 통치하는 왕권신수설에 기초한 위민사상이었지만 다산은 새로운 민본주의 사상을 개념화하였다<sup>50)</sup>. 다산의 새로운 민본주의 사상의 특징은 첫째, 사회계약설의 사상적 정립이 시작되었다는 점이다. 사회와 사회성원들 사이에는 갈등모순분쟁이 반드시 존재하며 이를 해결하고 극복하기 위해서는 어떤 묵시적 약속에 의한 사회기구와 그 장이 필요하다고 하였다. 둘째, 다산은 왕권신수설을 부정하여 백성이 국가의 주인이요 권력의 근원으로서 국가사회정치통치자법률 등 모든 것은 백성을 근본으로 하여 상향적으로 조직되는 것이 순(順)이고 정상(正常)이라고 보았다. 통치자는 백성으로부터 차례차례 단계적으로 상향하여 백성의 추대에 의해 성립된다고 하였다. 셋째, 백성의 군주교체 또는 군주 개선에 대한 승인이다. 상향적 추대 단계에 의해 선택된 군주는 '대인(代人)' 즉 '백성의 대표'이기 때문에 지도자로서의 역할을 어떻게 수행하는가에 따라 얼마든지 교체할 수 있는 것이다. 군주는 대천(代天)이 아니라 대인(代人)이며 백성들에 의해 추대되

49) 이성윤, 실학사상에 나타난 복지이념에 관한 연구, 『한국행정사학지』제28호, 2011, p. 146.

50) 이성윤, 위의 논문, pp. 149-150.

고 선출된 것이므로 세습되는 것이 아니라 백성들의 뜻에 맞지 않으면 얼마든지 다른 지도자를 선출하여 교체하고 개선할 수 있는 것이다. 마지막으로 다산 민본주의의 특징은 토지개혁을 통한 분배정의의 실현이다. 백성들이 피폐하고 곤궁한 것은 양반계급이 노동을 하지 않으면서 노동의 산물은 독점적으로 향유하는 모순에 기인한다고 주장하면서 노동을 특정계급의 전유물이 아니라 보편적 인간의 보편적 삶의 방식으로 이해했다. 그리고 토지는 농사짓는 사람에게 주어져야 한다는 원칙을 내세워 여전제와 정전제를 주장했다.

조선 건국기의 신유학이 내세운 민본주의와는 비교될 수 없는 파격적이고 도전적인 사유라고 하겠다. 이러한 사유의 근원은 아마도 다산의 파격적인 사유를 촉발한 현실적인 민중의 삶의 고통과 불안이 아니었을까 생각된다. 불완전하나마 건국기에 정비된 성리학적 질서가 전란과 부패, 생산양식의 변화상으로 더 이상 생명력을 갖지 못한다는 인식 하에 새로운 이념적 변용을 시도한 것이 실학이었다. 다산은 이제 더 이상 성리학적 신분 질서가 아니라 백성 하나 하나가 주체가 되는 자율적 인간의 세계, 그리고 이러한 개인들이 중심이 되는 새로운 공동체를 구상하였다, 이들은 유교적 공동체인 대동사회를 염두에 두었지만 현실적 한계를 인정하고 새로운 성격을 가진 공동체를 생각했다<sup>51)</sup>.

다산은 대동사회를 궁극의 목표로 보지 않고 공동체의식을 통해 현실적으로 가능한 소강의 사회를 이루려고 했으며, 이를 위해 목민심서에서 어려움

51) 혜강 최한기는 부와 도덕의 조화, 개인의 차별성과 존엄성에 대한 조화, 실학자와 성리학자들에 대한 균형적 세계관, 그리고 운화(運化)에 따르고 인도(人道)를 다함으로써 천일합일이라는 전체성을 띤 조화로운 사회의 모습을 그리면서, 대동사회는 1) 천하에 공의(公義)를 실현하기 위한 경제적 기초로 재산의 공유, 2) 성별, 연령별 그리고 사회의 수요에 따라 분업할 때 모든 사람은 사회를 위해 일하고 사회 또한 개인을 포함하며, 3) 현자를 지도자로 선정하고 능력있는 자에게 관직을 수여하며, 4) 사회를 움직이는 지배사상으로서 박애를 내세우고, 5) 전쟁과 도적이 없이 사회 전체가 태평한 생활을 하는 사회가 되어야 한다고 한다.(진정염, 1990, pp. 124-128; 이성윤, 앞의 논문, pp. 152-153.

에 처한 백성을 국가가 구제해야 하는 것을 강조하면서도 우선은 개인과 가족, 그리고 지역사회, 즉 공동체가 우선적 주체가 되어 민생을 보호하고 안정시켜야 한다고 주장했다.

이 시기 실학자들이 본 가장 중심이 되는 사회적 위협은 무엇이었을까. 실학자들은 민생보호와 민생안정이라는 시대적 요청에 부응한 다양한 개혁 방안을 제시했지만, 가장 문제가 되는 위협은 소수의 지주가 다수의 토지를 소유하여 자영농민을 소작농 또는 빈농으로 전락시켜 부익부 빈익빈을 심화시키는 토지제도를 민생안정을 위협하는 가장 큰 요인으로 보았다.<sup>52)</sup> 소수의 부농을 제외한 많은 서민층은 소비에 미치지 못하는 생산으로 생활고에 시달리고 있었으며, 특히 농사가 시작되기 전 춘궁기에 어려움의 정도는 심했다. 따라서 재해로 흉년이 든 경우 농사가 시작되기 전인 1월에 지역과 정도 및 성격을 감안하여 이재민 구제 방식으로 공진(公賑), 사진(私賑) 및 구급(救急)을 시행했다. 공진은 관곡으로 충당되고, 사진은 부호의 자발적 공여에 의존하였으며, 구급은 긴급상황에 대한 대처였으므로 1월 이전에도 지방 수령의 자비곡을 이용해 구제하는 경우가 많았다. 진휼 대상자인 진민(賑民)으로의 선발은 까다로워서 지역의 향임을 맡은 사람 중 덕망있는 사람(監考)이 재해지역 주민의 거주지, 주택구조와 면적, 소나 말 등의 보유여부, 가족 인적사항, 전답보유결수, 기타 수입 등을 조사하여 민호의 등급을 선정하였다.<sup>53)</sup> 등급은 초실, 작농, 자활, 빈궁, 구걸 등으로 분류되어 기록되었고 환곡지원 여부에 따라 상, 중, 하로 등급을 매겼다. 중은 환곡을 받을 수 있었고, 진민이 되기 위해서는 하 등급에 판정을 받아야했다. 이러한 공진, 사진 및 구급의 진급제도(賑給制度)는 오늘날의 공공부조에 해당하는 것으로 땅이 없어 농사를 지을 수 없거나 질병으로 스스로 생계를 마련할 수 없는 자, 화전민으로 재해를 당해 소출이 없어 구제혜택을 바라거나 빈농으로 스스로 생계를 유지할 수 없는 자와 전염병을 앓고 있거나 구제대상임에

52) 이상훈, 앞의 논문, p. 153.

53) 황정고, 1987, p. 31.

도 신분노출을 꺼려 진곡을 받기를 꺼려하는 향리사족으로 극빈한 자, 과부 등이 대상이었다.<sup>54)</sup>

이재민에 대한 구제에서 공진의 확대와 함께 사진 및 구급의 구제책이 시행된 것은 무상분급의 확대, 조세견감 및 국가재정의 위축에 따라 진휼규모가 축소되는 상황에서 이재민 구제를 위한 모휼(募粟)의존도, 즉 민간에의 의존도가 높아졌음을 의미한다.<sup>55)</sup>

그러나 진급제도가 거주민을 대상으로 구휼정책인 까닭에 유민에 대한 구휼은 소홀하였으며, 이들의 거주지 이탈은 생산력의 확보에 차질을 가져왔다. 유민에 대한 구제책으로는 시죽(施粥)과 환향안착이 있었다.<sup>56)</sup> 시죽은 진제창 근처에 임시 거처를 마련하고 죽을 끓여 먹이는 등 응급조치를 취한 것이며, 이렇게 아사자를 구제한 뒤 고향으로 돌려보내 진민으로 인정받게 조치해 주었으며, 유민의 시식은 활인원에서 담당하여 유민의 질병치료를 겸하였다. 놀라운 것은 시식의 기준이 나이와 성별에 따라 달리 정해져 있었다는 점이다<sup>57)</sup>. 고향에 돌아가려는 장정에게는 쌀 5두, 어린이에게는 쌀 3두를 지급하여 생계를 도왔고 환향하면 환곡을 탕감해 주어 고향을 떠나지 않도록 하였다.

특히 빈궁민이 균역과 조세, 각종 부역의 부담 때문에 아이를 낳지 못하거나 아이를 버리는 일들이 빈번해 이에 대한 대책이 요구되었다. 혼인을 못한 자에게는 돈 5냥과 무명 2필을, 장례를 치르지 못한 자에게는 돈 2냥과 포 1필을 하사하였으며, 정조대에는 유기아와 행걸아를 분명하게 구분하여 진휼사목으로 정했다.<sup>58)</sup> 이외에도 빈궁민의 어려움을 감안하여 조세를 경

54) 문용식, 『조선후기 진정과 환곡운여』(서울: 경인문화사, 2001) p. 75.

55) 이상윤, 앞의 논문, p. 158.

56) 조성린, “정조대 사회복지시책 연구”, 상명대 박사학위 논문, 2009, pp. 108-111. 이상윤, 앞의 논문, p. 158 재인용.

57) 15세 이상 남녀 각각에게 하루에 쌀 4홉, 콩 3홉, 장 3홉을, 11세에서 15세까지는 쌀 2홉, 콩 2홉, 장 반홉을, 2세에서 10세까지는 쌀 1홉, 콩 1홉, 장 반홉을 지급하였다.

58) 조성린, 위의 논문, pp. 131-132.

감해 주는 부세전감 방안의 시행과 더불어 제언(堤堰)과 관개시설의 관리 등 재해를 예방하는 노력도 기울였다.

이러한 조선후기 사회의 모순과 민생의 어려움을 해소하려는 다양한 정책과 노력이 있었음은 분명한 사실이다. 이러한 노력이 기반한 이념적 기초는 맹자에 있었다. 다산도 성선설을 믿고 백성을 포함한 모든 인간이 선하다는 생각에서 인간존중과 민본주의의 왕도정치를 실현하기 위한 인정(仁政)을 실현할 것을 촉구했다. 다산의 인정을 물질적 기반인 전제에서부터 살펴보면 여전제(閭田制)를 기반으로 토지운영의 폐단을 극복함은 물론 자연재해로 인한 사회적 위험에 대비하고자 하였으며, 생산을 늘려 평등의 복지를 실현하기 위해 생산과정에서의 ‘균’의 정신을 강조하였다. 그러면서 국가와 군주의 책무만이 아니라 가족과 지역공동체의 역할을 동시에 강조하여 군주 못지않게 지방관의 책무가 중요함을 설파했다.

그러나 조선사회는 국가운영의 주역인 관리의 신분상의 불안전성과 경쟁 상황으로 인해 당파와 같은 권력싸움이 일어나고 관직이 매매되어 착취수단 내지 치부수단으로 전락하면서 왕도정치의 이상은 현실과 멀어지고 있었다. 이러한 상황에서 민생을 위한 유교의 인정(仁政)은 관리의 수양과 혁신을 거치지 않고는 불가능한 일이었을 것이다.

이런 상황에서 국가를 개혁하기에는 한계를 느낀 다산은 민생을 해결하는 주체로 지역과 가족의 공동체에 분담시키고 있다. 우선 다산이 생각한 사회적 위험은 무엇이었는지부터 살펴보자. 토지의 생산성 증대는 노동력 수요의 감소를 가져왔고 이로 인해 소수의 부농과 토지로부터 유리된 빈농과 유민의 양산을 가져왔다. 농업의 생산성 증가와 더불어 늘어난 상품수요는 상공업의 진작을 가져왔고, 토지로부터 이탈된 사람들에게는 중요한 부의 획득과정이었을 것이다. 이러한 문제의식 속에서 다산은 토지제도의 개혁으로 여전제를 내세우고 인간의 이윤추구를 인정하고 자발적 생산욕구를 불러 일으키는 방도를 강조하였다<sup>59)</sup>.

59) 『與猶堂全書』 1集 11卷 論文集 田論四 民之趨利也 由水之趨下也 知地廣而人力誠也

다산은 기존의 사회체계가 갖는 한계를 인식하고 이를 극복하기 위한 방안으로 물질적 기반인 전제의 개혁을 구상했으며, 그가 구상한 사회구성의 기본원칙은 대안으로서 마을 공동체 건설이라는 차원을 제시했다.<sup>60)</sup> 마을 공동체인 지역공동체를 몇 개의 여(閭)로 구획하고 지주제를 민생파탄의 주범으로 보고 농민 중심의 소유원칙을 “농사짓는 사람만 받을 얻고 농사짓지 않는 사람은 받을 얻지 못하게 한다면 나는 이것으로 만족한다.”고 하여 경자유전의 사상을 제시했다.<sup>61)</sup> 그러나, 실제로 여전제에서 개인이 토지를 소유하는 것은 아니었고, 여 단위로 공동생산을 하고 공동분배를 하는 것을 의미한다. 여기서 공동분배란 똑 같이 나눈다는 것이 아니며 기여한 만큼의 노동량에 따라 분배함을 의미한다. 따라서 사대부라고 해서 실제로 농사를 짓지도 않으면서 전지를 소유하는 것은 여전제가 시행되었다면 가능하지 않았을 일이다. 양곡은 농사짓는 사람만이 배급을 받을 수 있으며 다른 직업을 가진 사람은 양곡과 교환할 수 있는 다른 생산이 있어야 했다. 사대부라고 해도 벼슬을 하지 않는다면 農功商 중 하나를 택해 전업한 후 양곡과 교환을 해야 한다.<sup>62)</sup>

생산을 위한 새로운 사회경제 체제의 구축이 필요하다는 본질적 사회개혁론을 제시한 것이다. 그러나 이러한 전제개혁은 그가 힘주어 말하기 어려운 한계가 있었고 현실적으로는 지역공동체의 복지서비스를 강조하는 차원에 만족할 수밖에 없었다.

다산의 지역사회 중심의 복지서비스 확충은 『목민심서』의 애민육조(愛民

知田小而出穀多也 知秋之分糧之高也 然後負耒耜挈妻子而至.

60) 최상천, “정약용의 여전제의 기본 원리 - 새로운 사회체제 구상의 검토”, 대구가톨릭대학교 인문과학연구소, 『한국전통문화연구』제 10권, 1995, p. 68.

61) 且夫盡天下而爲之農 固吾所慾也 其有不盡天下而爲之農者 亦聽之而已 使農者得田 不爲農者不得之 則斯可矣 均田限田者 將使農者得田 使不爲農者亦得之 使不爲工商者亦得之 夫使不爲工商者亦得之 是率天下而教之遊也.  
「田論」二

62) 조성환, “ ” p. 200.

六條)와 진황육조(賑荒六條)에 잘 나타나 있다.

다산은 애민육조를 쓰면서 수령의 직분을 1)농업의 번성, 2)호구의 증가, 3)학교의 진흥, 4)군정의 정돈, 5)부역의 균등, 6)사송의 간략, 7)간활의 금지 등 7사에 그치는 것이 아니라고 했다.<sup>63)</sup> 양로(養老), 자유(慈幼), 진궁(振窮), 애상(哀喪), 관질(寬疾)과 구재(救災)의 6가지 정책을 제시하였다. 노인에 대한 공경과 봉양이 유교사회의 근간인 효의 표현이었기 때문에 양로를 중시하여 해를 넘기기 전에 60세 이상의 노인에게 세찬을 돌려야 한다는 것이며, 이때 쌀 한말, 고기 두 근을 예단과 문안편지를 갖추어서 보내게 된다.<sup>64)</sup> 어린이를 돌보는 것은 국가의 법령에 정한 것으로 만약 기근이 든 해가 아닌데 유기가 있으면 수양할 사람을 구해 관에서 지원을 해야 한다.<sup>65)</sup> 네 가지 궁핍한 사람들인 환과고독(鰥寡孤獨)은 혼자 힘으로 일어서기 어렵다. 구휼에 있어서 ① 10-60세인사람, ② 육친이나 친척이 있는 사람, ③ 자기 재산이 있는 사람은 대상에서 제외되는 것으로 나타나 있다.<sup>66)</sup> 매년 봄 나이 들어 결혼하지 못한 사람을 짝지어 주거나 홀아비와 과부를 짝지어 주는 것(合獨之政)도 제안하고 있다. 상을 당하면 요역을 면해주고 궁하여 장사를 못 지내면 관(官)에서 재원을 마련해 장사를 지내주며, 질병으로 먹고 살 수없는 사람은 의지할 곳을 마련해 살게 해주고 장애자는 균역을 면제해 준다. 수해와 화재는 국법이 있으면 지키고 규정이 없는 경우에도 목민관이 잘 구휼해야 하며 그 시급함을 따져야 한다. 환난은 당하기보다 미리 예방하는 것이 좋으며<sup>67)</sup> 이재민과 마음을 다해 함께 걱정해야 한다고 하였다.

63) 남성만 역, 『牧民心書』(서울: 대양서적, 1975), p. 252; 장동희, “목민심서를 통해 본 다산의 복지사상 및 정책론,” 『정책과학연구』제13집 제 1호, p.142 재인용.

64) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 歲除前二日 以食物歸耆老.

65) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 若非饑歲 有遺棄者 募民收養 官助其糧.

66) 조성한, 앞의 논문, p. 201.

67) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 思患而豫防 又愈而既災而施恩.

구휼에 관한 복지정책을 논한 진황육조는 ①備資 ②勸分 ③規模 ④設施 ⑤補力 ⑥竣事 6개 항목으로 이루어지며, 그 주요 내용은 다음과 같다. 진황(賑荒)의 시작은 준비에 있다고 하면서<sup>68)</sup> 수령은 흉년으로 판정되면 양곡을 옮기고 조세를 감면하는 것을 논함은 물론<sup>69)</sup> 다른 곡식을 심도록 권장해야 하고 가을이면 보리심기를 거듭 권장해야한다<sup>70)</sup>고 세세한 방도까지 제시하고 있다. 또한 강제적인 징수가 아니라 수령과 지역부호의 자발적이고 솔선수범한 나누기를 강조하고<sup>71)</sup> 흉년을 당해 유민이 발생하면 이들을 차별하지 말고 불쌍히 여겨야 한다<sup>72)</sup>고 하여 서구의 구빈법이나 정주법과 매우 대조적인 생각을 피력하고 있다. 또한 구휼의 정책을 시행함에 있어 살펴보아야 할 것은 시기와 구휼의 규모(정도)라고 하여 즉시성과 적정성을 제시할 뿐 아니라<sup>73)</sup> 진장(賑場)의 숫자도 지역의 크기에 따라 달리해야 한다는 점과 대상자의 구분<sup>74)</sup>을 통해 차별화된 진휼을 제시하였다.

구휼을 위한 시설(賑廳)과 설비와 재료를 마련하고 진패, 진인, 진기, 진두를 만들고 기록을 남기도록 하는 등 절차를 구체적으로 만들어 균등하고 질서 있는 구휼이 가능하도록 하였으며, 유랑걸식하는 사람에 대한 배려와 전염병에 대비하도록 하였다. 무엇보다 유기된 영아의 입양과 떠도는 아이들에 대한 방책<sup>75)</sup>도 마련하고 있다. 흉년에 대응할 식량거리를 찾고 도둑을 막고 세금을 덜어주는 등 보완책을 제시하면서 진휼의 마무리는 망중(芒種)

68) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 救荒之政 莫如乎豫備 其不預備者 皆苟焉而已.

69) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 歲事旣判 亟赴監營 以議移粟 以議燭租.

70) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 歲事旣判 宜飭水田代爲旱田 早播他穀 及秋申勸種麥.

71) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 中國勸分之法 皆是勸糶 不是勸饑 皆是勸施 不是勸納 皆是身先 不是口說 皆是賞勸 不是威脅 今之勸分者 非禮之極也.

72) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 仁人之爲賑也 哀之而已 自他流者受之 自我流者留之 無此疆爾界也.

73) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 賑有二觀 一曰及期 二曰有模 救焚拯溺 其可以玩機乎 馭衆平物 其可以無模乎.

74) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 乃選饑口 分爲三等 其上等 又分爲三級 中等下等 各爲一級.

75) 『牧民心書』〈賑荒六條〉 嬰孩遺棄者 養之爲子女 童穉流離者 養之爲奴婢 並宜申明國法 曉諭上戶.

에 진장을 폐하고 기민이 다시 생업에 서는 것을 살피는 일로 마무리 한다고 하여 시기와 절차, 시설과 방법 등 구체적인 진휼책을 제시하였다. 현대적 의미의 빈곤층에 대한 사회서비스 제공시기와 정도, 시설과 방법 등 실천론에 대한 구체적인 복지서비스 이론을 설정한 것이다.

#### 4. 유교 복지사상의 성격과 한계

서구의 근대화에 따른 유랑민을 통제하는 것으로 시작된 서구의 사회복지와는 달리 조선은 국가운영의 근본이념을 신분제의 한계에도 불구하고 민본주의에 기반을 둔 인정의 실현으로 삼았다. 조선은 성문법과 전례 등에 근거한 체계적인 사회복지를 국가의 책무로 여기고 부모의 입장에서 자식을 보호하는 것처럼 백성을 보호하려는 입장을 취했고 그 원칙은 1) 빈민구제의 국가책임, 2) 구제의 신속성, 3) 지방관의 1차적 책임, 4) 중앙정부의 구호계획과 지방관에 대한 지도·감독지시, 5) 구제사업에 대한 지방관의 공과를 구분하여 상벌을 엄중히 하는 것이었다고 한다.<sup>76)</sup> 조선건국기와 부흥기의 사회복지 사상을 정도전과 정약용을 중심으로 살펴본 결과 유교복지사상에 나타난 몇 가지의 특성을 정리할 수 있다.

첫째, 유교의 복지사상은 맹자의 양민사상, 민본주의 사상에 근거를 두고 있다. 복지사상의 근간을 이루는 민본주의, 민생정치 이념은 조선 건국기에는 역성혁명의 명분론으로 작용했고 그 이후는 지배의 정당성을 확보하기 위한 것이었다. 정도전과 정약용 모두 맹자를 읽고 군주의 지배정당성이 민생에 있음을 근거로 제도론과 개혁론을 구상했다.

신은 일찍이 성현의 도통(道統)은 위로 무왕(武王)에 그치고 아래로 맹자에

76) 곽효문, “조선조의 사회복지법제에 관한 연구,” 『한국행정사학지』제 4집, 2000, p. 204.

그쳤으므로 그분들의 기상도 서로 비슷하다고 여겨왔습니다. 지금 만약 『맹자』의 글을 가지고 무왕의 도를 구한다면 거의 잘못이 없을 것입니다. 맹자가 평생 참된 마음으로 정성을 기울인 것은 곧 100리(里)의 땅에 왕도(王道)를 일으키는 것이었으나, 그 방법은 불과 5묘 되는 집터에 뽕나무를 심고 닭이나 돼지의 번식 시기를 잃지 않으며, 상(庠)이나 서(序)의 학교 교육을 신중히 하여 효제(孝悌)의 뜻을 밝히는 등 몇 구절뿐입니다.<sup>77)</sup>

라고 하여 다산은 맹자의 왕도정치의 의미를 부여하면서 간결히 왕도정치는 생산을 통한 효제에 있다고 하여 가족중심의 공동체 운영원리가 정치의 요체임을 강조하고 있다.

둘째, 유교의 사회복지사상은 농업사회에 근거한 경제상황에서 기본적인 수요를 생산하고 분배하는 과정에서 나타난 생산의 저해요인인 재해를 주요한 사회문제로 보았고, 시혜의 시기와 긴박함의 정도를 경작시기에 맞추었다. 자본주의 사회에서 시장경제의 위기를 사회복지가 가장 중요한 사회문제로 보는 것과 같이 농업사회에서 자연재해로 인한 생산감소에 제도적 대비책을 세우는 등 농업경제의 구조적 한계를 인식하고 제도적으로 보완하고자 하였다. 사창, 의창, 상평창 등 구휼제도와 구황제도의 마련이 이에 해당한다. 그러나 신분제에 따른 생산과 소비의 불일치나 불평등에 대한 제도적 보완은 이루어지지 못하고 실학에서 사상적으로 논의될 뿐이었다.

셋째, 유교의 사회복지사상은 농업경제의 한계나 신분적 생산구조의 모순을 근본적으로 치유하려고 하지 않고 이러한 문제로 인한 민생을 보완하려는 입장에 서 있었다. 생산과 소비의 규준을 정하고 사회를 운영하려고 하면서도 본질적 문제인 생산의 불안정성이나 생산력의 구조적 문제에 대한 논의는 불가능한 상황이었기에 보완적인 사회서비스의 제공을 최대의 사회

77) 정약용, 박석무 등 편역, 『다산논설선집』〈孟子策〉(서울: 현대실학사, 1996), p. 249.

복지로 여기고 있었을 뿐이다. 때문에 군주나 수령이나 간에 이들이 인격의 수양을 통해 인정을 베풀기를 기대하는 차원에서 문제를 해결하려고 했다. 따라서 사회복지는 정치와 밀접한 관계를 가지면서 지배자의 시혜적 성격을 갖는 것이었지 독자적인 논리를 갖는 것은 아니었다. 자연재해에 대한 구제책으로 시행된 사창(社倉)제도가 민간의 기여에 기대하는 바가 컸지만, 이때에도 민간 부호의 기여는 직접적으로 빈민에게 향한 것이 아니라 지배층의 시혜에 동참하는 것일 뿐이었다. 이렇듯 모든 사회복지적 제도와 활동이 정치적 명분과 통치의 정당성을 보증하는 수단적 역할을 했을 뿐이다. 신분과 지위에 따른 명분의 실현으로 복지가 시행된 것이다.

넷째, 유교사회의 사회복지의 복지자원의 원천을 도덕적 수양이나 인간의 품성에 의존하는 불안정성을 보이고 실제적으로 필요한 물질적 기반에 대한 준비나 대책은 매우 부족한 명분상의 복지였다. 사회복지의 실현을 위해서는 공리(utility)가 확보되어야 한다. 공공부조 방식을 택하는 경우 조세를 통해서, 사회보험의 방식을 택하는 경우 제도화된 각출금을 통해서, 그리고 사회서비스의 경우 인적자원의 확보와 다양한 복지자원의 확보가 있어야 사회복지가 실천력을 가진다. 그러나 군주의 교화나 관리의 목민정신, 양민의 선한 마음 등 실천력을 지닌 물질적 기반에 대한 논의는 없는 가운데 유교의 복지가 정치의 중심에 놓여져 있었다는 점에서 매우 불안하고 추상적인 민생정치였다고 할 수 있다. 이론과 명분은 있었지만 실제로는 미약한 명분론적 복지사상이었다.

#### IV. 전통적 복지사상의 한국적 복지실현에의 함의

지금까지 전통적 복지사상을 조선의 창업기와 혁신기의 두 이론가를 중심

으로 살펴보았다. 창업기와 붕괴기의 사회적 문제의 해결을 복지 개념으로 분석해 보려는 시도로 인해 수성기의 시기적 공백이 발생한 것은 수성기에는 사회적 문제가 어느정도 안정되고 정리되었다는 생각에서였다. 결론적으로 혼란상의 전통사회에서 민을 위한 정치적 사유는 현대적 사회복지 이론에 비추어보아도 매우 긍정적인 방향에서 복지사상의 요소를 갖고 전개되었다고 할 수 있다. 한 예로 정도전의 경우, 혁명의 주체세력들이 이미 과전법을 시행하자 불완전한 과전법을 보완하기 위한 방편으로 조세의 징수와 재원의 사용에 관한 자신의 생각을 피력하고 생산의 감소에 따른 민생의 어려움을 예방하고자 했다. 자신이 생각했던 새로운 왕조의 이상적인 물질적 기반구축이라고 생각했던 정전법의 시행이 현실적으로 어려워지자 과전법에 근거한 사회운영의 한계와 문제점을 해소함으로써 민생을 유지하려고 한 것이다. 현대적 의미의 복지사상이라고 하겠다. 다산의 경우에도 조선사회의 모순과 폐단이 극에 달하는 상황에서 군주의 교체까지는 아니지만 수령의 교체나 선정을 통해 민생을 해결해보려는 다양한 복지사상을 제시하였다. 보는 관점에 따라 민본정치를 복지정치로 생각할 수도 있지만 두 개념 사이에 연관성은 있어도 같은 개념으로 보기에는 무리가 있다. 사회의 경제사회적 운영방식과 이에 따른 사회문제 해결을 제시한다는 사회복지의 기본논리를 갖고 따져보고자 했다. 유교의 민본사상의 본질은 무엇인가. 민본의 정치이념이 진정 백성의 안위와 행복을 추구하는 정치이념이었는지 아니면 형식적인 논리나 명분에 지나지 않았는지 판단을 요하는 부분이다.

물론 서구의 복지사상과 전통적 민본주의 정치사상의 복지개념 사이에는 상이한 점이 많아 민본주의 정치사상을 복지론으로 여과 없이 대체할 수 없음을 분명하다. 그러나 두 개념이 상호 연관되어 있는 것은 사회운영 과정에서 사회적 약자인 민 혹은 국민의 욕구와 문제를 인식하고 이를 해결하려는 노력이 있었다는 점이다. 다만 서양의 복지사상이 사회문제를 사회운영과 분리시켜 치료적 관점을 지니고 시작한 반면 동양의 민본주의 정치론은 사회운영 자체에 민의 복리를 전제로 하고 있다는 차이는 분명하다.

그렇다면 전통적 민본정치와 복지사상을 살펴보면서 오늘날 복지국가 건설과 운영에 주는 시사점을 무엇인가. 무엇보다 중요한 것은 민생이 통치의 명분이었던 아니면 실제적 효용성을 지니는 것이었던 간에 정치사상으로서 일반 백성의 삶에 국가의 관심과 노력이 있었다는 것은 서구의 근대 정치사상과 비교할 때 앞선 사유임에 틀림없다. 오늘날 우리의 정치는 마키아벨리즘과 같은 서구의 사고틀과 정책적 관념을 갖고 우리 사회를 움직여 온 면이 진하다. 그러나 요즘은 정치적 화두가 되고 있는 민생, 복지에 관한 정치적 사유가 전통사회에서 찾아질 수 있다는 것은 매우 다행스러운 일이라고 생각된다. 특히 다산의 목민심서에 제시된 진휼정책은 진휼의 방법과 구체적인 기준을 상세히 제시하는 등 당사자인 기민이나 유민의 입장에서는 보다 안정적인 구휼의 혜택을 받을 수 있고 자의적인 시혜에서 벗어날 수 있는 가능성을 보여주었다는 점에서 구체적인 복지실천의 의지가 있었음을 알게 한다. 행정관에 대한 지침서이자 윤리교범이라는 점에서 당연하다고 생각할 수도 있지만 사회복지 전달체계에 대한 관념이 존재했다는 사실의 확인만으로도 의미 있는 일이다.

이렇듯 전통적인 사회복지사상은 유교사회의 민본정치 이념의 발로라고 하겠지만 사회문제에 대한 관심과 대책 및 예방에 대한 논리를 체제운영논리 형성시기부터 갖추고 있다는 점에서 문제와 대책이 이분화되어 있는 서구의 복지사상 논리를 앞서는 것이며, 공동체적 관점에서 사회문제에 대응하려던 우리사회의 강점을 살려 현재 사회복지정책 형성과 운영에 접목시킬 부분이라고 하겠다.

▣ 투 고 일 : 2014년 08월 05일

▣ 심 사 완 료 일 : 2014년 09월 13일

▣ 계 재 확 정 일 : 2014년 09월 22일

< 참고문헌 >

- 곽효문, 2000. “조선조의 사회복지법제에 관한 연구,” 『한국행정사학지』 제4집: 197-219.
- 곽효문, 2004. “조선조 이익의 사회복지사상에 관한 연구,” 『한국행정사학지』 제15집: 1-38.
- 김기현, 2007. “성리학의 인간관과 생활예절,” 한국유교학회, 『유교사상문화 연구』 제9집: 65-97.
- 김용욱, 2013. 『삼봉 정도전의 건국철학』. 통나무.
- 김인호, 2005. “鄭道傳의 역사인식과 군주론의 기반 - 〈經濟文鑑〉의 분석을 중심으로,” 『韓國史研究』 제131호: 257-284.
- 김효건, 2013. “정약용의 사회복지사상에 관한 연구-목민심서를 중심으로,” 『한국행정사학지』 제33호: 133-157.
- 박승희, 1999. “사서(四書)에 나타난 유교의 사회복지사상,” 한국사회복지학회, 『한국사회복지학』 제38집: 126-152.
- 박종묵, 2013. “유가의 정치사상과 사회복지,” 『법철학연구』 제16권 제2호: 107-142.
- 박희택, 1998. “사회복지의 개념구성에 관한 동양학적 고찰,” 『진각 사회복지』 제1호: 71-89.
- 윤석경·권정만, 2012. “사회복지에서의 복지 개념과 조선왕조실록의 복지 용례의 비교와 함의,” 한국공공관리학회, 『한국공공관리학회보』 제26권 제2호: 63-87.
- 이광모, 2009. “다산의 지역복지 공동체 행정사상,” 한국행정학회, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』: 821-839.
- 李珉洙, 2000. 『朝鮮前期 社會福祉政策研究』. 혜안.
- 이성운, 2011. “실학사상에 나타난 복지이념에 관한 연구,” 『한국행정사학지』 제28호: 135-170.

- 李振杓. 2000. “삼봉 정도전의 경세사상,” 대불대학교 『논문집』 제 6권 제1호: 187-214.
- 장동희. “목민심서를 통해 본 다산의 복지사상 및 정책론,” 『정책과학연구』 제13집 제 1호 : 131-149.
- 鄭道傳, 2009. 『經濟文鑑』 지만지고전선집.
- 정도전. 1985. 『朝鮮經國典』 휘문출판사.
- 정병석·권상우. 2912. “유가의 복지: 유형, 이념, 실천,” 『철학논총』 제 69집 제3권: 459-483.
- 정약용 저, 박석무 외 편역. 1996. 『다산논설선집』. 현대실학사.
- 정약용. 이철한 편역. 1990. 『牧民心書』. 은광사.
- 조성한. 2006. “다산의 생산적 복지이념 및 정책,” 『한국행정학회 학술대회발표논문집』:195-210.
- 최봉영. 1999. “성리학적 인간관과 인본주의,” 동양사회사상학회, 『사회사상과 문화』 제2집: 31-77.
- 최상용·박홍규. 2013. 『정치가 정도전』. 까치.
- 최상천. 1995. “정약용의 여전제의 기본 원리 - 새로운 사회체제 구상의 검토”, 대구가톨릭대학교 인문과학연구소, 『한국전통문화연구』 제10권: 67-92.

**Abstract**

## A Study on the Social Welfare Ideas in Traditional People-Oriented Political Thoughts of Chosun Dynasty Focused on Chung Dojeon and Chung Yakyong

Kwon Jeong-Ho

Incheon National University

This study critically reviewed Traditional Political Thoughts of Yi-dynasty, which declared “put people first” political ideas of Neo-confucianism as ideological foundation of constructing the nation. They adopt people oriented political thoughts of neo-confucianist Zhu Xi and tried to reform traditional Korean society by agrarian reform such as ‘kwa-jun-bub’ by Chung Dojeon and ‘Ryu-jun bub’ by Chung Yakyong. Sambong tried to reform tax system for compromising insufficient land system reform, for which he originally planed to adopt ideal ‘chung jun bub’, and suggested many institutional supporting systems for the second class nonpersons such as widowers, widows, orphans and those old people who has no children. In late Yi-dynasty, in trouble with corrupted class system and difficulties from wars, Dasan raised a reform thoughts with ‘Ryu jun jae’ which declared ‘land for farmers’, and early social contract thoughts such as ‘king as a representative’ idea. Generally Traditional Korean Political thoughts were based on Mencius’s people oriented political thoughts and from them we can find some factors of welfare thoughts though they were in forms of fused mode. They, at least theoretically, looked for welfare policies and institutions such as economic considerations and welfare services for the disadvantaged people of the era, recognizing the defects of the economic and social systems of the era, whatever systems they adopted.

KEY WORDS: Social Welfare ideas; Traditional People-oriented Political Thoughts; neo-confucianist Zhu Xi; Mencius’s people oriented political thoughts; Chung Dojeon; Chung Yakyong.