

신라 진흥왕의 복지정치: 진흥왕 순수비를 통한 고찰

박 의 맥 | 위덕대학교

복지정치는 복지를 아젠다로 하는 정치를 뜻한다. 또한 복지를 바라보는 정치적 관점을 복지정치라 할 수 있다. 특히 정치발전을 복지로 보는 관점이 유력하다. 근대화과정에서 비롯된 모순을 극복하기 위해 근대국가가 선택하는 정치적 변화의 방향이 복지이다.

근대 이전의 정치발전적 복지정치로서 신라 중고기의 지방민을 불교의 온정주의로 배려한 불교적 복지정치를 들 수 있다. 이 글은 한국정치에 있어서 복지정치의 한 전형으로 평가할 수 있는 신라 진흥왕(540-576)의 복지정치를 다룬 것이다. 네 기의 진흥왕 순수비를 중심으로 고찰하였다.

신라 진흥왕의 복지정치는 다음 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 신라의 '유연성'과 '열린 정치'이다. 둘째, 진흥왕대에는 구민(舊民)과 신민(新民)을 차별하지 않고 같은 왕의 인민으로 대한 '평등성'이다. 셋째, 불교승려가 왕의 최측근으로 위치하고, 지방민을 비롯한 백성들에 대한 무육(撫育)의 역할을 수행하였다. 넷째, 진흥왕은 복수임명제를 통해 지방민을 위한 정치의 효율을 극대화하고 있다. 다섯째, 통일복지의 예비로서 삼국통일의 주체들이 진흥왕대에 활약을 가지고 성장, 육성되고 있었다.

주제어: 진흥왕, 복지정치, 순수비, 신라의 유연성, 열린 정치, 평등성, 불교승려의 무육(撫育), 정치효율의 극대화, 통일복지의 예비

I. 서론

'복지정치(welfare politics)'는 복지를 아젠다로 하는 정치를 뜻한다. 일반적으로 복지국가의 정치는 복지정치로 범주화할 수 있기에, 복지정치는 복지국가의 정치

적 측면을 지칭한다고 할 수 있다.¹⁾ 복지국가의 유형에는 두 가지가 있다. 국가온정주의(state paternalism)로서의 적극국가(Verstaatlichung)와 국가의면주의(state unconcernism)로서의 소극국가(Entstaatlichung)가 그것이다. 어느 유형이든 이들 복지국가의 복지에 대한 정치적 관점은 복지정치의 주요주제가 된다.

복지를 바라보는 관점으로는 세 가지가 있는데,²⁾ 이 중 '정치적 관점'은 바로 복지정치에 해당된다고 하겠다. 복지에 대한 정치적 관점은 정치학자의 수만큼 많을 것이나(김광웅 1983, 51-54), 정치발전과 연관한 이해가 대표적인 것이다. 서정갑의 견해를 들 수 있는데, 그는 복지를 정치발전과 정치체제의 유지와 관련하여 이해하고 있다. 오르간스키(A. F. K. Organski)의 전 4단계 정치발전론 중 제3단계인 '국민복지의 정치(the politics of national welfare)'에서 정치적 안정요인으로 복지는 중대한 의미가 있다고 보고 있다(서정갑 1979, 192-194).

이러한 관점은 서구의 근대화과정에서 비롯된 근로자 대중의 불안정과 빈곤을 극복하고 진정한 의미의 자유와 평등을 실현하기 위한 것이 복지이며, 근대 자본주의체제의 내재적 모순으로 인한 동요를 극복하기 위하여 근대국가가 선택하는 변화의 방향이 복지라는 정치사적 이해를 전제로 하고 있다(서정갑 1979, 191-192). 따라서 국가온정주의로서의 적극국가가 가까우며, 복지와 정치발전의 연관성이 높다고 할 것이다.

근대 이전의 정치발전적 복지정치로서 인도 통일제국이 아소카왕대의 불교적 복지정치를 거례(擧例)할 수 있으며, 또한 신라 중고기(中古期)의 지방민을 불교의 온정주의로 배려한 불교적 복지정치를 찾을 수 있다. 전자가 통일을 완성한 단계에서 행해진 것이라면, 후자는 통일을 향한 정치적 과정(전쟁)에 지방민들을 능동적으로 참여하게 하면서 행해진 것이라는 차이점은 있으나, 정치발전과 관련하여 복지를 고찰할 수 있는 좋은 역사상의 예라고 할 수 있으며, 이들이 불교와 연

-
- 1) 우리 나라는 GDP 대비 공적 사회지출이 10% 미만으로서 '저복지국가' 이나(이숙종 편 2003, 9-17), 헌법 전문(前文)에 복지국가를 지향한다는 점을 분명히 하고 있어 넓은 의미의 복지국가에 포함될 수 있다. 광의의 복지국가에는 '복지국가를 지향하는 국가'도 포함된다.
 - 2) 복지를 바라보는 세 가지 관점은, (1) 제도적 관점(institutional perspective), (2) 분석적 관점(analytic perspective), (3) 정치적 관점(political perspective) 등이다(N. Gilbert and P. Terrell 2005, ch. 1).

관되어 있는 점이 흥미롭다고 하겠다. 이것은 불교가 국가통치의 지배적 이념이 될 경우, 온정주의로 작용하면서 적극국가론을 성립시키는 점과 관계가 있는 것으로 보인다.

‘사회복지’를 <사회구성원들이 기존의 사회제도를 통하여 자신의 기본적인 욕구를 충족시키는데 어려움을 겪고 있거나 어려움이 예상될 때, 그 욕구를 충족시킬 수 있도록 도움을 제공하는 조직화된 사회적 활동의 총체>라 개념정의할 때(장인협 외 2000, 3), 신라 중고기의 ‘지방민에 대한 불교적 복지정치’는 다음의 구성요건 위에서 성립한 것이라 하겠다. (1) 무속신앙에 기반한 ‘기존의 사회제도’를 대체한 불교적 지방사회 운영체제, (2) ‘기본적인 욕구’ 외 통일지향의 국가적 욕구를 충족시키는 불교, (3) ‘도움을 제공하는’ 조직화된 불교적 활동 등이 그것이다.

한국정치에 있어서 복지정치의 한 전형으로 평가할 수 있는 것은 신라 제24대 진흥왕(540-576)의 복지정치라 할 수 있다. 신라 진흥왕의 정치는 여러 측면에서 ‘현재성’을 띠고 있는 것으로 주목받고 있다(박희택 2003, 192-199). 이것은 기본적으로 오늘날에도 의미를 띠고 있는 진흥왕의 정치개혁에 말미암은 것이지만, 무엇보다도 정치발전적 복지정치의 요소를 두루 갖추고 있다는 점에서 그러하다고 할 것이다. 이러한 점들은 진흥왕 순수비에 잘 나타나 있는 바, 네 기의 진흥왕 순수비를 중심으로 신라 진흥왕의 복지정치를 고찰해 봄으로써 그 함의(含意)를 해석해 보기로 한다.

II. 진흥왕 순수비의 건립연대의 정치

진흥왕 순수비 네 기의 건립연대를 규명해봄으로써 당대 정치의 흐름을 재구성해 보기로 한다. 네 기의 진흥왕 순수비를 통괄해볼 때, 성격상으로 보면 창녕비와 나머지 세 비가 구별이 된다. 창녕비는 척경비(拓境碑)에 해당하고, 나머지 세 비는 순수비(巡狩碑)로 보는 것이 타당하다. 그럼에도 창녕비를 창녕 진흥왕 ‘순수비’로 부르는 것은 통칭이라 할 것이다.

건립연대상으로는 연대가 명확한 것이 창녕비(진흥왕 22년, 561), 황초령비 및 마운령비(진흥왕 29년, 568)이다. 그런데 북한산비는 간지부분이 마멸되어 명확하

지 않다. 황초령비도 간지부분이 마멸되었으나, 내용구성 상 마운령비와 흡사하고 양 비의 위치 또한 비교적 근접해 있어 학계에서는 두 비가 같은 해에 건립된 것으로 보는데 이론(異論)이 없다.

북한산비의 건립연대에 대해서는 세 가지 견해가 병존하고 있는데(노용필 1996, 1-7), (1) 진흥왕 29년(568) 이후 건립설(김정희, 노중국, 今西龍 등), (2) 진흥왕 29년(568) 건립설(김윤경, 김창호, 최남선 등), (3) 진흥왕 16년(555) 건립설(노용필, 이병도, 최익한 등)이 그것이다.

(1)과 관련 김정희의 주장을 소개하면(김정희, 최완수 역주 1976, 213), 『삼국사기』의 “廢北漢山州 置南川州, 又廢比列忽州 置達忽州”(삼국사기4 신라본기4 진흥왕 29년조)라는 진흥왕 29년(568)의 기록과 북한산비의 ‘남천군주(南川軍主)’라는 표현을 중시하여, 비열홀주가 폐지될 때 황초령비가 건립되었듯이, 북한산주가 폐지되면서 남산주가 설치된 진흥왕 29년(568) 이후에 북한산비가 건립되었다고 본다. 노중국 또한 같은 논리로 이 견해를 지지하고 있다(노중국 1992b, 68).

(2)와 관련 김윤경의 주장을 소개하면(김윤경 1985, 391), 『삼국사기』의 “王巡幸北漢山 拓定封疆”(삼국사기4 신라본기4 진흥왕 16년조)이라는 진흥왕 16년(555)의 기록을 부정하고, 진흥왕 29년(568)에 마운령 및 황초령은 물론이고 북한산도 순수하였다고 이해하면서 이 때 북한산비를 세웠다는 것이다. 김창호는 마운령비와 황초령비의 인명표기와 북한산비의 인명표기를 비교할 시 동일인의 관등이 꼭 같기 때문에 같은 시기에 건립된 것으로 보았다(김창호 1994, 45-46).

(3)과 관련 이병도의 주장을 소개하면(김창호 1994, 45-46), 『삼국사기』 4, 〈신라본기〉 4, 진흥왕 16년조의 기록을 신뢰하는 한편, 진흥왕 29년조의 남천군주 설치기록은 부정하고, 오히려 남천군주 설치한 진흥왕 16년(555) 이전의 사실로 보아야 한다는 논지를 펴면서 진흥왕 16년(555) 건립설을 내세우고 있다. 노중국도 진흥왕 16년(555) 이전에 남천군주가 설치되었다는 내용이 『삼국사기』에 꺾문(闕文)되었을 뿐 사실이라고 하면서 이 설을 따르고 있다(노용필 1996, 6-7).

이들 세 견해는 저마다 납득할 만한 논거를 가지고 있는 동시에, 반박받을 수 있는 요소도 소지하고 있음이 사실이다. 다만 네 비의 성격에 있어서 창녕비와 여타 세 비의 구분이 확실하고, 창녕비의 서체가 광개토태왕비문의 그것과 흡사하여 북한산비나 황초령비·마운령비보다 고졸(古拙)하다는 지적(노중국 1992c, 53)을 고려하면, 북한산비는 황초령비·마운령비와 더불어 창녕비보다 후대에 건립되었

다고 할 수 있으며, 구체적으로는 (2)의 주장과 같이 진흥왕 29년(568) 건립설을 지지할 수 있다.

진흥왕이 재위 29년(568)을 맞아 그간 큰 공력으로 공취(攻取)한 한강이북지역을 일괄 순수하였다고 간주하고자 한다. 이 경우에도 물론 해명되어야 할 점은 있다. 북한산비가 황초령비나 마운령비와 내용구성을 달리 하고 있다는 점이다. 특히 불교를 우대하면서도 유교를 크게 수용한 점이 황초령비와 마운령비에는 동일하게 보이는데, 북한산비에는 이 점이 조금은 보이거나 그렇게 두드러지지 않는 다. 여기에 대해서는, 첫째, 순수한 시점이 같은 해라 하여도 몇 달의 상거(相距)가 있고, 둘째, 가까이 위치한 황초령비와 마운령비에는 동일한 서인(書人)이 비문을 썼으나 북한산비에는 경우에는 달랐기 때문에 내용구성상 그 정도의 차이가 나게 되었다는 답변을 할 수 있을 것이다.

이렇게 본다면, 진흥왕 순수비는 <창녕비(진흥왕 22년, 561) → 북한산비·황초령비·마운령비(진흥왕 29년, 568)>로 두 단계로 구분된다. 북한산비와 황초령비 및 마운령비의 건립순서에 대해서는 단정하기 어려움이 있다. 북한산비에는 연월일 부분이 다 마멸되어 있고, 마운령비는 월이 누락되어 있다. 황초령비는 간지부분이 마멸되어 있는 대신 월일이 남아 있다. 김창호의 경우, 북한산비가 황초령비와 마운령비의 8월보다 앞선다고 보면서, 그 논거로 비지부지 급간(比知夫智 及干)과 미지 대나말(未智 大奈末)이 북한산비에서는 사대등(使大等)의 관직을 갖고 있다가 황초령비와 마운령비에서는 대등(大等)의 관직을 가지고 있다는 점을 들고 있다(김창호 1994, 46).

III. 진흥왕 순수비의 석독(釋讀)

비의 성격과 비의 건립순서를 동시에 고려할 때, 창녕비를 먼저 석독하고, 이어서 북한산비를 석독하며, 그 후 황초령비와 마운령비를 같이 석독해 나가기로 한다. 황초령비는 파손이 적지 아니 하여 판독에 어려움이 따르나, 마운령비와 내용구성이 흡사하므로, 이를 판독함으로써 황초령비의 내용까지 수렴할 수 있다.

먼저 창녕비의 주요부분을 보도록 한다. 원래 경남 창녕군 창녕읍 동쪽 화왕산 줄기인 목마산의 서쪽 언덕에 위치해 있던 것이 일제시대에 옮겨져 현재는 창녕읍

내에 자리하고 있다. 640여자 중 180여자가 마멸되어 판독에 어려움이 있다. 창녕은 본래 비화가야(非火伽耶)의 땅이었으나, 진흥왕 16년(555)에 신라의 하주(下州)로 편제된 곳이다(삼국사기34 잡지3 지리지조). 왕은 6년이 경과한 시점에 하주 창녕을 직방(直訪)하여 다음과 같이 언설하고 있다.

II-a. 辛未年 2월 1일에 세웠다. 寡人은 어려서 왕위에 올라 輔弼하는 신하에게 政事를 맡겼다(政委輔弼). (중략) 大等, 軍主와 幢主와 道使, 外村主는 살핀다.³⁾ (중략)

II-b. 上大等과 古奈末典의 法選 〇人. (중략) 이 때 〇〇大〇는 〇〇〇〇智 葛文王이고,⁴⁾ 〇〇〇〇者는 漢只 〇〇의 屈踰智 大一伐干이고, (중략) 沙喙部の 武力智 迺干이고, 喙部の 小里夫智 〇〇干이고, 사탁부의 都設智 沙尺干이고, (중략) 〇〇等은 탁부의 居七夫智 一尺干, 〇〇夫智 일척간, 사탁부의 甘力智 〇〇干이다. 〇大等은 탁부의 未得智 〇尺干, 사탁부의 七聽智 及尺干이다. (중략) 碑利城軍主는 喙의 福登智 沙尺干이고, 甘文軍主는 沙喙의 心麥夫智 급척간이다. 上州 行使大等은 사탁부의 宿欣智 급척간, 탁부의 次叱智 奈末이다. 下州 행사대 등은 사탁부의 春夫智 大奈末, 탁부의 就舞智 大舍이다. 于抽悉 〇〇西阿那 使大等은 탁부의 北尸智 대나말, 사탁부의 須仞夫智 奈 〇이다.⁵⁾ (하략)

이어서 북한산비의 주요부분을 읽어 보도록 한다. 이 비는 원래 서울시 종로구 구기동 승가사 인근의 북한산 비봉(碑峰)에 있었는데, 지금은 국립중앙박물관으로 옮겨져 보존되고 있다.⁶⁾ 250자 내외이나, 김정희의 초견(初見) 이래 글자가 완

3) 단양 적성비에 대중등·군주·당주·도사(추정)·사인 등 제반관직이 다 나왔듯이, 창녕비에도 대중·군주·당주·도사·외촌주 등 제반관직이 다 나오고 있다.

4) 갈문왕에 대해서는, “新羅追封王 皆稱葛文王 其義未詳”이란 성격규정이 나온다(삼국사기1 신라본기1 일성왕 15년조). 김부식이 『삼국사기』를 편찬할 당시에도 갈문왕의 성격에 대해서는 단정적일 수가 없었음을 보여준다. 갈문왕은 『삼국사기』와 『삼국유사』를 통틀어 19인이 나오고, 금석문자료에서는 영일 냉수리비·울진봉평비·울주 천전리서석·창녕비 등에 나온다. 창녕비의 이 갈문왕은 왕권강화 이전의 갈문왕과는 다른 성격을 가진 갈문왕으로 보아야 한다. 왕의 인척으로 추봉되었을 뿐, 지증왕이 왕이 되어서도 초기에 갈문왕으로 불리워진 것과는 구분된다고 할 것이다.

5) 김창호 1994, 28-38; 노용필 1996, 25-36; 노중국 1992c, 53-67.

6) 이 비가 있던 북한산 비봉 그 자리에는 현재 ‘신라 진흥왕 순수비 유지(遺址)’가 비석

전하게 판명된 것은 70자 내외에 지나지 않는다. 사계 전문가들의 마운령비 및 황초령비와의 상관성을 고려하여 관계적인 연구를 한 결과, 비문의 전체내용을 추정할 수 있게 되었다.

II-c. 眞興太王이 衆臣들과 함께 □□을 巡狩할 때의 기록이다. (중략) 霸主가 賞爵物을 設□하고, (중략) 建文으로 大得人民하며, (중략) 이리하여 管境을 순수하면서 민심을 □□하고, 노고를 위로하고자 한다. 만약 충성과 신의와 정성이 있으며, 재주가 뛰어나고, 재난의 機微를 잘 살피며, 적에게 용감하고, 싸움에 강하며, 나라를 위해 충절을 다한 有功之徒에게는 賞爵物을 더한다. 漢城을 지나가는 길에 石窟에 머무는 道人을 찾아 뵈고, □□□□한 후, 돌에 새겨 사를 기록한다(刻石誌辭).

II-d. 隨駕한 大等은 喙部の 居柒夫智 一尺干, 內夫智 일척간, 沙喙部の 武力智 迺干이다. 南川軍主는 사탁부의 □□□□□□이다. 使大等은 틱부의 □□夫智 及干, 未智 大奈이다. □□□□는 사탁부의 屈丁次 奈이다.⁷⁾ (하략)

그리고 가장 북쪽에 위치했던 마운령비와 그 아래의 황초령비를 판독해 보기로 한다. 이 두 비는 현재 함흥역사박물관에 보관되어 있다. 위에서 언급하였듯이 황초령비와 마운령비는 내용구성이 대동소이한데,⁸⁾ 황초령비는 파손으로 떨어져 나간 부분이 적지 않으므로, 마운령비를 중심으로 해서 석독해 보도록 하고, 필요한 부분은 황초령비의 유관부분을 참조하도록 한다.

II-e. 太昌 元年 歲次 戊子 8월 21일 癸未에 眞興太王이 管境을 巡狩하고, 돌에 새겨 기록하였다. 무릇 純風이 일지 않으면 世道가 眞實에 어긋나고(世道乖眞), 그옥한 德化가 퍼지지 않으면 邪惡이 서로 다룬다. 그러므로 帝王은 年號를 세워

으로 세워져 있고, 그 뒷면에 “이 곳에 세워졌던 진흥왕 순수비가 1천 4백여 년의 오랜 풍우로 그 비신 보존이 어려워, 안전관리 차원에서 1972년 8월 국립중앙박물관으로 이전하고, 그 유지를 사적(제228호)으로 지정한다”고 새겨져 있다(차용걸·최진연 2002, 42).

7) 김창호 1994, 39-54; 노용필 1996, 18-24; 노중국 1992b, 68-74.

8) 다만 황초령비는 한 면에 다 새겨져 있는데 반해, 마운령비는 앞면과 뒷면에 나누어 새겨져 있다. 뒷면에는 수가한 신하들이 기록되어 있다.

(帝王建號), 스스로를 닦아 백성을 편안하게 하지 않으면 안 된다(修己以安百姓). 그러나 朕은 歷數가 몸에 이르러, 위로는 太祖⁹⁾의 基業을 이어받아 왕위를 계승하여 몸을 조심하며 스스로 삼가하나, 乾道를 어길까 두렵다. 또 天恩을 입어 운수를 열어 보일 수 있었으니, 어둡고 어두운 중에도 천지신에 감응되어, 하늘의 뜻(符)에 응하고 백성의 바람에 부합하였다(應符合算). 이로 말미암아 사방으로 영토를 개척하여(四方託境) 백성과 토지를 널리 획득하니(廣獲民土), 이웃 나라가 신의를 맹세하고 우호를 요청하는 사신이 서로 오고 갔다(隣國誓信 和使交通).¹⁰⁾ 아래로 스스로 헤아려 新舊의 百姓을 같이 어루만졌으나(府自惟攄撫育 新古黎庶), 그럼에도 왕도의 덕화가 고루 미치지 아니 하고(猶謂道化不周), 은혜의 베풀어 없다고들 한다(恩施未有於是). 이에 무자년 가을 8월에 관경을 순수하여 민심을 살펴서 위로하고 물건을 내려 주고자 한다. 만약 충성과 신의와 정성이 있으며, 재주가 뛰어나고, 재난의 기미를 잘 살피며, 적에게 용감하고, 싸움에 강하며, 나라를 위해 충절을 다한 有功之徒에게는 賞賚物을 더하여 주고, 공훈을 표창하고자 한다. (중략)

II-f. 隨駕한 이는 沙門道人 法藏과 慧忍이다. 大等은 喙部の 居柒夫智 伊干, 內夫智 이간, 沙喙部の 另力智 迺干, 탁부의 服冬知 大阿干, 比知夫知 及干, 未知 大奈末, 及珣夫知 奈末이다.¹¹⁾ (하략)

창녕비에서 눈길을 끄는 용어는 ‘법선□인(法選□人)’과 ‘□□등(□□等)’이며, II-b에서 상주 행사대등(上州 行使大等)과 하주 행사대등(下州 行使大等), 그리고 우추실□□서아군 사대등(于抽悉□□西阿郡 使大等) 등에 복수임명제가 시행된 사실이 주목을 요한다. 북한산비에서도 사대등(使大等)이 복수임명된 것을 볼 수 있다.

북한산비에서는 II-c에 보이듯이, 백성에 대한 위로와 유공지도(有功之徒)에 대

-
- 9) ‘태조(太祖)’에 대해서는, (1) 알지(闕智)로 보는 견해, (2) 알지의 아들인 성한(星漢: 勢漢, 熟漢)으로 보는 견해, (3) 미추왕(昧鄒王)으로 보는 견해 등이 있다. 금석문에서는 ‘太祖’(황초명비, 마운명비), ‘太祖漢王’(김인문비), ‘太祖星漢’(홍덕왕릉비편), ‘星漢之苗’(진철대사비) 등으로 표현되고 있다. 신라 태조에 대한 연구로는, 김창호 1983; 김창호 1986; 이기동 1978 등이 있다.
- 10) 이 부분은 진흥왕의 한강유역 공취에 대한 앞의 언급에서 다룬 바 있다. 고구려와 신라의 밀약설에 대한 증빙귀결이다.
- 11) 김창호 1994, 55-61; 노용필 1996, 45-49; 노중국 1992a, 85-96; 노중국 1992d, 75-84.

한 포상이 있었으며, 석굴(石窟)에 머무는 도인(道人)을 찾아 뵈 기록도 나오고 있다. '유공지도'란 표현은 황초령비와 마운령비에서도 보인다.

황초령비와 마운령비에서는 '태창(太昌)'이란 연호가 '진흥태왕(眞興太王)'이란 용어와 함께 진흥왕대의 대국의식을 보여 준다. '진흥태왕'이란 표현은 '패주(霸主)'와 함께 북한산비에서도 보이는데, 『삼국사기』의 "王薨 謚曰眞興"(삼국사기4 신라본기4 진흥왕 37년조)이란 기록과는 달리 재위 시에 이미 '진흥'으로 불리웠음을 알 수 있다. 이 점은 '법흥'에 대해서도 울주 천전리서석 을묘명에서 보듯이 재위 시에 이미 그렇게 불리웠는 바, 시호가 아닌 왕호라 할 것이다.

또한 황초령비와 마운령비에는 '건도(乾道)', '천은(天恩)', '부(符)' 등의 유교사상을 보여 주는 용어가 나오고 있다. 이러한 용어들은 신라 진흥왕의 불교적 복지정치에서 시사하는 바 크다고 할 것이다. 이 점에 대해 고찰이 요청된다.

IV. 신라 진흥왕의 복지정치의 가치

이상과 같은 네 기의 신라 진흥왕 순수비의 건립연대와 석독을 바탕으로 신라 진흥왕의 복지정치의 가치에 대해서 몇 가지로 나누어 고찰해 나가기로 한다. 이들 가치가 복지 즉 신라인의 행복을 아젠다로 한 신라 진흥왕의 정치발전적 복지정치의 측면을 가리킨다.

첫째, 진흥왕 순수비에는 신라의 '유연성(flexibility)'과 '열린 정치(open politics)'가 잘 드러나 있다. 직전 법흥왕대에 불교를 천신만고 끝에 공인하고, 진흥왕 자신은 전륜성왕을 지향하면서도 유교를 유연하게 받아들이는 모습은 신라가 통일대국으로 나아가는 기본자산의 하나라고 보여진다. 불교를 중심에 두고 우대하면서도 현실정치에 큰 장처(長處)가 되는 유교를 수용할 줄 아는 일종의 열린 정치의 힘은 신라의 매우 소중한 정치적 자산이라고 할 것이다.

불교를 우대하되, 유교를 수용하고 있음을 보여 주고 있다. 창녕비 단계에서는 불교와 관련있는 '법선(法選)인(法選人)'과 '□□등(□□等)' 등이 보이는 반면¹²⁾

12) '법선(法選)인(法選人)'의 기능에 대해서는 알려진 바 없으나, '법선(法選)'에 주목할 때 불교와 관련된 것으로 보이고, 창녕비의 '□□등(□□等)'은 단양 적성비 부분에

유교수용 흔적은 달리 없으나, 북한산비에 오면 '유공지도(有功之徒)'를 수식한 "만약 충성과 신의와 정성이 있으며, 재주가 뛰어나고, 재난의 기미(機微)를 잘 살피며, 적에게 용감하고, 싸움에 강하며, 나라를 위해 충절을 다한"이란 귀절에서 진평왕대에 원광에 의해 불교적으로 수렴되는 유교사상의 흔적이 볼 수 있다. 황초령비와 마운령비 단계에 오면 유교수용은 보다 확대된다.

대국의식에서 보인 "帝王建號"의 사상적 기반은 유교라 하겠으며,¹³⁾ "修己以安百姓"(논어 헌문편)¹⁴⁾은 유교의 주요한 사상이다. '건도(乾道)'(서경 대우모편, "罔違道以干百姓之譽")¹⁵⁾은 유교적 왕도사상을 나타내며, '천은(天恩)'(후한서, "上天天恩 上完性命")과 '부(符)'(史記 孝武帝紀, "賜諸侯白金以風符應合於天地") 또한 같은 범주에 있는 사상소(思想素, thoughteme)이다. "四方託境 廣獲民土"는 그러한 왕이 가야 하는 길 즉 왕도의 내용을 지칭한다.¹⁶⁾

불교우대의 상황은 북한산비에서 보듯이, 왕이 '석굴도인(石窟道人)'을 찾아가 예배하고, 황초령비와 마운령비에서는 수가(隨駕)의 선두에 '사문도인(沙門道人)'이 위치한다는 사실이 잘 보여 주고 있다.¹⁷⁾ 석굴도인을 고구려 출신 승려로

다루었던 바와 같이 불교에 기반한 '대중등(大衆等)'으로 볼 수 있다. 특히 '유공지도(有功之徒)'와 결부지면 더욱 그러하다. 다만 황초령비와 마운령비에서는 최고 정치 군사실력자 거칠부 앞에 '대중등'이 아닌 '대등'이 표기되어 있어, '□□등(□□等)'이 일반적인 견해와 마찬가지로 '대등(大等)'과 같은 것으로 보아야 하며, □에는 대등의 분화와 관련된 '사대등(仕大等)' 또는 '전대등(典大等)'이 표기되었다는 일반적인 반론이 있을 수 있다. 대등 및 상대등에 대해서는, 이기백 1974, 66-132를 참조할 것.

13) 마운령비와 황초령비에는 '태창(太昌)'이라는 연호(진흥왕 29년, 568)가 보인다. 이 이전 진흥왕 12년(551)에는 '개국(開國)'을, 진흥왕 33년(572)에는 '홍제(鴻濟)'를 연호를 내걸었다.

14) 『대학』에는 "修己治人"이란 비슷한 표현이 있다.

15) 『주역』에는 "乾道變化 各正性命"이란 표현이 보인다.

16) 노용필은 이러한 사방의식(四方意識)이 『인왕호국반야바라밀다경』에 기반한다고 하면 서도(노용필 1996, 147), 상주(上州)와 하주(下州)를 설치한 상하의식(上下意識)이 포함된 사방상하의식은 『장자』의 육합관(六合觀, 六極觀)과 관련이 있다고 보아 다소 혼란을 주고 있다(노용필 1996, 146의 주 36).

17) 창녕비에는 '도인(道人)'이 등장하지 않은지 궁금할 수밖에 없는데, 일실된 글자가 많아서 현재의 금석문자료에서 찾기 어려웠다. 다만 이마니시 류(今西龍)가 1933년에 쓴 글에서 창녕비에도 "道人日照之"란 귀절이 나온다는 지적을 이도학의 소개를 통해 읽

보고, 황초령비와 마운령비의 두 사문 법장(法藏)과 혜인(慧忍) 중 한 사람으로 보는 견해도 있다(김창호 2000, 515). 이들 불교승려¹⁸⁾가 왕의 직방을 받고 예배를 받는다는지 대신들 위에 기록되었다는 점은 최고의 예우라 할 것이다. 특히 당시 최고 정치실력자 거칠부보다 앞서 수가의 선두에 불교승려가 표기된다는 점을 놓고, 그들을 존중해서 그렇다고 처음으로 해석한 이는 김정희이다(김정희, 최완수 역주 1976, 197).

둘째, 열린 정치와 결부지어 언급할 것은 진흥왕대에는 구민(舊民)과 신민(新民)을 차별하지 않고 같은 왕의 인민으로 대한 '평등성'이다. 이것은 II-c의 "아래로 스스로 헤아려 신구의 백성을 같이 어루만졌으나(府自惟付撫育 新古黎庶)"는 표현을 통해 알 수 있다. '신고여서(新古黎庶)'의 '여서(黎庶)'는 백성 내지 인민을 가리키는 말이다. 신민은 새로운 여서로서 새로이 복속시킨 지역의 인민을 말하고, 구민은 원신라인(原新羅人)을 지칭한다. '신고여서'는 광개토대왕비의 '신구민(新舊民)'(노태돈 1992, 16)과 다름없다.

울진 봉평비에서는 신민이라 하지 않고 노인(奴人)이라 하였으며, 단양 적성비 단계에 이르러 적성전사법이라는 특별법 체계를 거쳐, 진흥왕 순수비 단계에서는 왕의 신민(臣民)으로 완전히 받아들이고 있음을 알 수 있다. 이러한 포용정책의 확대는 신라의 지방민정책의 주요한 특징이라 하겠으며, 정복군주 진흥왕의 억압적이고 무력적인 이미지를 상당히 희석시키는 계기가 되었을 것이다(김기홍 2000, 166-168). 진흥왕 순수비 단계에서 와서는 왕의 초월적 지위가 완전히 확립되어 왕이 모든 정치행위의 중심이 되어 있다. 네 순수비의 건비도 신하들이 중심이 된 것이 아니라, 왕이 주도한 것이다. 진흥왕은 초월적 지위에서 국정운영방침 내지 정치철학을 확고하게 전개하고 있다(김기홍 2000, 153).¹⁹⁾ 진흥왕 순수비의 이러

을 수 있을 뿐이다(今西龍 1970, 468; 이도학 1992, 122).

18) 도인의 중국 남조적(南朝的) 성격에 대해서는, 신종원 1992, 179-208을 참조할 것. 여기서는 북방불교의 '왕즉불사상'의 논리적 맹점도 지적되고 있어 주목할 만하다.

19) 진흥왕의 정치철학에 대해서는, 노용필 1996, 130-141을 참조할 것. 북한산비에서는 (1) 왕도정치, (2) 패도정치, (3) 문화적 교화(教化)를, 황초령비와 마운령비에서는 (4) 왕도정치, (5) 중앙집권적 통치를 들고 있다. (1)과 (4)가 중복되므로 진흥왕의 정치철학은 <왕도정치, 패도정치, 문화적 교화, 중앙집권적 통치>로 간추려진다. 이 중 관심을 끄는 것은 '문화적 교화'이다. 북한산비의 "建文 大得人民"을 들면서, '문(文)'을 「춘추좌씨전」의 "文之教"로 보고, 이것이 있어야 패도를 뒷받침한다고 보았다. 이

한 신민(新民) 포용정책에 불교승려가 핵심적인 역할을 하였음은 물론이고, 진흥왕 자신의 불교사상 내지 유교사상 또는 노장사상에 기초한 겸허한 정치의식이 여기에 작용하고 있다고 본다. 이 점은 II-f의 “그럼에도 왕도의 덕화가 고무 미치지 아니 하고(猶謂道化不周),²⁰⁾ 은혜의 베품이 없다고들 한다(恩施未有於是). 이에 무자년 가을 8월에 관경을 순수하여 민심을 살피서 위로하고 물건을 내려 주고자 한다”는 왕의 억울해 하지 않는 민의수렴의 자세에서 감명깊게 읽힌다. 진흥왕같은 강력한 왕이 “아래로 스스로 헤아려 신구의 백성을 같이 어루만졌으나(府自惟付撫育 新古黎庶)” 효과가 나기는커녕 은혜의 베품이 없다는 불평이라면 불평을 별로써 다스리기보다는 위로와 은전으로 다스리려는 최고 정치지도자로서의 모습은 시사하는 바 크다.

셋째, 불교승려가 왕의 최측근으로 위치하고, 지방민을 비롯한 백성들에 대한 무욕(撫育)의 역할을 수행하였다. 북한산비에서는 마모되어 잘 파악할 수 없지만, 황초령비와 마운령비에서는 두 사문도인 이름표기 뒤에 한 칸을 띄어서 신료를 표기하고 있다. 이것은 출가사문에 대한 예경으로서 속인과 구분한 것으로 보인다. 이 사실은 진흥왕같은 대군주가 직접 찾아가서 예배한다든지 수가의 선두에 위치한다든지 하는 점과 더불어 당시 불교와 불교승려의 위없는 위상을 알 수 있는 부분이라 하겠다.

불교승려들은 일반신료들보다 특별한 대접을 받는 가운데, 왕의 순수를 수행하면서 제신(諸臣)이 백성들을 위무하는 회맹(會盟)을 불교의식으로 신성화하였다(노중국 1992a, 93). 불교가 공식적으로 수용되기 전인 영일 냉수리비 단계와 울진 봉평비 단계에서 전통습속에 따라 소를 잡아 의식을 올렸던 것과 확연히 차별되는 것이다.

때의 패도는 『맹자』, 〈공손추편하〉가 말하는 왕도의 대칭개념이라기보다는 『순자』, 〈왕패편〉이 말하는 패도에 대한 긍정이 녹아 있다고 할 것이다. 그러나 『논어』, 〈용야편〉에서는 패도정치가 발전하여 문화적 교화로, 문화적 교화가 발전하여 왕도정치로 나아가간다고 본다. 그러니까 공자에 따르면 문화적 교화는 왕도정치로 나아가는 과정에 있는 것이다. 불교적인 관점에서 보면 전륜성왕의 ‘정법정치(正法政治)’를 펴는 방편(方便) 내지 형태가 문화적 교화라 하겠다.

20) 노용필은 ‘도화부주(道化不周)’나 ‘세도괴진(世道乖眞)’을 노장계열(老莊系列)인 ‘열자’의 사상으로 본다(노용필 1996, 154).

이도학의 “이들이 국정의 자문역뿐만이 아니라, 영토의 개척과 관련있는 순경(巡境)에 수가하고 있는 만큼 전략가로서의 임무도 수행하였으리라고 짐작된다. 사문도인이 전쟁과 밀접한 관계에 있음은 지적된 바 있지만(이기백 1986, 35-40). 이들이 구체적으로 전략가적인 역할을 수행하였음은 직접 비교하기 어려운 후대의 일이지는 하지만, 불교승려 보양(寶壤)이 고려 태조의 막료로서 청도(淸道)의 견성(犬城)을 공략하는데 일정한 역할을 한 데서도(삼국유사4 의해5 보양이목조) 입증될 수 있을 것이다”는 총괄평가를 지적해 두기로 한다.

넷째, 위에서 잠깐 언급한 바 있지만, 진흥왕은 복수임명제를 통해 지방민을 위한 정치의 효율을 극대화하고 있다. 창녕비의 (1) 상주 행사대등 (2) 하주 행사대등 (3) 우추실 □ □ 서아군 사대등, 북한산비의 (4) 사대등 등이 복수임명된 사례이다. 이런 직위는 왕의 사자(使者)로서 지방을 순회하면서 지방행정을 감독한 자리라 할 것이다.

김기홍은 복수임명제에 대해 합의제적 정치관행과 관련된 것으로 보면서, 조화와 견제의 장치로서 복수임명제를 이해하고 있다. 군주같이 행정과 군사지휘를 동시에 수행해야 하는 것을 제외하고는 행정의 독단을 줄이고 다수에 의한 결정을 내려 결과적으로 추진력을 발휘할 수 있다고 긍정적인 시선으로 바라보고 있다(김기홍 2000, 154-155).

이러다 보니까 중앙정치에도 영향을 미쳐, 심지어 국방부장관에 해당하는 병부령에 3명의 진골귀족이 복수임명되기도 하였으며, 한정된 인재풀을 가지고 복수임명제를 하다 보니 한 사람이 하나 이상의 관직을 맡는 겸직제가 신라 관료제의 한 특징으로 자리잡게 되었다. 고위직에 대한 겸직제는 신라에서 크게 발달하여 고려 조와 조선조에까지 하나의 경향을 이루게 되었다(김기홍 2000, 154-155).

V. 결론

이들 네 가지 신라 진흥왕의 복지정책의 가치 외에도 진흥왕 순수비에는 삼국통일의 주체적 기반조성의 차원이라고 이해할 수 있는 주요한 인적 자원이 적지 않게 등장하고 있다. 이들의 성장은 통일복지를 예비하는 성격을 띤다.

삼국통일의 주체들이 이미 진흥왕대에 혈맥을 가지고 성장, 육성되고 있었음을

진흥왕 순수비를 통해 확인할 수 있다. 대표적인 인물이 (1) 사탁부의 무력지(武力智)이다. 법흥왕대 신라에 병합된 금관가야의 마지막 왕인 구해왕(仇亥王)의 셋째 아들인 그는 김유신의 조부가 되는데, 신라에 진골귀족으로 편입된 이후 계속적으로 혁혁한 공로를 세워 승승장구한다. 한강하류지역 공취 시에는 신주군주(新州軍主)가 되었고, 관산성전역에서는 백제 성왕과 좌평 4인, 군사 1만 여명을 참수하는 대공(大功)을 세운 인물이다. 단양 적성비에서 고두림성 군주 무력지 아간지(高頭林城 軍主 武力智 阿干支, 경위 6등급)로 나온 후, 계속적인 승진성장을 하고 있다. 창녕비, 북한산비, 황초령비, 마운령비에서는 잠간(誼干, 경위 3등급)으로 승진하고 있다. 이 무력지의 혈통에서 후에 김유신이 나왔던 것이다.

다음으로 창녕비에 나오는 인물들을 보자. (2) 굴진지 대일별간(屈弥智 大一伐干, 경위 특1등급)은 『삼국사기』의 거칠부전에 나오는 구진 대각찬(仇珍 大角滄, 경위 특1등급)으로 보이는데, 한강상류지역 공취 시 전공을 세웠다. (3) 경위 8등급인 사척간의 관등으로 나오는 도설지 사척간(都設智 沙尺干)은 단양 적성비에서는 추문촌 당주(鄒文村 幢主)로서 경위 9등급인 급간지로 있던 인물이다. (4) 복등지 사척간(福登智 沙尺干)은 황초령비와 마운령비에서는 무려 3등급 승진하여 경위 5등급인 복등지 대아간(服冬知 大阿干)으로 나오고 있다. (5) 춘부지 대나말(春夫智 大奈末, 경위 10등급)은 『삼국사기』의 진흥왕 26년조에서는 춘부(春賦)로 나오는데, 관등은 경위 6등급인 아찬으로 나오고 있다.

또한 북한산비와 마운령비에 나오는²¹⁾ (6) 내부지 일척간(內夫智 一尺干, 경위 2등급)은 단양 적성비에서는 내례부지 대아간지(內禮夫智 大阿干支, 경위 5등급)로, 『삼국사기』의 거칠부전에서는 노부 파진찬(奴夫 波珍滄, 경위 4등급)으로, 『삼국사기』의 진평왕 1년조에서는 상대등 노리부 이찬(弩里夫 伊滄, 경위 2등급)으로 승진하고 있다. 진흥왕 순수비 단계와 진평왕대의 내부지의 관등은 변함이 없으나, 상대등이란 최고위직으로 직위상승을 한 것임을 알 수 있다.

거의 같은 시간대에 세워진 황초령비와 마운령비에는 하위직 동일인물들이 다수 보인다. 상기 석독문에 표기되지는 않았지만, 예를 들면 (7) 독지차(篤支次), (8) 부법지(夫法知), (9) 휘부비(喙部非), (10) 순지(舜知) 등이다. 이들까지 범주에 넣을 수 있겠지만, 통일로 가는 신라의 인재양성은 정치현장에서 부단히 단련

21) 마멸이 안 되었으면 황초령비에도 표기되었으리라 믿어진다.

되고 있었다. 이것은 지방민을 위한 정치공간이 인재들을 생산적으로 길러내는 현장적 학교였음을 보여 주는 것이다.

창녕비를 제외한 세 진흥왕 순수비에 빠짐없이 등장하는 '유공지도(有功之徒)'가 1차적으로는 이들이라고 본다. 좁게는 3년간 '충도집지(忠道執持)'와 '과실무(過失無)'의 길을 가리라는 서원과 유교경전을 3년만에 습득하겠다는 맹서를 하고,²²⁾ 성이 3년 안에 무너지면 책임을 지겠다는 서약(以作後三年崩壞者 罪教事爲 開教令誓事之)을 하는²³⁾ 화랑도라 하겠으며, 넓게는 신라의 영토확장과 정치발전 에 참여한 주체 전체를 일컫는다고 하겠다.

이 점까지를 고려할 때, 진흥왕의 복지정치는 통일복지의 출발점이 되었다고 할 것이다. 삼국통일의 주체를 부단히 양성해내는 복지정치적 훈련과 교육은 위에서 말한 네 가지 복지정치의 가치와 더불어 신라 진흥왕의 복지정치의 특징적 함의라 할 것이다.

투고일 2008년 8월 12일

심사일 2008년 8월 27일

게재확정일 2008년 9월 12일

참고문헌

1차 자료

『논어』, 『대학』, 『도덕경』, 『맹자』, 『삼국사기』, 『삼국유사』, 『서경』, 『순자』, 『장자』, 『주역』, 『열자』, 『춘추좌씨전』.

2차 자료

강만길, 1995. "진흥왕비의 수가신명 연구: 황초령비와 창녕비." 『사총』 1.

22) 임신서기석은 진평왕 34년(612)의 것으로, 이 서기석에 대해서는, 김기홍 2000, 220-222; 최광식 1992, 175-178; 황수영 1999, 51-52 등을 참조할 것.

23) 경주 남산신성비는 진평왕 13(591)에 축성된 것으로, 이 비에 대해서는, 강봉룡 1994, 59-83; 김기홍 2000, 211-217; 박방룡 1994; 김창호 1996; 이명식 1992, 103-121; 주보돈 1994; 황수영 1999, 40-45 등을 참조할 것.

- 강봉룡. 1994. "신라 지방통치체제 연구." 서울대학교 박사학위논문.
- 김광웅. 1983. "정치복지론: 대통령 시정연설문 내용분석(1962-1983)." 『한국정치학회보』 17-1.
- 김기홍. 2000. 『천년의 왕국 신라』. 서울: 창작과 비평사.
- 김윤경. 1985. 『한결 김윤경 전집 7』. 서울: 연세대학교 출판부.
- 김정희. 최완수 역주. 1976. 『추사집』. 서울: 현암사.
- 김창호. 2000. "고고자료로 본 신라 삼국통일 원동력." 『학산 김정학 박사 송수기념논총』.
- _____. 1996. "남산신성비 제9비의 재검토." 『부산사학』 30.
- _____. 1986. "문무왕릉비에 보이는 신라인의 조상인식: 태조성한의 첩보." 『한국사연구』 53.
- _____. 1983. "신라 태조성한의 재검토." 『역사교육논집』 5.
- _____. 1994. "6세기 신라 금석문의 석독과 그 분석." 경북대학교 박사학위논문.
- 노용필. 1996. 『신라 진흥왕 순수비 연구』. 서울: 일조각.
- 노중국. 1992a. "마운령 진흥왕 순수비." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- _____. 1992b. "북한산 진흥왕 순수비." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- _____. 1992c. "창녕 진흥왕 척경비." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- _____. 1992d. "황초령 진흥왕 순수비." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- 노태돈. 1992. "광개토왕릉비." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- 문경현. 1990. "원효의 수도처에 대하여." 『신라문화재 학술발표회 논문집』 11.
- 박방룡. 1994. "남산신성비 제9비에 대한 검토." 『미술자료』 53.
- 박희택. 2003a. "신라의 국가불교 전개와 정치개혁." 『한국정치연구』 12집 1호.
- _____. 2003b. "신라의 불교수용과 정치발전 연구." 서울대학교 박사학위논문.
- 서정갑. 1979. "사회복지의 정치적 측면." 『사회과학논집』 10.
- 신종원. 1992. 『신라 초기불교사 연구』. 서울: 민족사.
- 이기동. 1978. "신라 태조성한의 문제와 흥덕왕릉비의 발견." 『대구사학』 15/16.
- 이기백. 1986. 『신라 사상사 연구』. 서울: 일조각.
- _____. 1974. 『신라 정치사회사 연구』. 서울: 일조각.
- 이도학. 1992. "마운령 진흥왕 순수비의 근시수가인에 관한 검토." 『신라문화』 9.

- 이명식. 1992. "경주 남산신성비." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- 이문기. 1982. "신라 진흥왕대 신료조직에 대한 일고찰." 『대구사학』 20/21.
- 이숙종 편. 2003. 『경제위기와 복지의 정치』. 성남: 세종연구소.
- 장인협 외. 2000. 『사회복지학』. 개정판: 서울: 서울대학교출판부.
- 주보돈. 1994. "남산신성의 축조와 남산신성비: 제9비를 중심으로." 『신라문화』 10/11.
- 차용걸·최진연. 2002. 『한국의 성곽』. 서울: 눈빛.
- 최광식. 1992. "임신서기석." 『한국 고대 금석문 II』. 서울: 가락국사적개발연구원.
- 황수영. 1999. 『황수영 전집 4: 금석유문』. 서울: 혜안.
- 今西龍. 1970. "新羅眞興王巡狩管境碑考." 『新羅史研究』. 東京: 國書刊行會.
- Gilbert, N. and Terrell, P. 2005. *Social Welfare Policy*. 6th ed. Boston: Pearson.

ABSTRACT

The Welfare Politics of Silla's King Jinheong

Hee-Taek Park | Uiduk University

The welfare politics means the politics which do welfare agendas. Also sees the welfare politics there is a possibility of political standpoint of welfare. Specially the viewpoint which sees a political development with the welfare is powerful. In order to overcome the contradiction which incurred from modernization process the direction of the political change which the modern nation selects is welfare.

As welfare politics of political development before modern age I use the Buddhist welfare politics of Silla Junggogi (中古期) which considers local people with paternalism based on Buddhism. This paper is a study on the welfare politics of Silla's king Jinheong (眞興, 540-576) will be able to evaluate as one model of welfare politics. I focused on four king Jinheong's Sunsubi (巡狩碑).

The welfare politics of Silla's king Jinheong can be summarized with the next five thing. First, there is Silla's flexibility and open politics. Second, I have pointed the equality which did not discriminate old Silla people from new Silla people. Third, the Buddhist monk was located most with surroundings of the king, consoled Silla people included local people. Fourth, the king Jinheong maximized the efficiency of politics through the double appointment system. Fifth, as preparation of the unification welfare the subjects of the unification of three nations have growing and being reared with blood relationship in the king Jinheong era.

Keywords: the king Jinheong (眞興), welfare politics, Sunsubi (巡狩碑), Silla's flexibility, open politics, equality, the consolation of the Buddhist monk, the maximization of the efficiency of politics, the preparation of the unification welfare