

# 공자의 무위정치론 연구

조운수

동서대학교 중어중문학과

본 논문은 공자에 의해서 창시된 유가의 무위정치론을 논어에 언급된 그의 언론을 통해 살펴보고 이것이 중국의 전통정치에 구체적으로 어떤 영향을 미쳤는가를 살펴보았다. 그 결과 다음과 같은 사실을 알게 되었다.

- (1) 군주는 정사에 직접 관여하지 않고 감독만 한다.
- (2) 정사는 대소의 관직을 맡은 신하들이 자기들의 직책에 걸맞는 직권을 이용하여 처리한다.
- (3) 통치자의 도덕성이 정치가 잘되고 못되는 것을 좌우함으로 도덕성이 높은 인물이 통치자가 되어야 한다.
- (4) 공자의 사상 중 이러한 인물은 성인(聖人)과 현자(賢者)이다. 성인은 인심(仁心)의 배양에 의한 수기(修己)를 통해 도덕과 이치가 최고의 경지에 이른 인물로서 군주의 직책을 맡아야 하고 현자는 인심의 배양에 의한 수기가 성인다음으로 높은 경지에 이른 인물로서 수기의 정도에 따라 대소의 관직을 맡아야 한다는 것이다.
- (5) 통치자의 일거수 일투족이 피치자인 백성들에게 영향을 미치므로 통치자는 매사에 백성들에게 모범이 되는 행동을 해야 한다.
- (6) 통치자는 백성들을 위해 안민(安民)을 바탕으로 하는 양민(養民), 교민(教民), 보민(保民) 등의 사업을 해야 한다.

이상이 공자의 무위정치론의 전모이다. 공자의 이러한 사상은 맹자, 순자에 의해 계승 발전되었고 한 무제시 유가사상이 통치이념으로 정해진 이후 관념적인 면에서나 실제 정치적인 면에서 중국전통정치에 큰 영향을 미쳤다.

## 1. 서 론

공자에 의해서 창시되고 맹자와 순자에 의해서 체계화된 유가사상은 한 무제시 통치이념으로 채택된 이후 정통적인 위치를 차지하여 2천년 이상 중국전통정치를 지배해왔다. 그런데 공자에 의해서 제창된 유가의 무위정치는 유가가 지향하는 이상정치로서 중국전통정치에 커다란 영향을 미쳤다. 따라서 공자에 의해서 제창된 유가의 무위정치론을 제대로 파악하지 못하면 유가의 정치사상을 제대로 이해할 수 없으며 나아가서는 중국의 전통정치를 이해하는데 한계에 부딪히게 된다. 그래서 본문은 「孔子의 無爲政治論」이라는 제목 하에 공자에 의해 제창된 유가[儒家]의 무위정치를 논어[論語]에 언급된 그의 언론을 통해 살펴보고 이것이 중국의 전통정치에 구체적으로 어떤 영향을 미쳤는가를 밝히고자 한다.

중국의 정치사상에 있어서 일반적으로 무위정치를 논할 때 주로 노장[老莊]으로 대표

되는 도가[道家]의 무위사상을 언급하는 경우가 많고 유가의 무위정치를 언급하는 경우는 매우 드물다. 그러나 필자가 보기에는, 정치사상사적인 측면에서 보면, 공자에 의해서 주창된 유가의 무위정치론이 중국전통정치에 미친 영향은 큰데 반하여 도가의 무위정치론은 기껏해야 유가의 무위정치론 속에 포용되어 제한적인 역할을 했을 뿐이다.

지금까지 유가사상에 대해서는 많은 연구가 이루어져 관련 연구서적 및 논문들이 수 없이 많이 나왔지만 이들 서적이나 논문들 속에는 공자에 의해서 제창된 유가의 무위정치에 대해서는 언급된 것이 극히 적고 그나마도 공자가 무위에 대해서 언급한 것을 몇 마디 나열한 것에 불과하며, 이에 대해서 체계적이고 심도있게 분석한 것은 전무한 실정이다. 그래서 본문의 분석은 큰 의미가 있다고 본다.

## II. 孔子의 無爲政治의 意義

공자의 무위정치를 논하기에 앞서 공자가 말하는 무위정치가 내포하고 있는 의미가 무엇인지를 알아보는 것이 순서라 믿어지기 때문에 여기에서는 이를 상세히 분석하고자 한다. 무위정치에 대해서 공자가 언급한 것을 열거해 보면 다음과 같다.

- 1) 무위로 천하를 다스린 인물은 舜일 것이다. 대체 무엇을 하였는가? 자기 몸을 공손히 가지고 남면하고 있었을 뿐이다.
- 2) 위대하다. 舜과 禹는 천하를 차지하고도 정사에 직접 간여하지 않고 현자들에게 맡기셨다.<sup>1)</sup>
- 3) 舜에게는 5인의 신하가 있어서 천하가 잘 다스려졌다. 무왕은 「나에게는 좋은 신하가 10인이 있다」고 말했다. 공자는 이에 대해 말씀하셨다. 「인재를 얻기 어렵다고 했는데, 참으로 그렇지 않느냐? 堯, 舜이후로는 周에 인재들이 제일 많았다」<sup>2)</sup>

舜과 禹는 堯와 더불어 공자를 위시한 유가 사상가들에 의해서 이상적인 정치를 했다고 칭송을 받는 분들이다. 위에서 열거한 세 인용문에서 보면 공자는 舜의 이른바 무위정치는 5인의 賢臣에 의해서 이루어졌다고 보고 있는 것이다. 다시 말하면 공자에 의하면 舜이 성공적으로 무위정치를 하게 된 것은 舜이 5인의 賢臣에게 직책에 걸 맞는 직권을 부여하여 그들로 하여금 직책상에서 덕과 재능을 발휘케 하여 맡은 바 업무를 훌륭하게 수행토록 했고 舜자신은 오직 군주의 자리를 지키면서 감독만 했을 뿐이라는 것이다. 그러면 이러한 무위정치는 구체적으로 어떠한 방법을 통해서 이룩할 수 있는가? 이에 대해서 공자는 통치자가 덕치(德治)를 해야 한다고 여기어 다음과 같이 말했다.

덕으로 정치를 함은 마치 북극성이 제자리에 있고 못 별들이拱手하고 있는 것과 같다.<sup>3)</sup>

1) 巍巍乎, 舜,禹之有天下也. 而不與焉 (上同, 衛靈公篇).

2) 舜有臣五人而天下治, 武王曰: 「予有亂臣十人。」孔子曰: 「才難, 不其然乎? 唐虞之際, 於斯爲盛」(上同).

공자의 이 말은 덕치를 하면 백성들의 지지를 얻어 훌륭한 정치를 하게 된다는 것이다. 여기에서 보면 공자는 덕치의 당위성을 주장하고 있는 것이다. 따라서 공자는 덕치를 해야 무위정치의 경지에 도달할 수 있다고 여기었음을 알 수 있다. 그러면 그가 말하는 덕치의 본질은 무엇인가? 이에 대해 그는 다음과 같이 말했다.

법령으로써 이끌고 형벌로써 다지면 백성들이 형벌은 모면하지만 부끄러움을 못 느낀다. 그러나 덕으로써 이끌고 예로써 다지면 염치를 느끼고 또 착하게 된다.<sup>4)</sup>

여기에서 보면 공자는 법령과 형벌로서 하는 정치는 훌륭한 정치가 못되며 덕과 예를 통한 교화를 많이 해야 한다고 생각했던 것이다. 말을 바꿔서 하면 정치는 덕과 예의 교화를 위주로 해야 하는 것이며 법령과 형벌이란 오직 덕과 예의 교화가 실행 불가능할 때만 부득이 사용하는 것이라는 것이다. 이것이 바로 공자가 말하는 덕치이다.

이상에서 보면 공자가 말하는 덕치는 「道之以德, 齊之以禮」(덕으로써 이끌고 예로써 다지는 것)를 근본 취지로 삼고 있다는 것을 알 수 있다. 그런데 이 두 구절의 내용을 분석해보면 「道之以德」은 도덕적 수양이 높은 통치자<sup>5)</sup>만이 해낼 수 있는 것이고, 도덕적 수양은 수례(修禮)를 통해서만 배양되는 것이고 예(禮)와 부합되지 않는 행위는 도덕과 어긋나는 것이기 때문에 「齊之以禮」도 도덕적 수양이 높은 통치자만이 해낼 수 있는 것이다. 그래서 공자는 도덕성이 높은 인물이 통치자가 되어야 비로소 덕치의 목표인 무위정치를 해낼 수 있다고 보았다. 그래서 그는 다음과 같이 말했다.

통치자의 몸가짐이 올바르면 명령을 내리지 않아도 정치가 제대로 행해지고, 그 몸가짐이 不正하면 비록 명령을 내려도 백성은 따르지 아니한다.<sup>6)</sup>

공자의 이 말은 통치자의 도덕성이 무위정치, 즉 덕치의 원동력임을 강조한 것이다. 이상에서 언급한 것을 종합하면, 공자가 말하는 무위정치의 면모는 다음과 같다.

- 1) 군주는 정사에 관여하지 않고 감독만 한다.
- 2) 정사는 대소의 관직을 맡은 신하들이 자기들의 직책에 걸맞는 직권을 이용하여 처리한다.
- 3) 통치자의 도덕성이 정치가 잘 되고 못 되는 것을 좌우하므로 도덕성이 높은 인물이 통치자가 되어야 한다.
- 4) 통치자의 도덕성이 정치의 원동력이므로 정부가 강제성을 띤 법령 등의 조처를 백성들에게 강요하는 것을 가능한 한 자제하여 백성들이 국가의 간섭을 많이 받는다는 느낌을 갖지 않도록 한다.

3) 爲政以德, 譬如北辰, 居其所, 而衆星拱之(上同, 爲政篇).

4) 道之以政, 齊之以刑, 民免而無恥; 道之以德, 齊之以禮, 有恥且格(上同).

5) 여기에서 말하는 통치자란 군주와 군주를 보좌하는 대소의 관직을 맡은 신하들을 가리킨다.

6) 其身正, 不令而行, 其身不正, 雖令不從(論語, 子路篇).

이상이 공자가 말하는 무위정치의 면모인 것이며 이러한 정치는 도덕성이 높은 통치자에 의한 덕치를 통해서만 가능하다고 공자는 보았다.

### III. 無爲政治에 있어서의 治者

앞에서 우리는 공자가 말하는 무위정치는 도덕성이 높은 통치자만이 해낼 수 있다고 했는데, 그러면 공자의 사상 중 이러한 조건을 갖춘 인물은 구체적으로 어떠한 인물인가 하는 것을 살펴보고자 한다.

전술한 바와 같이 공자는 통치자의 도덕성이 정치의 원동력이라고 여기었다. 그리고 도덕성은 修己(自己修養)를 통해서만 배양될 수 있다고 여기었다. 이러한 관점에 입각하여, 그는 修己한 후에 비로소 治人할 수 있다고 생각했다. 그래서 그는 仁心<sup>7)</sup>의 배양을 통한 修己에 있어서 상당한 경지에 이른 인물이 통치자가 되어야 한다고 확신했다. 공자의 사상 중 이러한 인물은 聖인과 賢者<sup>8)</sup>이다. 이들은 모두 仁者이다. 공자는 聖賢이 집정해야 비로소 자기의 이상정치인 무위정치 즉 덕치를 실시하여 천하를 平治할 수 있다고 보았다. 그러면 어떠한 인물이 聖人이고 또 어떠한 인물이 賢者인가? 聖인에 대해서 논어에 다음과 같은 기록이 있다.

1) 자로가 군자에 대해서 묻자, 공자께서 말씀하셨다. 「경건한 마음으로 修己해야 한다.」「그렇게만 하면 됩니까?」「修己하여 남을 편안하게 해야 한다.」「그렇게만 하면 됩니까?」「修己하여 백성들을 편안하게 해야 한다. 修己하여 백성들을 편안하게 하는 것은 堯, 舜도 해내지 못할까봐 근심하던 것이다」<sup>9)</sup>

2) 자공이 「만약 民에게 널리 은혜를 베풀어주고 많은 사람들을 고난에서 구출해낼 수 있으면 어떻겠습니까? 仁이라고 할 수 있겠습니까?」 하고 질문하니 이에 공자께서 다음과 같이 말씀하셨다. 「어찌 仁에서만 그치겠느냐? 반드시 堯, 舜도 해내지 못할

7) 仁은 공자가 지어낸 개념은 아니다. 공자이전에도 仁字는 이미 書經, 詩經, 左傳, 國語같은 古書에 가끔 보인다. 이들 古書에 보이는 仁은 주로 愛를 의미하는 하나의 덕목에 불과하다. 그러나 공자가 말하는 仁은 다음과 같은 뜻을 含有하고 있다.

① 仁이란 인간이 다른 동물과 공유하고 있지 않은 인간고유의 마음 즉 人心이다. 人心은 德性心이며 道德의 主體이다.

② 仁의 含意에 대해서 말하면 仁은 모든 德目的 총체이며 仁의 본질은 肉親愛를 바탕으로 하는 순수한 人間愛이다.

③ 仁을 행한다는 것은 自我反省에 의한 理性的인 自覺을 통해 理를 바탕으로 하는 義를 행하는 것이며 그 목적은 私利私慾을 없애고 大公無私의 公心을 간직하여 肉親愛를 바탕으로 하는 자기의 순수한 人間愛가 대인관계에 발휘되도록 하는데 있다. 따라서 뒷날 맹자가 居仁由義(仁에 머물고 義를 따른다)라고 한 것은 仁을 행하는 것을 가리켜 말한 것이라고 할 수 있다.

8) 공자는 賢者를 賢人, 賢才 또는 賢으로 묘사하고 있지만 개념의 통일을 기하기 위해 본문에서는 일률적으로 賢者로 칭하기로 한다.

9) 子路問君子, 子曰:「修己以敬. 曰已乎?」曰:「修己以安人」曰:「如斯而已乎?」曰:「修己以安百姓. 堯, 舜其猶病諸(上同, 憲問篇).

까봐 근심하던 것이다」<sup>10)</sup>

위 두 인용문을 합쳐서 보면 「安百姓」 [百姓을 편안하게 해주는 것] 은 바로 「博施於民而能濟衆」 [민에게 널리 은혜를 베풀어주고 많은 사람들을 구출해낼 수 있는 것] 이다. 공자는 이러한 일은 오로지 聖人만이 해낼 수 있다고 보았다. 그리고 修己란 仁을 실천하기 위해 仁心을 배양하는 것이다. 군자의 도란 仁心을 배양하여 仁을 실천하는 방법이다. 그러므로 「修己以敬」 [경건한 마음으로 修己하는 것] → 「修己以安人」 (修己하여 남을 편안하게 해주는 것) → 「修己以安百姓」 [修己하여 百姓을 편안하게 해주는 것] 은 仁心을 배양하여 仁을 행하는 과정이다. 고로 聖은 仁의 극치이다. 그러므로 聖人은 仁心의 배양을 통한 修己가 최고의 경지에 오른 인물이라고 할 수 있다. 공자는 聖人이 군주의 지위를 맡아야 된다고 생각했다. 공자가 보기에는 역사적으로 聖人으로서 君主의 지위에 오른 인물은 堯, 舜, 禹, 湯王, 文王, 武王이다. 공자는 堯를 칭찬하여 다음과 같이 말했다.

크도다, 堯의 군주됨이여. 위대하도다, 오직 하늘만이 그토록 클 수 있는데 오직 堯만이 이를 본받았도다. 넓고도 멀어 民이 그것을 뭐라 이름지어 말하지 못하는구나. 위대하도다, 그가 이룩한 공적이며. 빛나도다, 그가 이룩한 문화여.<sup>11)</sup>

그리고 舜을 칭찬하여 다음과 같이 말하였다.

1) 무위로 다스린 인물은 舜일 것이다. 대체 무엇을 하였는가? 자기 몸을 공손하게 가지고 南面하고 있었을 뿐이다.<sup>12)</sup>

2) 위대하도다. 舜과 禹는 천하를 차지하고도 政事에 직접 관여하지 않고 賢者들에게 내맡기셨다.<sup>13)</sup>

또 공자는 禹를 칭찬하여 다음과 같이 말씀하셨다.

禹에 대해서는 나무랄 데가 없다. 음식은 간략하게 먹으면서 귀신은 정성껏 모셨고 옷은 검소하게 입었으나 제사 때의 예복은 아름다웠으며 궁실은 허술하게 했으나 도량을 파는 데는 힘을 다했으니禹에 대해서는 나무랄 데가 없다.<sup>14)</sup>

여기에서 보면 그들은 救世救民의 마음과 大公無私의 精神을 가지고 있었다는 것을 알 수 있다. 그들의 이러한 태도와 행위는 大公無私의 公心을 바탕으로 하는 仁의 精神

10) 子貢曰:「如有博施於民, 而能濟衆, 何如? 可謂仁乎?」子曰:「何事於仁? 必也聖乎, 堯, 舜其猶病諸。」(上同, 雍也篇).

11) 大哉, 堯之爲君也, 巍巍乎 唯天爲大, 唯堯則之. 蕩蕩乎, 民無能名焉; 巍巍乎, 其有成功也; 煥乎, 其有文章 (上同, 泰伯篇).

12) 無爲而治者, 其舜也與. 夫何爲哉? 恭己正南面而已矣 (上同, 衛靈公篇).

13) 巍巍乎. 舜, 禹之有天下也, 而不與焉 (上同, 泰伯篇).

14) 禹, 吾無間言然矣. 菲飲食, 而致孝乎鬼神; 惡衣服, 致美乎黻冕; 卑宮室, 而盡力乎溝洫 (上同).

과 一致할 뿐만 아니라 그들은 이러한 정신으로 「博施濟衆」(널리 은혜를 베풀어주고 많은 사람들을 고난으로부터 구제해 주는 것)을 해냈던 것이다. 그러므로 그들은 聖人으로서의 자격을 충분히 갖춘 사람들이라고 할 수 있다.

賢者에 대해서 공자는 賢者를 仁者와 동일시하고 있다. 이러한 例는 論語에서 찾아볼 수 있다.

1) 공자는 伯夷와 叔齊는 古代의 賢者인 동시에 仁者라고 여기었다. 이에 대해 論語는 다음과 같이 기록하고 있다.

(子貢이) 들어가서 여쭙었다. 「伯夷와 叔齊는 어떠한 인물입니까?」「古代의 賢者이다」「그들은 원망했습니까?」「仁을 구하여 仁을 얻었는데 무엇을 원망하였겠느냐?」<sup>15)</sup>

2) 孔子는 그의 弟子인 顏回가 賢者인 동시에 仁者라고 생각하여 다음과 같이 말했다.

(一) 賢者로다. 回는 한 그릇의 밥과 한 쪽박의 물로 누추한 골목에서 살게 되면, 사람들은 그 근심을 견디지 못하는데 回는 그 樂을 고치지 않으니 賢者로다, 回는!<sup>16)</sup>

(二) 回는 그 마음이 식 달 동안은 仁을 어기지 않으나 그 나머지는 하루 또는 한 달 동안 仁에 있을 뿐이다.<sup>17)</sup>

위의 인용문들은 賢者란 바로 仁者라는 것을 충분히 입증해 주고 있다. 그러므로 공자가 「어찌 仁에서만 그치겠는가? 반드시 聖일 것이다」라고 한 말에서 보면 賢者란 仁心の 배양을 통한 修己에 있어서 聖人다음으로 높은 경지에 이른 인물이다. 공자는 賢者는 聖人の 통치를 보좌하는 역할을 맡아야 한다고 생각했다. 왜냐하면 聖인이 君主의 지위에 올라 통치하게 되면 정사를 처리함에 있어서 반드시 유능한 助手의 도움이 필요하기 때문이다. 前述한 바와 같이 舜과 武王은 聖人으로서 君主의 지위에 오른 인물이며 그들은 5인 내지 10인의 賢臣의 도움으로 비로소 天下를 平治할 수 있었다. 그래서 공자는 聖인이 통치를 하여도 賢者의 도움을 얻어야 비로소 天下를 平治하여 救世救人할 수 있다고 믿었다. 공자에 의하면 이러한 賢臣의 역할은 반드시 賢者가 맡아야 한다는 것이다. 그래서 그는 다음과 같이 말했다.

臧文仲은 자리를 도둑질한 者이다. 柳下惠가 賢者인줄 알고도 그를 천거하여 함께 朝廷에 서지 않았으니.<sup>18)</sup>

공자가 보기에 柳下惠는 그가 말하는 賢者이다. 그러므로 臧文仲은 마땅히 柳下惠

15) 冉有曰……入曰:「伯夷,叔齊何人也?」曰:「古之賢人也。」「怨乎?」曰:「求仁而得仁,又何怨?」(上同, 述而篇).

16) 賢哉也. 一簞食, 一瓢飲, 在陋巷, 人不堪其憂. 回也, 不改其樂. 賢哉回也(上同, 雍也篇).

17) 其心三月不仁, 其餘則日月至焉而已矣(上同).

18) 臧文仲其竊位者與. 知柳下惠賢而不與立也(上同, 衛靈公篇).

를 朝廷에 추천하여 그로 하여금 君主를 보좌하도록 해야 했지만 그렇게 하지 않았기 때문에 공자는 그를 위와 같이 비난했다.

以上 言及한 것을 종합해 보면 공자가 理想的인 통치자로 여기는 道德과 理智가 뛰어난 인물은 聖인과 賢者로서 聖인은 仁心의 배양을 통한 修己가 최고의 경지에 이른 인물이며 賢者は 仁心의 배양을 통한 修己가 聖人다음으로 높은 경지에 이른 인물이고 그들은 모두 仁者이다. 공자가 보기에 가장 이상적인 것은:

- 1) 聖인이 君主의 지위에 오르는 것이고
- 2) 賢者は 修己의 정도에 따라 군주를 보좌하는 大小의 官職을 맡아야 하는 것이다.

공자는 道德과 理智가 뛰어난 聖賢이 집정해야 德治를 실시하여 자기의 理想政治인 무위정치를 이룰 수 있다고 보았다.

#### IV. 無爲政治에 있어서 治者が 취해야 할 態度와 해야 할 事業

우리가 앞에서 본 바와 마찬가지로 공자가 무위정치를 실시하는데 있어서 理想的인 통치자로 여기는 道德과 理智가 뛰어난 인물은 聖인과 賢者이다. 그러면 이들이 집정하면 被治者인 百姓들에 대해서 정치적으로 어떠한 태도를 취하고 어떠한 일들을 해야 한다고 공자는 보았는가 하는 것을 살펴보고자 한다.

##### 1. 治者が 취해야 할 態度

공자에 의하면 통치자의 일거수 일투족(一舉手一投足)이 被治者인 百姓들에게 영향을 미치기 때문에 통치자는 修身을 하여 몸가짐을 바르게 하여 모든 면에서 백성들의 모범이 되어야한다고 여기었다. 그는 통치자가 그렇게 할 수 있으면 그의 이상정치인 무위정치를 실현시킬 수 있다고 여기어서 다음과 같이 말했다.

그 몸이 바르면 명령을 내리지 않아도 정치가 제대로 행해지고 그 몸이 바르지 못하면 백성들은 명령을 내려도 따르지 않는다.<sup>19)</sup>

그리고 계강자(季康子)가 정치를 물었을 때 공자는 다음과 같이 대답했다.

政治라고 하는 것은 正이다. 당신이 正으로서 솔선 수범하면 누가 감히 不正을 하겠는가?<sup>20)</sup>

번지(樊遲)가 오곡 키우는 법과 채소 가꾸는 법을 가르쳐 달라고 하자 공자는 자기는 늙은 농부와 늙은 채소장이만 못하다고 대답하고는 번지가 물러가자 번지를 소인이

19) 其身正, 不令而行; 其身不正, 雖令不從 (上同, 子路篇).

20) 政者正也. 子帥以正 孰敢不正? (上同, 顏淵篇).

라고 비판하고 다음과 같이 말했다.

윗사람이 禮를 좋아하면 백성들은 경건하지 않을 수 없고, 윗사람이 의를 좋아하면 백성들은 복종하지 않을 수 없고, 윗사람이 신의를 지키는 것을 좋아하면 백성들은 성실하지 않을 수 없다.<sup>21)</sup>

그리고 계강자(季康子)가 공자에게 만약 무도한 사람을 없애고 백성들로 하여금 도를 지키는 방향으로 나아가게 하면 어떻겠는가 하고 물었을 때 공자는 다음과 같이 대답했다.

당신은 정치를 하겠다고 하면서 어찌 살인을 하려는가? 당신이 선의 길로 가려고 한다면 백성들도 선해지는 것이다.<sup>22)</sup>

상술한 공자의 말들은 통치자의 솔선 수범의 중요성을 말한 것으로서 통치자의 솔선 수범을 통한 교화가 정치에 지대한 영향을 미친다는 것을 강조한 것이다. 이것이 공자가 이상적인 통치자로 여기는 聖賢이 무위정치를 행함에 있어서 취해야 할 태도이다.

## 2. 治者가 해야 할 事業

그러면 통치자는 공자의 理想政治인 무위정치를 실현시키기 위해 어떠한 일을 해야 하는가? 이에 대해서 공자는 통치자가 양민(養民), 교민(教民), 보민(保民)의 사업해야 한다고 여겼다.

### (1) 양민(養民)

이른바 ‘양민’이란 민생문제를 해결해 주어 백성들이 물질적으로 넉넉한 생활을 하도록 해주는 것이다.

양민의 방법으로서 공자는 통치자가 부민(富民)해야 한다고 생각했다. 이에 대해 論語는 공자의 견해를 다음과 같이 기록하고 있다.

공자께서 衛國에 가실 때 염유(冉有)가 수레를 몰았다. 공자께서 「백성들이 많구나」 하시자, 염유가 「이렇듯 백성들이 많으니 더 보태야 할 것이 무엇입니까?」 하고 물었다. 이에 공자께서 「백성들을 富하게 해 주어야 한다」 고 대답하셨다. 염유가 다시 「백성들이 富해지면 다음에는 더 보태야 할 것이 무엇입니까?」 하고 물으니 공자께서 「백성들을 가르쳐야 한다」 고 말씀하셨다.<sup>23)</sup>

21) 上好禮，則民莫敢不敬；上好義，則民莫敢不服；上好信，則民莫敢不用情（上同，子路篇）.

22) 子爲政，焉用殺？子欲善而民善矣（上同，顏淵篇）.

23) 子適衛，冉有僕。子曰：「庶矣哉。」冉有曰：「既庶矣，又何加焉？」曰：「富之。」曰：「既富矣，又何加焉？」曰：「教之」（上同，子路篇）.



이 스승과 제자와의 대화 속에 부민(富民)에 대한 공자의 견해가 잘 드러나 있다. 공자의 견해에 의하면 통치자는 우선 백성들을 부하게 해야 한다는 것이다. 즉, 백성들의 생활에 부족함이 없고 생활이 안정되도록 해야 한다는 것이다.

그러면 통치자가 해야 할 富民의 내용은 무엇인가? 이에 대해 공자는 다음과 같이 말했다.

千乘의 國家를 다스리는 데는…비용을 절감하고…때를 맞추어 백성을 부려야 한다.<sup>24)</sup>

여기에서 보면 공자가 말하는 富民의 방법은 다음과 같다.

- 1) 국가의 비용을 절감하고 백성들의 부담을 가볍게 한다.
- 2) 백성들을 동원할 때는 농사시기를 피하여 생산이 영향을 받지 않도록 한다.

富民의 방법으로서 공자는 또 통치자에게 惠民을 요구했다. 그는 다음과 같이 말했다.

子産은 君子の 道를 넷 지니고 있었는데, 몸가짐을 공손히 하였고 윗사람을 섬김에 있어서 충성을 다했고 養民에 있어서는 혜택을 베풀었고 백성들을 부리는 데는 義로웠다.<sup>25)</sup>

공자는 또 富民의 방법으로서 통치자는 分配가 고르게 이루어지도록 해야 한다고 믿었다. 그래서 그는 다음과 같이 말했다.

丘가 들은 바에 의하면 國家를 다스리는 사람은 적음을 걱정하지 않고 고르지 못함을 걱정하며 가난을 걱정하지 않고 불안함을 걱정한다고 했다. 대체로 고르면 가난하지 않고 화락하면 적음이 없고 평안하면 기울지 않을 것이다. 그런고로, 먼 곳의 사람들이 복종하지 않으면 문화와 도덕을 펴서 교화시켜 저절로 오게 할 것이며, 오면 이들을 편안하게 해주어야 한다.<sup>26)</sup>

여기에서 보면 분배가 고르게 이루어져야 백성들의 생활이 안정될 것이고 더 나아가서는 정치의 안정을 이룩할 수 있을 것이며 이렇게 되면 他國의 백성들도 와서 귀의하게 될 것이라는 것이다.

이상에서 언급한 것을 종합하면 공자는 통치자가 양민의 방법으로서 富民을 행함에 있어서 다음과 같은 일을 해야 한다고 여기고 있음을 알 수 있다.

- 1) 국가의 비용을 절약하여 백성들의 부담을 가볍게 한다.
- 2) 백성들을 동원하여 일을 시킬 때는 농사철을 피하게 하여 생산이 정상적으로 이루어 지도록 해야 한다.

24) 道千乘之國…節用…使民以時(上同, 學而篇).

25) 子産有君子之道四焉: 其行己也恭, 其事上也敬, 其養民也惠, 其使民也義(上同, 公治長篇).

26) 丘也聞有國有家者, 不患寡而患不均, 不患貧而患不安. 蓋均無貧, 和無寡, 安無傾. 夫如是, 故遠人不服, 則修文德以來之. 既來之, 則安之(上同, 季氏篇).

- 3) 혜민(惠民)을 해야 한다.
- 4) 분배가 고르게 이루어져야 한다.

## (2) 교민(教民)

이른바 ‘교민’이란 백성들을 가르치고 감화시켜서 그들로 하여금 시비선악을 분별할 수 있게 하고 인륜도덕을 알게 하는 것이다.

우리가 앞의 인용문에서 본 바와 같이 공자에 의하면 富民을 통해 민생문제가 해결되면 백성들을 가르쳐야 한다는 것이다. 교민의 방법으로서 공자는 다음 두 가지 방법을 제시하고 있다.

첫째, 통치자의 덕성(德性)자체가 교화의 기능을 발휘하여 일반백성들로 하여금 자연히 감화를 받아 악을 지양하고 선을 지향하게 한다는 것이다. 그래서 공자는 다음과 같이 말했다.

군자<sup>27)</sup>의 덕은 바람이고 소인<sup>28)</sup>의 덕은 풀과 같다. 풀은 바람이 불면 반드시 바람에 쏠리어 따르게 마련이다.<sup>29)</sup>

둘째, 통치자는 일반백성들에게 예(禮)를 통한 교육을 실시하여 인륜을 가르쳐야 한다는 것이다.

우리가 앞에서 인용한 공자가 말한 「齊之以禮，有恥且格」(예로서 다지면 염치를 느끼고 또 착하게 된다)은 통치자가 백성들을 교육시키는 것의 당위성을 주장한 것이라고 할 수 있다.

## (3) 보민(保民)

이른 바 ‘보민’이란 위민(衛民)으로서, 백성들을 외국의 침략으로부터 보호하고 백성들의 재산과 생명을 보호하는 것이다.

보민의 방법으로서 공자는 國家가 충분한 병력을 확보해야 한다고 여겼다. 그래서 그는 자공(子貢)이 정치를 묻자, 다음과 같이 대답했다.

식량을 충분히 갖추고 군비를 충분히 확보하여 백성들로 하여금 믿게 하는 것이다.<sup>30)</sup>

27) 일반 통치자를 말한다.

28) 피치자인 일반백성들을 말한다.

29) 君子之德風，小人之德草，草上之風必偃 (論語，顏淵篇).

30) 足食，足兵，民信之矣 (上同，顏淵篇).

이상에서 언급한 것이 공자가 理想的인 통치자로 여기는 聖賢이 德治를 통하여 공자의 理想政治인 무위정치를 실현시키기 위해 해야 할 사업인 것이다. 그런데 이 사업들의 내용을 분석해 보면 이 사업들이 추구하는 목표는 안민(安民)<sup>31)</sup>인 것이다. 그러므로 공자는 「修己以安人…修己以安百姓」(修己하여 他人을 편하게 한다…修己하여 만 백성을 편하게 한다)이라고 주장했던 것이다.

## V. 要約 및 結論

공자의 無爲政治論을 연구함에 있어서 본 논문은 제2장에서는 우선 공자가 말하는 「無爲政治」가 무엇을 의미하는지 분석했고 제3장에서는 어떤 인물이 공자가 생각하는 가장 理想的인 통치자인가를 고찰했고 제4장에서는 통치자가 취해야 할 태도와 해야 할 사업을 살펴보았다. 그 결과 우리는 다음과 같은 사실을 알게 되었다.

- 1) 君主는 政事에 직접 관여하지 않고 감독만 한다.
- 2) 政事는 大小의 관직을 맡은 신하들이 자기들의 직책에 걸맞는 직권을 이용하여 처리한다.
- 3) 통치자의 도덕성이 정치가 잘되고 못되는 것을 좌우하므로 도덕성이 높은 인물이 통치자가 되어야 한다.
- 4) 공자의 사상 중 그러한 인물은 聖인과 賢者이다. 聖인은 仁心의 배양에 의한 修己를 통해 道德과 理智가 최고의 경지에 이른 인물로서 君主의 직책을 맡아야 하고 賢者는 仁心의 배양에 의한 修己를 통해 道德과 理智가 聖인다음으로 높은 경지에 이른 인물로서 修己의 정도에 따라 大小의 관직을 맡아야 한다고 공자는 보았다.
- 5) 통치자의 일거수 일투족이 피치자인 백성들에게 영향을 미치므로 통치자는 매사에 있어서 백성들에게 모범이 되는 행동을 해야 한다.
- 6) 통치자는 피치자인 백성들을 위해 안민(安民)을 바탕으로 하는 양민(養民), 교민(教民), 보민(保民) 등의 사업을 해야 한다.

이상이 공자의 무위정치론의 전모이다. 공자의 이러한 사상은 맹자, 순자에 의해서 발전되었다고 볼 수 있다. 왜냐하면 맹자와 순자가 공자처럼 직접적으로 무위정치를 주장한 적은 없지만 맹자의 인정(仁政)과 순자의 예치(禮治)는 내용 면에서 보면 공자의 덕치와 별 차이가 없고 오히려 이를 더욱 구체화시켰다고 볼 수 있으며 무위정치를 지향하고 있음을 알 수 있기 때문이다. 그러면 이와 같이 공자에 의해서 제창되고 맹자, 순자에 의해서 발전된 유가의 무위정치론은 구체적으로 어떠한 영향을 미쳤는가? 본 장은 이를 상술한 내용을 토대로 하여 살펴봄으로써 결론을 대신하고자 한다.

31) 이른 바 「안민(安民)」이란 백성들로 하여금 국가의 보호와 지원하에 편안하고 즐겁게 생업에 종사하면서 살게 하는 것을 말한다. 공자를 위시한 유가는 「安民」을 통해서 「平天下」의 경지에 이를 수 있다고 보았다.

## 1. 군주가 직접 정사에 관여하지 않는 것에 대해서

중국은 역대로 조대(朝代)가 아래로 내려갈수록 군권(君權)이 강화되는 추세에 있었기 때문에 이러한 주장이 제대로 실행된 적은 없다. 그러나 한가지 주목할만한 점은 한대(漢代)에 있어서 상권(相權)의 탄생은 그 의도가 군주가 정사에 관여하는 것을 견제하는데 있었다는 것이다. 중국에 있어서 정치제도는 크게 내조(內朝)와 외조(外朝)로 나누어진다. 따라서 군주인 황제는 이중신분을 갖게 된다. 하나는 황실의 우두머리이고 또 하나는 정부의 우두머리이다. 정부는 외조이고 황실은 내조이다. 한대 초기에는 재상(宰相)은 주로 공신(功臣)을 등용했기 때문에 내조와 외조사이의 구별이 분명하지 않았다. 그러나 무제이후 재상인 승상(丞相)은 흔히 평민출신이 맡는 경우가 많아서 황실과 사적인 관계가 없게 되었다. 그래서 승상은 정부의 실질적인 수장(首長)이 되었고 황실의 사신(私臣)은 내조에 소속되었다. 정부의 실질적인 수장인 승상은 예제(禮制)상으로는 황제의 보좌 역이며 권력적인 면에서는 중앙과 지방의 모든 관리들이 그의 통제를 받았다. 심지어 황제의 사신도 모두 승상이 그의 진퇴와 생사를 결정했다. 한대에도 군주가 바뀔 때 따라 상권의 성쇠가 다소 있었으나 기본적으로 승상은 외조를 대표했으며 군주의 사신은 아니었다. 그러나 승상이 직무상의 오류를 범하면 군주가 승상을 처벌할 수 있었다. 그리고 정사는 일반적으로 승상이 관할하고 군주는 직접 관여하지 않았으며 다만 승상의 임면권만 가졌다.

이상은 중앙의 경우이고 지방에 대해서 말하면 한대에는 봉건제를 실시했지만 봉국(封國)의 제왕(諸王)은 사실상 정사에 관여하지 못하고 정사는 봉국의 재상에 의해서 처리되었고 봉국의 재상은 중앙에서 임명했다.

한대의 이상과 같은 현상은 상술한 공자를 위시한 유가의 관념의 영향을 받은 것이 아닌가 생각이 된다. 그러나 이후에는 군권이 점차 강화되어 「君尊臣卑」 현상이 농후해짐에 따라 사라지게 되었다. 따라서 상술한 관념은 한대에만 영향을 다소 발휘했을 뿐 이후에는 별로 작용을 하지 못했다.<sup>32)</sup>

## 2. 도덕성이 높은 인물인 성현(聖賢)이 통치자가 되어야 한다는 것에 대해서

진술한 바와 같이 공자는 성인(聖人)이 군주가 되고 현자(賢者)는 수기(修己)에 정도에 따라 대소의 관직을 맡아야 한다고 보았는데 이러한 관념이 중국전통정치에 미친 영향은 적지 않다. 우선 성인이 군주가 되어야 한다는 관념에 대해서 말하면 중국의 각 조대(朝代)가 직장자계승원칙(嫡長子繼承原則)에 의거하여 군주세습제를 실시함으로써 실현되지 못했다. 그런데 송대(宋代) 이후에는 군주에게 그의 성인여부를 불문하고 무조건 「성(聖)」이라 칭하는 풍조가 생겨나<sup>33)</sup> 오늘날까지도 영향을 미치고 있다. 예를 들면

32) 勞思光, 1965: 156, 劉東, 1994: 88-87.

우리는 지금까지도 군주를 「성상(聖上)」 군주의 은혜를 「성은(聖恩)」이라고 칭하고 있는 것이 이를 입증하고 있다. 이러한 현상은 상술한 관념에 의해서 영향을 받은 것이 아닌가 하고 생각된다. 그리고 현자(賢者)를 선발하여 관직에 임명하는 것에 대해서는 각 조대(朝代)가 관리선발시험인 과거시험 응시대상을 인간은 누구나 평등하게 태어났기 때문에 군자가 되고 소인이 되는 것은 후천적인 노력에 달렸다는 공자를 위시한 유가의 견해에 입각하여 평민에게까지 개방한 것은<sup>34)</sup> 평민출신이 관리가 될 수 있는 길을 열어 주어 중국사회에 고정적인 귀족계급(統治階級)이 형성되는 것을 막게 하여 귀족계급과 피치자인 백성들과의 대립은 없게 되었다. 여기에 인용하는 량수밍(梁漱明)의 이 말은 이를 입증해 주고 있다.

더구나 관리가 될 수 있는 기회는 모든 사람들에게 개방되어 있었다. 청조말년(淸朝末年)에 우리들이 직접 목격한 바에 의하면 어느 누구든지 글공부를 할 수 있었고 글공부를 한 사람은 누구나 과거시험에 응시할 수 있었으며 시험에 합격하면 규정에 따라 관리가 될 수 있었다. 이리하여 통치자와 피치자가 자주 자리바꿈을 하게 되었으니 어찌 통치계급과 피치계급의 대립이 존재하겠는가?<sup>35)</sup>

그리고 철저한 사회주의혁명을 거친 중화인민공화국시대에 들어와서도 현자를 선발하여 관리에 임명해야 한다는 관념은 그대로 존재하고 있다. 덩샤오핑(鄧小平)은 1982년 1월13일 「精簡機構是一場革命」(기구를 간소화하는 것은 하나의 혁명이다)라는 제목하의 연설에서 고위간부의 선발기준에 대해서 다음과 같이 말하고 있다.

部長也好, 司局長也好, 選什麼人, 什麼人進, 這最重要…選人要選好, 要選賢任能, 選賢任能這個話就有德才資的問題, 賢就是德, 能無非是專業化, 知識化, 有實際經驗, 身體能夠頂得住.<sup>36)</sup>(장관이든 처장이든 국장이든, 어떤 사람을 선발하고 어떤 사람을 받아들일느냐가 가장 중요한 일입니다…사람을 선발함에는 잘 선발해야 하며 어질고 능력 있는 자를 선발해야 합니다. 어질고 능력 있는 자를 선발한다함은 덕, 능력, 자질의 문제입니다. 어질다는 것은 바로 덕을 말하는 것이고, 능력은 바로 전문지식, 실제경험과 감당해낼 수 있는 체력입니다)

여기에서 덩샤오핑이 고위간부선발의 기준으로 삼고 있는 「選賢任能」은 공자의 관념과 일치하는 것으로서 상술한 공자를 위시한 유가의 관념이 오늘날까지도 영향을 미치고 있음을 입증해 주고 있는 것이다. 그리고 통치자의 행태가 피치자인 백성들에게 지대한 영향을 미친다는 견해에 대해서 말하면, 이러한 관념은 통치자의 도덕성을 지극히 중시하는 사회에서 필연적으로 나타나는 현상으로 볼 수 있다. 이러한 관념은 전통중국

33) 孫隆基, 1990: 156.

34) 그러나 백정, 광대 등의 직업에 종사하는 사람들에 대해서는 출신성분이 깨끗하지 못하다 하여 과거에 응시하여 관리가 되는 것을 금했다. 만일 이들이 과거에 응시하고자 한다면 직업을 바꾸어야 하며 직업을 바꾼지 三代가 지나야 한다 (孫廣德, 1988: 433).

35) 梁漱明, 1980: 156

36) 鄧小平, 1984: 355

인들에게 보편적으로 받아들여졌으며 오늘날까지도 큰 영향을 미치고 있다. 그리고 이러한 관념은 유가사상의 영향을 많이 받은 우리 나라에서도 농후하게 존재하고 있다. 예를 들면 우리가 흔히 쓰는 “윗물이 맑아야 아랫물이 맑다”라는 말은 이를 입증해 주고 있다.

### 3. 통치자는 피치자인 백성들을 위해 양민(養民), 교민(教民), 보민(保民) 등의 안민(安民)을 위한 사업을 해야 한다는 것에 대해

이러한 견해는 중국의 역대통치자들에게 상당한 영향을 주어 이른바 「修身-齊家-治國-平天下」라는 관념이 이상적인 것으로 받아들여졌다. 이러한 관념은 백성들을 편안하게 하는 데 중점을 둔 것이기 때문에 이러한 관념은 정부의 임무는 오직 질서를 유지하여 사회를 안정시키는 것이라는 관념을 낳게 함으로써 정부의 임무를 매우 소극적인 면에 국한시키게 했다. 그래서 통치자의 권력은 사회를 주동적으로 이끌어어나가거나 개조하는데 사용되지 못하고 사회를 보호하는 역할을 하는데만 그칠 수밖에 없었다. 이와 같이 정부는 오직 소극적인 임무만 있어서 정부가 주동이 되어서 사회진보를 위한 어떠한 사업도 하기가 어려웠다. 특히 경제적인 면에서 통치자가 국가의 부(富)의 증진, 경제체제의 개선 등의 문제에 주의를 기울이면 사람들에 의해서 “말썽거리를 야기시킨다(生事)” “민폐를 끼친다(擾民)”라는 비난을 받았다. 그 가장 유명한 예가 왕안석(王安石)의 변법운동이다. 이리하여 정부는 사회개혁을 추진할 수 없어서 어떠한 적극적이고도 전면적인 사회생활을 변화시키는 정책을 수립할 수 없었다. 따라서 중국사회에서 통치자의 권력은 오직 보호와 유지의 기능만 발휘했고 사회를 이끌어 가는 기능은 발휘하지 못했다고 할 수 있다. 따라서 정부의 권력은 어떠한 창조적인 공헌을 하지 못 했으며 또한 커다란 나쁜 짓도 하지 못했다. 과거 중국관리들의 악행은 대부분이 개인의 부패 타락의 결과였지 정부정책의 결과는 아니었다. 효율성이 높고 나쁜 짓을 한 정부는 중국역사상 극히 드물었다. 결국 중국역대의 통치자들은 절대적인 권력을 보유하고 있었지만 상술한 관념의 영향으로 이러한 권력의 사용범위는 매우 한정되어 있었다. 이러한 상황에서 전통중국의 백성들은 정부의 존재를 별로 피부로 느끼지 못했고 심지어 정부를 무위(無爲)의 존재로 인식하기까지 하게 되었다. 이른바 「皇帝遠」(황제는 먼 곳에 계시다)이라는 전통적인 관념은 이를 반영해 주고 있다.

## 참 고 문 헌

- 조윤수. 1990. 「선진유가의 계층관」, 『중국연구』, 제10집. 한국외국어대학교 중국문제연구소.  
 \_\_\_\_\_. 1991. 「선진유가의 상현관에 관한 일고」, 『중국문제연구』, 제4집. 경성대학교 중국 문제연구소.  
 鄧小平. 1984. 『鄧小平文選』, 香港: 生活. 讀書. 新知 三聯書店.  
 勞思光. 1965. 『中國文化要義』, 香港: 香港中文大學崇基學院.  
 梁漱明. 1980. 『中國文化要義』, 臺北: 里仁出版社.  
 劉澤華. 1987. 『中國傳統政治反思』, 北京: 生活. 讀書. 新知 三聯書店.  
 費孝通. 출판연대 미상. 『鄉土中國』, 臺北: 影印版.  
 孫廣德. 1984. 「我國古代的君臣民理論」, 『社會科學論叢』, 제32집. 國立臺灣大學法學院.  
 \_\_\_\_\_. 1988. 「我國民本思想的內容與檢討」, 『社會科學論叢』, 제36집. 國立臺灣大學法學院.  
 孫隆基. 1990. 『中國文化的深層結構』, 臺北: 唐山出版社.  
 余英時. 1987. 『歷史與思想』, 臺北: 聯經出版事業公司.  
 朱熹集註. 1983. 『四書集註』, 臺南: 大孚書局影印.

## A STUDY ON THE CONFUCIAN WU-WEI POLITICAL IDEA

Yoon-Soo Cho  
 Dong Seo University

This paper aims to investigate the nature of the Confucian Wu-Wei political idea and its influence on traditional Chinese politics.

The Wu-Wei political idea is the essence of Confucian political thought. It had a tremendous impact on traditional Chinese politics. So it is very meaningful to explore the nature of the Wu-Wei political idea and its influence on traditional Chinese politics. This study is composed of five chapters.

The first chapter offers an introduction.

The second chapter examines the meaning the meaning of the Confucian Wu-Wei political idea. The third chapter analyses the images of the ideal ruler who is using the Wu-Wei political idea. The fourth chapter investigates what attitudes and objectives the ideal ruler using Wu-Wei politics should take. The fifth chapter consists of a

summary and conclusion. This chapter sums up the above mentioned and, on the basis of it, concretely explores the influence of the Wu-Wei political idea on traditional Chinese politics.