

栗谷의 行政思想

— 聖學輯要「爲政編」을 중심으로 —

申 武 燮

《目 次》	
I. 序	1. 行政의 目的
II. 栗谷과 그의 世界	2. 君主의 役割
1. 時代의 背景	3. 行政執行의 基準
2. 栗谷哲學의 特徵	4. 安民의 道
3. 聖學輯要의 體系	IV. 結 論
III. 栗谷의 行政思想	

<要 約>

本稿는 栗谷의 行政思想을 다룬 것으로 記述上에 두가지 특징을 가지고 있다.

(1) 思想을 社會科學과 관련지어 연구할 때 종종 思想만을 哲學的으로 설명하거나 그 흐름을 人物別, 年代別로 열거하는 경향이 있다. 이 경우 研究結果가 社會科學 理論發展에 기여하기 어렵다.

本研究는 이러한 難點을 完化하기 위하여 栗谷의 行政思想을 몇가지 중요한 概念 중심으로 설명하였다.

(2) 栗谷의 行政思想을 검토하기전에 먼저 그 당시의 時代의 背景과 栗谷의 哲學的 特徵을 살펴봄으로서 栗谷 行政思想의 特色을 이해하는데 도움이 되게 하였다.

研究對象으로는 栗谷의 「聖學輯要」爲政編에 한정하였다.

이 책을 택한 이유는 栗谷의 行政思想만이 아니라 韓國行政에 크게 영향을 미친 儒學行政思想 研究에 적합하다고 생각되었기 때문이다.

研究結果 얻은 結論은 다음과 같다.

栗谷은 (1) 行政目的을 「大同世界」의 建設을 보았으며 (2) 君主의 役割가운데서는 人事를 가장 강조하였고 (3) 行政執行基準으로서는 民意, 先例, 倫理 등을 지적하였으며 끝으로 (4) 「安民」을 行政의 結果로서 뿐만 아니라 君主의 「愛民」의 徵表로서 파악하였다.

이러한 現象은 다음과 같은 理由에서 비롯된 것이 아닌가 한다.

첫째, 行政學이 특히 美國에서 발전하였기 때문에 美國行政學을 도입하는데 學者들이 많은 시간을 할애하였다.

둘째, 政治思想이나 社會思想은 그 나름대로 歷史가 있어 한 學問分科를 이루고 있는데 대하

I. 序

韓國行政과 그 文化的 特徵을 설명할 때 儒學(朱子學)의 영향을 논의하는 學者는 많다. 그러나 구체적으로 儒學行政思想에 관하여 연구한 學者는 거의 없다.

여 行政思想은 行政學의 한 分科로서 그 位置가 未定立되어 있는 실정이다.

세째, 대개의 思想研究가 그렇지만 특히 儒學을 연구할 때 그 概念이 너무나 추상적이어서 概念解明에 그치는 경우가 많을 뿐 특정 學問과 관련시켜 연구하기가 어렵다.

이러한 難點에도 불구하고 本稿에서는 儒學行政思想을 연구하고 자한다. 그 까닭은 다음과 같은 몇가지 理由에서 韓國 行政學에 있어서도 思想이 중요한 問題로 다루어 져야 하기 때문이다.

첫째, 앞에서 지적한 첫번째 難點은 점점 완화되고 있다.

둘째, 美國 行政學에서도, 社會的 適合性이 問題視되고 있으며 價値의 問題도 점점 중요시 되어가고 있다.

세째, 韓國 行政에 알맞는 概念摸索이 시급하다. 예를 들면, 發展이나 公共性的의 경우, 이제까지는 西洋思想에 크게 의존하였다. 그러나 韓國 行政學의 定立을 위해서는 概念의 재검토가 필요하다.

네째, 최근 韓國 行政學이 管理로 대표되는 「How」의 問題에 努力을 경주하여 왔는데 이러한 作業이 보다 완전하게 이루어지려면 基礎가 되는 行政哲學 및 思想의 開發이 중요하다.

그러나 筆者의 儒學에 관한 理解가 아직은 日淺하여 오류를 범할 위험성이 크다.

따라서 研究範圍를 좁혀 朝鮮王朝를 대표하는 儒學者이며 탁월한 政治·行政家였던 栗谷의 行政思想을 연구함으로써 儒學行政思想研究에 대신하고자 한다.

이를 위하여 栗谷의 「聖學輯要」 가운데 爲政編을 研究對象으로 하고자 한다.

聖學輯要是 다른 그의 著書와 달리 儒學經典에서 문장을 인용하여 편찬한 후 每章 또는 節에 栗谷의 意見을 첨부하였기 때문에 거의 儒學經典과 같은 책이다.

따라서 儒學行政思想을 이해하는 데는 적합한 책이라 생각된다.

Ⅱ. 栗谷과 그의 世界

1. 時代的 背景

朝鮮王朝 中期에 들어서면서 王朝의 政治 經濟的 基礎가 흔들리기 시작하는데 특히 栗谷이 처했던 中宗, 明宗, 宣祖때의 社會的 背景을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 政治的 側面에서 볼때 계속 士禍가 일어나 政治秩序가 문란해졌고 乙巳士禍 이후로는 儒林이 크게 朝廷에 진출했으나 黨爭이 본격화되기 시작하였다.

士禍는 勳舊大臣과 儒林들이 한정된 官職을 차지하려는 政治鬭爭의 부작용으로 발생한 것으로⁽¹⁾ 막대한 政治的 資源을 당진하였다. 따라서 이러한 政治狀況에서는 理想政治를 실현할 수 없다고 판단하여 退溪는 現實을 도피하여 修身을 강조하는 道學思想을 발전시키는데 주력하였다.⁽²⁾ 또 趙靜菴은 理想政治를 실현하기 위해서 불합리한 制度를 혁파하도록 주장하다가 己卯士禍의 재물이 되고 말았다.

그러나 栗谷은 明宗 20년에 禮曹佐郎으로 朝廷에 진출하였다.⁽³⁾ 最後의 士禍 乙巳士禍가 明宗即位년에 일어났으니 栗谷은 士禍의 피해를 하나도 입지 않았다.

따라서 栗谷은 修身에만 머물지 않고 治國에도 관심을 가질 수 있었다. 물론 이러한 性向은 그 당시의 政治的 狀況이 호전되었기 때문이기도 하지만 栗谷의 개인적 性格과 哲學에서도 그 原因을 찾아 볼 수 있다.

栗谷은 많은 士禍를 거울삼아 政治現實을 개혁함에 있어서 急進的 改革을 피하고 漸進的 改革을 주장하였다. 이점에 있어서 趙靜菴과 다르다.

둘째, 王朝의 經濟的 基礎가 되는 土地制度가 문란해져서 農民의 부담이 증대되었다. 立役, 保役, 貢物, 進上, 부역, 기타 잡역의 의무는 農村 社會의 貧窮을 더욱 촉진하였다.⁽⁴⁾

明宗 17년에 林巨正黨이 황해도 일대를 횡행하

(1) 李基白, 韓國史新論(서울: 一潮閣, 1973), pp. 236-238.

(2) 洪以燮, 韓國史의 方法(서울: 探求堂, 1974), p. 198.

(3) 上揭書, p. 199.

(4) 李丙燾, 栗谷의 生涯와 思想(서울: 瑞文堂, 1976), p. 22-23.

던 事件이나 宣祖 3년에 전국에 기근이 들어 官吏의 녹봉을 감한 일들만 보아도 그 당시의 經濟狀況이 어떠한가를 쉽게 짐작할 수 있다.

세제, 계속된 士禍에 실망한 많은 學者들이 鄕里로 돌아가 學問에 몰두하거나 후진양성에 전력을 기울였다. 그 결과 宇宙와 人間의 根本을 탐구하는 朱子學이 발전하였고 동시에 書院이 발달하였다.

이와 같은 풍토에서 栗谷은 직접, 간접으로 많은 先生을 만날 수 있었다.

특히 靜菴, 花潭, 退溪은 栗谷에게 사상적, 학문적으로 크게 영향을 미쳤다.

2. 栗谷哲學의 特徵

1) 理通氣局說

栗谷은 理氣의 特性을 理通氣局이라는 말로 표현한다.⁽⁵⁾ 이것은 二元的 一元性的 論理的 構造를 가지고 있다.⁽⁶⁾

栗谷은 理와 氣의 關係를 다음과 같이 설명한다.

理는 無形 無爲하며 氣의 主宰이다. 理는 氣를 타며 여러가지 形態를 취하나 本然之性을 유지한다. 理(性)가 여러가지 形態를 취하는 까닭은 氣의 作用때문이다.

氣는 有形 有爲하여 理를 태워가지고 여러가지 形態를 취한다. 이때 이 氣는 本然之性을 잃기도 한다.

따라서 栗谷은 理는 發할 수 없으며 氣만 發한다고 주장하며 氣만이 發한다고 한다.

이를 理通氣局이라고 하는데 栗谷은 理를 물, 氣를 그릇에 비유하여 다음과 같이 예를 들어 설명한다.⁽⁷⁾

물은 그것을 담은 그릇에 따라 모양이 변하지만 물 자체의 性質이 변한 것은 아니다. 다만 그릇의 모양이 달라진 것뿐이다. 또 그릇이 움직이면 물도 움직이지만 물이 스스로 움직이는 법이

없다.

이 예에서 「물」을 측은한 마음, 부끄러워하는 마음, 사양하는 마음, 옳고 그릇됨을 분별하는 마음인 四端(仁義禮智)으로 대치하고, 「그릇」을 기쁨, 노여움, 슬픔, 즐거움, 사랑함, 미워함, 욕심냄의 七情(喜怒哀樂愛惡慾)으로 대치하여 생각하면 四端은 無形 無爲하고 發하지 않고 七情을 탈 뿐이고 七情은 때때로 本然之性을 잃을 때도 있다는 것을 알 수 있다. 또 우리가 알 수 있는 것은 七情뿐이라는 것도 쉽게 알 수 있다.

따라서 栗谷은 온 世上을 氣로 파악하고 이 氣가 本然之理에 잘 순종할 때 本然之氣가 된다고 보고 이 氣를 잘 단속하는 길이 바로 聖人의 경지에 이르는 方法이라고 주장한다. 즉 人心이 道心이 된다는 것이다.⁽⁸⁾

이와 같이 栗谷이 氣를 강조한 점은 중요한 意味를 갖는다.

無形, 無爲한 四端을 율하기 보다는 有形, 有爲하고 구체적인 形象을 가지고 있는 七情을 연구함으로써 人間社會의 健全性을 진단할 수 있기 때문이다.⁽⁹⁾

이러한 理由로 해서 栗谷은 養氣를 중요시하였고 동시에 社會改革에 적극적인 態度를 보였다.

2) 格致論과 誠明論⁽¹⁰⁾

格致論과 誠明論은 栗谷의 認識論에 해당한다. 栗谷은 吾心(主觀)의 理와 物(客觀)의 理가 서로 對應하므로써 비로소 認識이 成立된다고 주장하였다.

이때 특이한 점은 物理를 이해하는데 있어 物理에 도달할 수 있고 없고는 吾知의 明暗에 달려있다는 것이다.

또 栗谷은 知를 ① 聞言者, ② 望見者, ③ 親見者의 三等級으로 나누어 보고 親見者를 眞知로 인정하였다. 이 親見者는 直觀에 의해서 認識된다고 그는 주장하여 敬을 工夫의 要領으로 誠을 工夫의 效用으로 보아 誠이 이루어지면 理致가

(5) 朴鍾鴻, 韓國思想史論攷(서울: 瑞文堂, 1977), pp. 194-198.

(6) 柳承國, 東洋哲學論攷(서울: 成均館大學校 大學院 東洋哲學科研究室, 1974), pp. 187-206.

(7) 前揭書, p. 195.

(8) 上揭書, p. 196.

(9) 金炯孝, 韓國思想散考(서울: 一志社, 1976), pp. 67-68.

(10) 裴宗鎰, 韓國儒學史(서울: 延世大學校 出版部, 1974), pp. 114-117.

밝게 트인다고 보았다.

즉 誠이 이루어지면 “생각하지 않고서도 힘쓰지 않고서도, 마치 나면서부터 이미 알고 있는 것처럼” 物理를 명쾌히 알 수 있다는 主張이다.

다시 요약하면 知識이란 구체적인 事實을 하나 하나 이해하여 터득할 수도 있으나 그것보다 추상적인 水準에서 心の 理와 物の 理가 渾然一體가 될 때 하나도 남김없이 萬物을 이해할 수 있고 그러기 때문에 마음을 가지런히 하여 正성을 다할 것이 요청된다는 주장이다.

3. 聖學輯要의 體系

栗谷은 그의 一生을 통하여 東湖問答, 萬言封事, 擊蒙要訣, 聖學輯要 등 많은 文集을 남겼다. 이 가운데서도 聖學輯要是 栗谷의 力作으로 그의 哲學, 政治 및 經濟觀이 잘 나타나 있다.

聖學輯要의 體系上的 特徵은 다음과 같다.

첫째, 栗谷의 他著書는 그의 意見을 직접적으로 記述한 것이나 聖學輯要是 孔子, 孟子 등 聖賢의 말씀을 그대로 引用하여 간접적으로 本人의 見解를 밝힌 후 每章 끝에 결론적으로 現實問題와 관련시켜 君主에게 意見을 제시하였다.

따라서 聖學輯要是 儒學의 要體와 栗谷의 思想을 파악하기에 훌륭한 案內書가 될 수 있다.

둘째, 聖學輯要是 「大學」 八條目을 그 要體로 하고 있다.

「大學의 道」는 「明明德 新民 止於至善」이고 이것을 달성하기 위해서 八條目: 格物, 致知, 誠意, 正心, 修身, 齊家, 治國, 平天下를 제시하고 있는데 栗谷도 이에 따라서 聖學輯要를 저술하였다.

聖學輯要是 1편 統說, 2편 修己, 3편 正家, 4편 爲政 5편 聖學道統으로 되어 있다.

즉 1편 統說에서는 「자기를 닦은 연후에 남을 다스린다」는 「修己治人」에 관해서 설명함으로써 「大學의 道」를 총괄하였다.

2편 修己에서는 밝은 德을 밝힌다는 明明德을 설명하고 있으며 3편 正家에서는 「家庭을 가지런

히 한다」(齊家)를 설명하고 4편에서는 世上을 명화롭게 하기 위하여 백성을 새롭게 한다는 新民을 설명하고 끝으로 5편에서 「修己治人」의 實跡을 기술하였다.

세째, 4편 爲政의 目次는 1장 總論, 2장 用賢, 3장 取善, 4장 識事務, 5장 法先王, 6장 謹天戒, 7장 立紀綱, 8장 安民, 9장 明教, 10장 功效로 그 내용을 보면 명확하지는 않지만 行政을 하나의 흐름으로 파악하려는 의도가 엿보인다.

이상에서 우리는 (1) 栗谷이 儒教(朱子學)의 世界觀에 입각하여 朝鮮現實을 改革하려는 態度를 가지고 있으며 (2) 改革은 漸進의 方法을 택하려 하였고 (3) 事物認識에 있어서 고도의 直觀力을 강조하는 理性主義의 態度를 취하고 있으며 (4) 끝으로 올바른 心性을 강조하고 있음을 살펴 보았다.

Ⅲ. 栗谷의 行政思想

栗谷의 行政思想을 行政의 目的, 君主의 役割, 行政執行의 基準 그리고 安民의 道로 나누어 살펴 보고자 한다.

1. 行政의 目的

朝鮮王朝는 儒教를 政治理念으로 채택하였던 까닭에 그 안에 이미 行政의 目的이 제시되어 있었다.

栗谷은 行政目的으로 禮記를 인용, 大同世界建設을 제시하였다.

禮記에 大同世界는 다음과 같이 묘사되어 있다. (11)

「大道가 행해지니 天下가 公平하다. 이에 賢人을 등용하고 능력있는 사람에게 맡겨 信義를 가르치고 화목을 닦게 한다.

고로 사람들은 오로지 그 父母만을 父母로 섬기지 아니하며, 그 자식만을 자식으로 여기지 아니한다. 또 늙은이들에게는 돌아가 쉴곳이 있으며 壯年에게는 일 할곳이 마련되어 있으며 幼兒

(11) 李珥, 栗谷全書(서울: 成均館大學校 大同文化研究所, 1958), p. 584. 「大道之行也 天下爲公 選賢與能 講信修睦 故人不燭親其親 不燭子其子 使老有所終 壯年有所用 幼有所長 鰥寡孤獨廢疾者皆有所養 是故謀閉不興盜賊不作 外戶不閉 是謂大同」

에게는 자랄곳이 있으며 흙아미, 과부, 고아, 자식없는 늙은이 병약자에게는 모두 봉양할 곳이 마련되어 있다.

이런 까닭에 모략중상이 종식되고 盜賊도 없다. 사람들은 바깥분이 있어도 닫지 않는다. 이를 「大同」이라 한다』

이것을 요약하면 大同世界란 (1) 治者의 善政이 배풀어지고 (2) 教育이 실시되며 (3) 人間 모두는 各者 自己本분에 알맞게 살 수 있는 (4) 평평한 社會로서 소박한 共同體라 할 수 있다.

栗谷은 이러한 共同體를 건설하기 위해서 行政은 먼저 백성들의 衣食住의 問題를 해결해 주어야 한다고 생각했다. 이것이 어느 정도 달성되어야 백성들이 禮儀廉恥를 알게 되고 비로소 禮儀廉恥를 백성들이 알게 될 때 教育이 필요하게 된다는 것이다. 이때 三綱五倫을 가르쳐 社會規範을 확립하여 大同世界를 실현할 수 있다는 것이다. (12)

2. 君主의 役割

栗谷은 用賢章에서 사람보는 법, 君子·小人의 行動區別法, 賢人구하는 法, 任用的 道 등을 자세히 설명함으로써 君主는 오늘날 人事行政에 해당하는 人材登用과 管理에 힘써야 한다고 주장하고 있다. (13)

그 理由는 君主란 君臨하면서 실제로 統治할 때도 있고 君臨하기만 하고 統治하지 않을 때도 있는데 後者에 입각하여 君主의 役割을 파악하였기 때문이다.

본래 儒學에서는 세습을 인정하지 않고 한 社會에서 제일 총명하고 能力있는 聖人이 君主가 되어야 한다고 주장한다. 그러한 理想的인 君主가 堯·舜·禹王이다. 그러나 後世에 와서는 세습이 보편화되자 한 社會에서 제일 才能이 탁월한 者가 君主가 될 수 없는 까닭에 이것을 보충하는 方法으로 賢人을 朝廷에 登용하여 君主는

君臨하고 大臣이 統治하는 方向으로 흐르게 되었다.

이러한 까닭에 君主의 役割가운데 賢人의 登용이 중요시 되는 것이다.

따라서 君主는 君子와 小人, 小人和 賢人을 구별할 수 있는 識見이 필요한 것이고 이를 위한 努力을 게을리 하지 말아야 할 것이다.

실제 君主가 賢人을 登용하기 시작하면 그 소문이 퍼져서 먼곳에 은둔하고 있던 선비도 臣下되기를 즐겨 朝廷은 眞儒로 가득찰 것이라는 것이 栗谷의 주장이다. (14)

이와 같이 栗谷은 君主가 賢人을 國家의 中樞로 여겨 이들을 登용하여 이들에게 政事를 위임하고 君臣이 禮와 忠으로 서로의 本分을 다하면 治世가 달성될 수 있다고 믿어 君主의 役割가운데서 人事를 제일 중요시하였다. (15)

3. 行政執行의 基準

栗谷이 중요시한 行政執行의 基準으로는 民意 先例 倫理 등을 찾아볼 수 있다.

1) 民意

栗谷이 行政執行基準의 하나로 民意를 중요시한 것은 다음과 같은 그의 引用文에서 나타난다. 引用文들은 商書, 周書, 論語, 孟子, 中庸에 있는 文句들이다.

(1) 「임금은 백성이 아니면 부릴 수 없고 백성은 임금이 아니면 섬길 수 없다」(商書) (16)

「庶민에게도 知謀가 있고, 行動이 있고 지키는 바가 있다」(周書) (17)

위 引用文을 통하여 栗谷은 民意의 중요성을 다음과 같은 점에서 찾고 있다.

君主와 백성은 身分上으로는 차이가 있으나 政策을 훌륭히 수행하는데 필요한 知識을 발견하는데는 차이가 없다. 인간이 발견할 수 있는 理致가 하나이기 때문이다. 따라서 임금이 天下의 意

(12) 이것은 孟子의 말을 인용한 것이나 栗谷도 「安民章」에서 孟子를 인용 유사한 주장을 하고 있다. 孟子, 孟子(서울: 世昌書館, 1966) pp. 4-24.

(13) 前揭書, pp. 539-552.

(14) 上揭書, p. 545.

(15) 上揭書, p. 547. p. 551.

(16) 「后非民罔使 民非后罔事」(聖學輯要爲政編 取善章)

(17) 「凡厥庶民有猷有守」(上同)

것을 모으면 도를 수록 政策은 완전하게 된다. 완전한 政策을 위해서 君主는 최선을 해야 된다는 것이다.

(2) 「德이란 항상 따를 것이 없다. 善을 본받을 뿐이다. 항상 주일(主一)하는 것도 없고 오직 克一에 和할 뿐이다」(周書)⁽¹⁸⁾

「君子는 말(言)로서 사람을 천거하지 아니하고 사람으로써 말을 버리지 않는다」(論語)⁽¹⁹⁾

은 백성에게 감화를 줄 수 있는 政策을 실시하려면 항상 時中을 취해야 하고 편협한 思想에 억매이기 보다는 항상 仁에 즉해야 한다. 따라서 君主의 賢明함도 요구된다. 말(言)이 아니라 實績으로 사람을 평가해야 된다는 主張도 情報를 평가할 수 있는 君主의 能力을 촉구하는 말이다.

(3) 「舜임금은 매우 지혜로우신 분이다. 舜임금은 질문하기를 좋아 하고, 가까운 사람의 말을 듣기 좋아 했다. 악한 것은 감추어 주었고 선한 것은 드러내보였다. 양끝을 잡아 백성에게는 中庸을 행하였다. 이것으로써 舜임금이 되었다」(中庸)

「先民(옛날의 賢人)사이에 賤한 사람에게도 물어보라는 말이 있었다」(孟子)⁽²⁰⁾

栗谷은 이와 같은 引用文으로 君主(宣祖)에게 民意를 존중해야 된다고 간청하였다.

이렇게 民意가 존중되면 「天下가 넓고 복잡하고, 임금은 궁중 깊이 앉아 계시지만 天下의 智慧를 모아서 政策을 결정할 수 있으니, 衆智를 모아서 中庸을 택하면 天下가 넓고 복잡하여도 손바닥 위에 있는 것 같다」고 栗谷은 말하고 있다.⁽²¹⁾

즉 君主가 백성의 意見을 존중하고 그 意見을 평가할 만한 明哲함이 있으면 天下에서 제일 훌륭한 政策을 시행할 수 있다고 보았다.

그 까닭은 이미 앞에서 지적하였지만 다시 한

번 栗谷의 말을 빌려 설명하면 君主가 民意를 존중하면 「天下의 눈으로 눈을 삼으니 밝아 보지 못하는 것이 없고, 天下의 귀로 귀를 삼으니 총명하여 듣지 못하는 것이 없고, 天下의 마음으로 마음을 삼으니 예지에 가득차 생각하지 못하는 것이 없기」⁽²²⁾ 때문이다.

이상에서 栗谷이 民意를 行政執行의 基準으로 중요시하였음을 살펴보았다.

2) 先 例

여기서 先例란 근본적으로 三代之 法道, 先王의 法 그리고 仁政 등을 의미한다.

栗谷은 政策을 時勢에 알맞게 실시하여야 된다고 생각하여 그 時勢를 創業, 守成, 更張으로 분류하였다.⁽²³⁾

創業이란 한 나라를 세우는 것 같이 새롭게 일을 시작하는 것을 말한다. 이것은 堯임금이나 舜임금이 아니면 할 수 없다고 한다.

守成은 聖賢이 이미 이룩해놓은 禮樂을 준수 계승하는 것으로 制度를 만들고 法을 세우고 하는 일들이 이에 속한다. 中主도 이를 담당할 수 있다고 한다.

更張은 혼미한 타성을 각성시키고 舊習을 세척하며 宿弊를 교정 혁파하여 새롭게 文物을 갖추려는 것으로 英主가 아니면 성취할 수 없다고 한다.

栗谷은 明宗, 宣祖때를 更張의 時期로 보아 舊習과 制度를 교정 혁파할 것을 주장하고 그 改革의 基準으로 三代之 法道를 무엇보다 중요시 하였다. 그는 孟子를 인용하여 그 理由를 설명한다.⁽²⁴⁾

(1) 「他人을 사랑하는 마음이 있고, 他人의 意見을 즐겨 들으면서도 백성들이 혜택을 받지 못하고 後世에 法이 되지 못하는 것은 先王의 法을 따르지 않았기 때문이다.」

(18) 「德無常師 主善爲師善 無常主 協于克一」(上同)

(19) 「君子不以言與人 以人廢言」(上同)

(20) 「先民有言 詢于芻蕘」(上同)

(21) 上揭書, pp. 555-556.

(22) 「以天下之目爲目 則明無不見 以天下之耳爲耳 則聽無不聞 以天下之心爲心 則睿無不思」(聖學輯要爲政編 安民章)

(23) 上揭書, pp. 556-558.

(24) 上揭書, p. 559.

(2) 「높은 것은 산과 언덕을 인연하고 낮은 것은 시내와 호수를 인연한다. 政治가 先王의 道를 인연하지 않으면 현명하다고 하겠는가?」

(3) 「君이 君의 道리를 다하려 하고, 臣이 臣의 道리를 다하려고 하면 臣과 君은 모두 堯·舜을 본받아야 한다.」

(1)(2)(3)을 인용하여 栗谷은 先王의 法 즉 三代之 法도가 세상에서 제일 훌륭한 法이므로 이를 先例로 삼아 政治를 베풀것을 주장하였다. 그는 다시 「明道」⁽²⁵⁾의 劄子를 인용하여 宣祖에게 三代之 道를 실천할 것을 간청하였다.

그러나 先王의 法도를 실천하자는 儒學의 主張은 現實의 復古主義의 폐해를 초래하곤 하였다.

朝鮮王朝에서 禮論이 격심하였던 것도 바로 先例를 중요시하였던 行政風土에서 연유한 것이다.

3) 倫理

栗谷은 謹天戒章에서 福善禍淫之理, 遇災修省之道, 豫防患亂之意를 설명하면서 君主는 天을 경계해야 한다고 주장한다.

그 까닭은 天이란 人間의 思考와 行動을 지배하는 絕對者로서 君主가 백성에게 善政을 행하는 지를 판별하여 福과 災殃을 내리기 때문이다. 그런데 栗谷은 謹天戒의 結論에서 「天心은 人心」이라 하여 君主는 政治를 행함에 있어 善惡 吉凶是非의 標準이 되는 倫理를 중요시해야 된다고 지적하였다.

이를 자세히 살펴보면⁽²⁶⁾,

(1) 「天은 공평하니 잘 공경하면 친할수 있다. 백성은 항상된 것이 없으니 仁이 있는데서 평안하다. 귀신도 항상된 것이 없으니 지극한 誠에서 통한다. 天位(天子, 人君)는 어려울 뿐이다」(商書)에서 보듯이 君主는 仁에 처해야만 天에 짝할 수 있으며 아래의 引用文에서 보듯이 君主가 仁에 처해있을 때에만 天은 福을 내린다. 이와 같은 天道에는 例外가 없다고 한다.

(2) 「德이 오직하나면 움직여서 吉하고 德이 잡스러우면 움직여서 凶하다. 오직 吉凶은 사람(人)에서 벗어나지 않는데 天이 재앙과 복을 내

리는 바는 德에 달려 있다」(商書)

(3) 「따르는 것이 道면 吉하고 따르는 것이 反道면 凶하다. 그 反應이 그림자와 같다」(虞書)

이러한 까닭에 君主는 天道를 살피서 政治를 해야지 그렇지 않으면 홍수가 일어나거나 굶기야는 國家를 잃어버릴 수도 있다.

夏의 桀왕이 그 나라를 잃어버린 것이 代表的인 예이다.

(4) 「夏왕이 德을 잃고 威勢를 앞세워 만백성에게 학정을 행하였다. 天道는 본래 善에는 福을 내리고 淫에는 禍를 내리시니 夏에 재앙을 내리므로써 그 죄(桀의 罪)를 드러내었다」(商書)

그러나 반대로 天의 幾微를 잘 살피 政治를 하면 危亂을 사전에 예방할 수 있어 萬世를 누릴 수 있다.

끝으로 栗谷은 天心이 人心임을 들어 君主는 양심에 따라 倫理에 어긋나지 않는 群策을 실시해야 된다고 설명한다.

즉 (5) 「人間이란 天地의 心이다. 人君(君主)이 善政을 잘 행하여 和氣(온화한 氣)가 위에 감응하면 休祥(아름답고 상스러운 일)이 이르고, 非道를 많이 행하여 乖氣(어긋나진 氣)가 위에 감응하면 災異(재앙과 이변)가 일어난다. 天은 무슨 마음(心)이겠는가? 모두 人間이 부른 바다. 단지 그 한가한 곳에 항상된 것과 변화가 있으니 善은 祥을 가져오고 惡은 災를 가져 온다. 이것은 理致의 當然함이다.」

이상에서 君主는 本性을 닦아 그 德이 天心에 짝할 정도로 人心에 和해야 한다는 것과 君主가 이러한 것을 게을리 할때 天은 벌을 내린다는 것을 살펴 보았다.

즉 君主는 自己보다 높은 職位에 있는 사람이 없어서 恣意的으로 行政權을 사용하기 쉬우나 스스로 天命을 헤아려 일정한 倫理的 範疇안에서 행동해야 된다는 것이다.

이제까지 살펴본 行政執行의 基準은 利보다는 義를, 私보다는 公을 취하여 仁政을 베풀어야 한다는 儒敎의 理念에 바탕을 둔 것이다.

따라서 이러한 行政執行의 基準은 막스 웨버가

(25) 程明道, 名은 顥 字는 伯淳, 宋代儒學者(1032-1085)

(26) 上揭書, pp. 562-564.

말하는 實質合理性(Substantive Rationality)을 추구하는 것으로 行政目的을 달성하려는 科學的인手段이 개발되어 있지 않은 경우 形式主義 등을 노정시킬 난점이 있다.

실제 朝鮮王朝 行政體制가 社會變化에 대응하지 못하고 붕괴되거나 官人의 支配下에 들어간 理由도 이러한 行政執行基準의 特性에 기인한다.⁽²⁷⁾

4. 安民의 道

1) 基本理念

백성을 평안하게 하는 것(安民)은 어느 政治體制에 있어서나 요구되는 絕對的 要素이다. 政治體制의 存在를 정당화시켜주기 때문이다.

그러나 栗谷이 安民을 중요시한 基本理念은 政治體制의 維持뿐만 아니라 治者 自身이 싫어하는 바를 백성에게 시키지 말라는 倫理的 要素도 포함하고 있다.

이것을 크게 나누면 愛民之道와 契矩之道가 있다.

(1) 愛民之道

栗谷은 먼저 商書를 인용하여 君·民이 서로 돕지 않으면 君主는 그 자리에 있기 힘들다고 주장한다.⁽²⁸⁾

즉「사랑할 것은 君이 아닌가? 두려워할 것은 民衆이 아닌가? 임금이 아니면 누가 임금의 직책을 수행할 것인가? 백성이 아니면 누가 더불어 나라를 지킬 것인가? 벼슬있음을 신중히 하고 경건히 그 원하는 바(善)를 닦으라. 그렇지 않으면 四海가 곤궁해지고 天祿이 영원히 끊어질 것이다.」⁽²⁹⁾

위의 글을 볼 때 君主는 백성을 아끼고 두려워해야 된다는 것을 알 수 있다. 이렇게 함으로써 君主는 나라를 얻을 수 있으니 곧 政治體制를 유지할 수 있다는 말로 이해할 수 있다.

愛民의 생각이 있으면 君主는 누가 가르쳐주지

않아도 스스로 경성만 다하면 완벽하지는 못하지만 백성을 편안하게 해 줄 수 있다고 한다.

또, 君主는 백성을 두려워 해야 한다고 주장한다.

그 理由는 遇夫遇婦도 한번쯤은 民心을 잃은 君主를 이길 수 있고 君主가 백성에게 죄를 지으면 夏의 桀과 같이 용서받지 못하고 나라를 잃기 때문이다.

(2) 契矩之道

契矩之道란 人間の 感情과 慾望은 서로 同一하다는 前提下에 自己가 원하는바만을 남에게 행하라는 倫理的 綱領이다.

다음의 引用文을 보면 그 뜻이 더욱 명확해진다.

①「忠(자신을 다 하는 마음)과 恕(자기를 미루어 남에게 미칩)는 道에서 떨어짐이 멀지 않다. 자기에게 행하기를 원치않는 것을 남에게 행하지 말라」(中庸)

②「윗사람이 노인을 노인으로 대접하면 백성 가운데 孝가 일어난다. 윗사람이 長年을 장년으로 대하면 백성 가운데 悌(弟)가 일어난다. 윗사람이 자식없는 늙은이들을 불쌍히 여기면 백성은 배반하지 않는다. 이로써 君子에게는 契矩之道가 있다.」(大學)

③「위에서 싫은 바로써 아랫사람을 부리지 말고, 아래에서 싫은 바로써 윗사람을 섬기지 말라. 앞에서 싫은 바로써 뒷사람을 따르게 하지 말고, 뒤에서 싫은 바로써 앞사람을 쫓지 말라. 오른편에서 싫은 바로써 왼편과 사귀지 말고 왼편에서 싫은 바로써 오른편과 사귀지 말라. 이것을 契矩之道라 한다」(大學)

栗谷은 契矩之道를 잘행한 君主는 民心을 얻어 天下를 얻을 수 있다고 한다. 백성이 좋아하는 것을 함께 하고 백성이 싫어하는 것을 시키지 않으면 民心을 얻을 수 있고 民心을 얻으면 백성을 얻을 수 있고 백성을 얻을 수 있으면 天下(나라)

(27) 金雲泰, 朝鮮王朝行政史(近世編)(서울: 博英社, 1970), pp. 186-187. 국사편찬위원회, 韓國史 10(서울: 探求堂, 1977) p. 196 참조.

(28) 前揭書, pp. 567-570 참조.

(29) 「可愛非君 可畏非民衆 非元后 何戴后 非衆罔與守邦欽哉 愼乃有位 敬修其可願 四海困窮 天祿永終」

를 얻을 수 있기 때문이다.

이에 安民이 중요한 것이다.

2) 安民의 方法

安民의 方法으로는 薄稅斂, 輕徭後, 慎刑罰, 辨別義利, 節用生用, 制民恒產, 修明軍政 등이 있다.

간단히 설명하면 다음과 같다. (30)

(1) 薄稅斂

君主는 농사의 어려움을 미리미리 알아 흉수나 병해로 흉년이 들었을 때는 지체없이 稅金을 줄여야 한다.

그 까닭은 임금만 백성으로써 하늘을 삼지만 백성은 먹는 것으로써 하늘을 삼기 때문이다. (王者以民爲天, 民以食爲天)

(2) 輕徭役

禮記에는 백성의 勞動力을 일년에 3일이상 동원하지 말라고 되어있다. 그것도 풍년일 경우이고 中年일때는 2일, 無年일때는 1일씩 백성의 勞動力을 사용할 수 있을 뿐이다. 물론 戰時에는 例外가 있다.

또 백성의 勞動力을 이용할 때에는 혹심한 거울이나 농사철은 피해야 한다.

(3) 慎刑罰

다음의 글에 잘 표현되어 있다.

「……죄는 자식에게 미치지 않고 賞은 세세로 내리운다. 잘못은 용서하여 큰 刑罰이 없다. 그러나 고의로 저질른 죄는 작은 것이 없다. 罪가 의심스러우면 가볍게 하고 功이 의심스러우면 크게 생각한다. 무고하게 죽이기보다 차라리 잊어서 法대로 하지않아 生命을 아긴다……」(虞書)

위의 글에서 보았듯이 儒敎에서는 근본적으로 人命을 아끼는 쪽으로 法을 해석하고 刑罰을 내리려고 한다.

그 까닭은 政治란 根本的으로 人間을 살리는데 目的이 있기 때문이라 한다.

이상의 薄稅斂, 輕徭役, 慎刑罰을 栗谷은 安民의 基本要素로 보았다.

(4) 辨別義利

荀子和 陸贄의 말을 인용하여 윗사람이 仁을 좋아 하여 善을 행하면 財貨管理에 不正이 개입

할 여지가 없다고 栗谷은 주장한다.

이를 위하여 그는 內務司와 內需司를 戶曹에 부속시켜 國家의 公費를 관리해야 한다고 임금에게 권했다.

이렇게 制度의 改善를 주장할 수 있었던 理由는 栗谷이 君主의 財貨를 公共의 財産이라 보았고 만약 君主가 이것을 부정할 때 君主는 義보다 利를 취하고 있다고 지적할 수 있었기 때문이었다.

(5) 節用生財

節用生財는 橫賦暴斂을 방지하기 위해서 國家財物을 아껴쓰도록 節約을 制度化하는 것을 의미한다.

財物을 생산하는데에 일정한 法則이 있는 것과 마찬가지로 그것을 사용하는 데도 일정한 方法이 있다.

節用이 그 方法인데 이것은 愛人之心의 발로이다.

(6) 制民恒產

오늘날의 經濟開發이 이에 해당한다. 그러나 朝鮮時代이전에는 주로 農業에 의존하였던 관계로 孟子를 인용하여 다음과 같이 설명하고 있다.

백성들은 일정한 生産이 없으면 罪에 빠지기 쉽다. 일단 罪에 빠진 다음에 刑罰을 가하는 것은 백성을 속이는 것밖에 되지 않는다.

따라서 節期에 맞추어서 농사를 짓게 하고 動物이 번식할 수 있을 정도로 일정한 테두리안에서 山林을 채취하고 魚物을 포획하도록 백성에게 가르쳐야 한다.

이렇게 하면 70세 어른에게 비단옷과 고기를 마련하여 줄 수 있어 孝弟가 크게 일어난다.

(7) 修明軍政

栗谷은 당시 國防行政의 난맥상을 記述한 후 유사시에만 동원하는 農民兵制度를 제안한다.

이것은 평소에는 生業에 종사하다가 유사시에만 國土防衛에 임하는 것으로 백성들의 피해를 극소화시킬 수 있는 장점을 가지고 있다.

그는 항상 「容民畜衆(백성을 포용하여 大衆을 기른다) 이 軍政의 根本이 되어야 한다고 주장하였으며 동시에 豫防策마련의 시급성을 주창하였

(30) 上揭書, pp. 570-577 참조.

다. (31)

이상 살펴본 辨別義利, 節用生財, 制民恒產, 修明軍政 등은 安民을 보다 완전하게 충족시키는 데 필요한 要素라고 栗谷은 생각하였다.

이상에서 栗谷이 「백성을 아끼는 것이 곧 자신을 아끼는 原理이며, 백성을 평안하게 하는 것이 곧 자신을 평안하게 하는 原理(愛民所以自愛, 安民所以自安)」임을 밝혀 安民의 중요성과 그 方法을 설명하고 있는 것을 살펴보았다.

IV. 結 論

本考에서는 栗谷의 行政思想을 行政目的, 君主의 役割, 行政執行의 基準, 安民의 道 등으로 나누어 살펴보았다.

이에 따라서 栗谷의 行政思想을 요약하면 다음과 같다.

1. 行政目的은 大同世界建設에 있었다. 大同世界란 儒學에서 주장하는 理想社會이기도 하다.
2. 君主의 役割가운데 人事를 강조하였다. 이것은 그 당시의 政治狀況과 깊은 관계가 있을 것 같으며 한편으로는 社會改革이란 制度나 技術에 의해서보다 근본적으로 人間에 의해서 이루어진다는 점을 栗谷은 지적하고 있는 듯하다.
3. 栗谷은 行政執行의 基準으로 民意, 先例,

倫理 등을 강조하였다.

이것은 大同世界建設을 위해서 治者가 당연히 중시해야 할 基準으로서 官人支配政治體制形成에 기여하였다.

先例와 같은 基準은 朝鮮王朝 行政體制의 伸縮性을 제약하는 요인이 되었다.

行政執行基準 가운데 民意는 輿論과 그 意味에 있어서 對等하다고 할 수 있다. 그러나 그 根本理念은 儒敎의 仁, 義를 실현하는 基準일 뿐이며 오늘날의 民主主義와는 關係가 멀다고 볼 수 있다.

4. 安民은 行政의 結果이기도 하며 동시에 君主가 백성에게 베풀어 주어야 할 道德的責務이기도 하다.

왜냐하면 君主는 백성을 아껴야하고 君主 스스로 模範을 보여야 하기 때문이다. 즉 安民은 愛民의 발로이며 絜矩之道의 徵表였다.

그러나 安民은 君主에 의해서 이루어질 뿐 백성은 어떻게 해야 된다는 說明이 없다.

위에서 主導하고 아래 사람은 따라만 갈 뿐이다.

이상에서 살펴본 栗谷의 行政思想은 實學의 巨匠인 茶山에게 전달된다. 이것은 牧民心書만 읽어 보아도 쉽게 알 수 있다. 뿐만 아니라 籓溪에게도 영향을 주었다. (32)

(31) 栗谷은 六條啓에서 10만의 군사를 미리 길러 患亂에 대비해야 된다고 진언했으나 실현되지 못했다.

李俊浩編譯, 栗谷의 思想(서울: 玄岩社, 1975), pp. 40-56.

(32) 千寬宇, 「籓溪 柳馨遠研究(下)」 歷史學報 3輯(1953), p. 424.