

맹자의 保民論이 지닌 사회보장적 성격

유 종 국

(전북과학대학교)

[요 약]

맹자의 왕도정치의 핵심은 국민의 생활안정을 추구하는 保民과 교육을 통한 인격적 성숙에 이르는 教化이다. 맹자의 保民論이란 왕이 된 자가 백성을 보호하고 소득을 보장하여 삶의 안정을 도모해야 한다는 일종의 복지이론을 말한다. 그의 보민론의 보다 세부적이고 구체적인 논의는 恒産論, 四窮賑恤論, 饑饉救濟論이라고 할 수 있다. 첫째, 향산론은 백성의 삶에 필수불가결한 생업 제정과 가족 부양, 기근 탈피에 대한 논의로서 오늘날의 소득보장 이론에 가깝다고 할 수 있다. 둘째, 궁핍한 자에 대한 사궁진휼은 鰥寡孤獨을 보호하고 그들을 보살피야 한다는 주장으로 공공부조 및 사회복지서비스 제도 라든가 그밖의 관련제도로서 보살피는 것과 유사하다고 할 것이다. 셋째, 맹자의 이재민에 대한 기근 구제론은 국가에서 한해, 풍해, 수해, 화재 등 각종 비상재해가 발생했을 때 공적자금을 활용하여 백성의 생존권 보호 차원에서 긴급히 재해를 구호해야 한다는 주장이다. 이것은 오늘날 국가의 공공부조로서 긴급복지지원제도에 의한 지원이나 사회복지관련법상으로는 재해구호법 등과 맥을 같이하고 있는 주장이다. 이로써 보면 맹자의 보민론은 소득보장으로서의 공공부조나 사회복지서비스 제공 등과 같은 사회보장론의 성격을 띠고 있다고 할 수 있을 것이다.

주제어: 맹자의 보민론, 소득보장, 향산론, 사궁진휼론, 기근구제론, 사회보장제

1. 서론

사회복지는 인간의 고통과 사회문제에 대한 성찰로부터 시작되었다고 할 수 있다. 인간의 욕구 충족과 사회의 제반 문제에 대한 고찰은 어느 시대이든 간에 당시대의 사회사상이라고 하는 기본적인 배경 아래에서 이루어진다. 사회사상에 따라 복지에 관한 이론과 법제가 도출된다.

일제강점기에 비로소 서구식 복지 이론과 제도가 도입되었다고 하더라도, 고유한 한국 전래의 전통적인 복지이식, 복지관행, 긴급처방 성격의 법제들과 결코 단절되었다고 볼 수는 없다.¹⁾ 적어도 전래

의 복지사상에 외래의 사회복지 이론과 제도가 서로 습합되었다고 할 수 있을 것이다. 이런 이유로 최근 학계에서는 한국사회복지사(韓國社會福祉史)에 한국 전통적인 역대의 법제 뿐 아니라 복지사상, 복지관행을 포함하여 논의하는 방향으로 나아가고 있다. 한국사회복지사연구(韓國社會福祉史研究)는 사회복지 법제의 역사성을 밝히고, 사회복지제도의 변천과정 속에서 법칙성을 발견하고, 예측 가능한 새로운 이론을 개발하고자 하는 사회복지학의 중요한 기초적인 작업이다(하상락, 1995: 6-8).

서구 사회복지의 사상적 배경이 기독교적인 박애사상으로부터 기인한다고 한다면, 동양에 있어서 사회복지의 사상적 배경은 유교사상과 불교사상으로부터 기인하였다고 볼 수 있다. 한국사상사(韓國思想史)로 보아 불교나 도교보다는 유교가 제일 먼저 국내에 전래되었다.²⁾ 삼국시대 초기 고대국가가 성립되면서 유교문화의 수용이 더욱 확산되었다. 고구려 소수림왕 2년(372년)에 고구려에서 유교 경전을 가르치는 교육기관으로 태학(太學)을 세웠고, 이 무렵 백제에서도 유교사상이 수용되어 오경박사를 두고 일본에까지 한자와 유교사상을 전파했다. 광개토대왕비와 진흥왕의 순수비(巡狩碑)는 유교적 통치원리를 간직하고 있으며, 신라의 임신서기석(壬申誓記石)은 당시 화랑청년들의 경전연구와 유교정신의 실천적 자세를 보여준다. 고려 4대 광종 때 중국으로부터 도입된 과거제도에 『논어』, 『맹자』 등 유교의 경전(經典)을 응시과목(應試科目)으로 선정하는 등 국가에서 유교문화를 정책과 제도로 수용하였다. 비록 고려는 불교를 숭상하는 나라였지만 대표적인 학자로서 『삼국사기』를 기술한 김부식(金富軾)이 지닌 유교적 역사의식, 고려 후기의 충렬왕 때 안향(安珦)이 중국으로부터 주자학을 가져와 새로운 학풍을 진작한 일, 이색(李穡), 정몽주(鄭夢周) 등 학자들이 유학의 학풍을 확산시킨 일 등 유교사상의 확산과 유학(儒學)이라는 학문에 대한 관심이 꾸준히 증대되었다. 조선 개국 초기에 정도전(鄭道傳), 권근(權近)은 조선 왕조의 창업의 사상적 배경으로서 유교적 법제를 구축하고 조선 건국과 함께 유교를 국교화하였다.

조선은 건국 초부터 불교를 배척하고 유교를 국교로 삼아 유교의 정치이념인 공맹(孔孟)의 왕도정치(王道政治)의 이념을 근간으로 통치기반을 마련하였다. 조선의 사회복지 관행이나 정책은 비록 한시적이긴 하였으나 고려시대부터 시행해 온 상평창, 의창, 사창 등 각종 창제를 두고 흉년에 기민을 구휼하였고, 태종 3년 전함재추소(前銜宰樞所), 태종 4년 양민원(養民院), 세종 때의 기로소(耆老所) 등을 설치하여 기민구제(饑民救濟)와 다양한 복지정책이 시행되기도 하였다(박석돈 외, 2008: 86-87). 조선 중종 때에는 조정에서 여러 차례 백성 빈곤의 다양한 실상, 원인, 특성을 파악하여 그에 따른 진단과 구제의 처방을 군신간에 논의하기도 하였고, 제도의 폐단에 대한 논의와 관청의 구제 노력이 있

1) 하상락 교수는 일제 이후의 법과 제도가 이질적이라고 생각될 수 있음에도 불구하고, 그 이면에는 과거로부터 이어지고 있는 전통적 복지이식이나 복지관행이 영향을 미치고 있음을 발견할 경우 단절이란 단어는 적절치 않게 되고 만다고 주장하고, 나아가 기존의 사회복지학 이론들에 대해 한국사적 텍스트의 과정을 거치도록 해야 함을 강조하였다.(1995:20-21)

2) 역사학계에서 유교의 전래에 관한 설은 세 가지다. 기자(箕子)가 한반도로 오면서 유교가 함께 전래되었다는 기자동래설(BC 12세기 경), 고조선 때에 연(燕)나라에서 한자(漢字)의 전래와 함께 유교가 유입되었다는 설, 중국 한(漢)나라 때 한사군 설치 당시 유교문화 유입설 등이 있다. 한나라는 BC 108년 고조선의 옛 땅에 낙랑(樂浪)·진번(眞蕃)·임둔(臨屯)의 3군(郡)을 설치했고, 이어 BC 107년에는 20여 년 전 창해군(滄海郡)을 설치했던 예맥의 땅에 현도군(玄菟郡)을 설치했다고 본다. 고구려 소수림왕 2년(372년), 신라도 법흥왕 14년(527) 때 들어온 불교에 비해 다소 이른 시기이다.

었다(최옥채, 2011: 268-277).

한국의 전통적인 사회복지를 이해하기 위해서는 유교의 사상을 배경 지식으로 삼지 않을 수 없다. 유교의 복지사상의 핵심은 공자가 화두를 던지고 맹자가 구체적이고 실천적 이론을 제시한 왕도정치 사상에서 비롯하였다. 왕도정치란 인덕(仁德)을 근본으로 하는 이상적인 유교의 도덕정치를 말한다.³⁾ 仁德의 도덕정치란 여민동락(與民同樂)의 정신으로 왕이 백성을 사랑하여 인의(仁義)로 나라를 다스리는 정치요, 백성을 덕성(德性)으로 교화하여 사유(四維)를 알고 실천하는 정치이다. 맹자의 왕도정치 이론 가운데서 가장 핵심적인 이론은 이른바 '保民論'(보민론)이다. 이것은 맹자의 실천적 복지이론이다.

그간에 사회복지를 전공한 연구자들의 사회복지에 대한 사적(史的) 연구가 있었다. 한국사회복지사(韓國社會福祉史)의 흐름과 더불어 왕조별(王朝別)로 천재지변에 따른 복지관행이나 기근구제 법제(法制)에 대한 역사적 탐구로 구자현(1970)과 하상락(1989)의 연구가 선구적인 업적이다. 사회복지의 기본 배경으로서의 복지사상 연구(최혜지, 2008), 맹자의 생애와 왕도정치 사상에 대한 논의(안외순, 2002), 정치경제적 관점에서 맹자의 사상을 분석한 맹자의 정치사상이 지닌 사회복지적 의미 연구(남일재, 2006), 고구려 진대법의 사회복지적 성격 연구(소광섭, 2007), 조선시대 다산 정약용의 복지관 연구(최원규, 1989a) 등의 연구가 있으며, 일반론으로서 동양과 서양의 사회복지역사 연구서로는 사회복지발달사(감정기 외, 2006), 사회복지발달사(원석조, 2009) 등이 있다. 그리고 고려나 조선의 법제, 정책, 복지관행에 대한 연구로는 하상락교수(1989)가 編한 저서 가운데 수록된 各章을 차지하는 논문들로서 고려시대 구휼제도 연구(서기택, 1989), 고려시대 빈곤정책 연구(조홍식, 1989), 향약과 사회보장에 대한 연구(나병균, 1989a), 계와 사회보장에 대한 논의(나병균, 1989b), 조선 후기의 아동복지 연구(최원규, 1989b) 등이 있다.⁴⁾ 최근에 들어 조선 중종 때의 빈곤과 구제에 대한 진단과 처방에 대한 연구(최옥채, 2011) 등의 논저(論著)가 있다.

맹자의 왕도정치론을 크게 보민론과 교화론으로 대별한다면, 보민론은 세 가지로 대별된다. 첫째 오늘날로 보자면 소득보장 이론으로서의 향산론, 둘째 궁핍한 자들에 대한 사궁진휼(四窮賑恤), 셋째 이재민들에 대한 기근구제(饑饉救濟) 등 사회적 위험에 대한 국가경제적인 지원 조치에 대한 논의라고 할 수 있다. 다시 말하면 보민론은 국가의 경제적 지원에 대한 정책적 제시로서 사회보장론이라고 말할 수도 있다.

그러한 의미에서 본고는 맹자의 왕도정치 사상 가운데 실천적 이론으로서의 보민론을 논의한 것이다. 보민론은 어떠한 의미내용이며 그것이 지닌 사회보장적인 성격이 무엇인가를 밝히는 데에 본고의 목적을 두고 있음을 밝혀둔다. 아울러 오늘날 우리의 복지 이론이 서구의 철학과 제도에 크게 의지하고 있는 현실에서 전통적인 고대의 복지이론을 현대의 복지이론이나 정책과의 비교를 통하여 그 상관

3) 王道政治에 대한 말은 『書經』 洪範에서 “한쪽으로 치우침이 없으면 王道는 평평할 것이다. 반대됨이 없고 치우침이 없으면 王의 길은 곧으리라.”라고 한 데서 비롯되었다. 왕은 마땅히 백성을 仁德으로 다스리는 것이 王道라고 보고, 권력으로써 백성을 옴아매어 다스리는 것을 霸道라고 하였다.

4) 하상락 교수가 編한 『韓國社會福祉史論』(博英社, 1989)에 각장을 구성하고 있는 여러 논문을 선행연구 업적으로 소개하기 위하여 이처럼 나열한 것임을 밝혀둔다.

성을 밝혀보고자 한다.

2. 保民論의 사회보장적 성격

1) 맹자의 보민론

왕도정치의 핵심은 두 가지이다. 물질적 풍요를 추구하는 保民(보민)과 도덕적 성숙을 위한 教化(교화)이다. 물론 덕성의 추구나 인정(仁政)의 지향 등도 있지만, 핵심은 보민과 교화이다. 보민은 왕도정치의 시작이요, 교민은 왕도정치의 완성이랄 수 있다.⁵⁾

보민의 정신적 자세에 대하여 맹자의 입장은

禹는 천하에 물에 빠진 사람이 있으면 자기가 그를 물에 빠트린 것처럼 생각하고, 稷은 천하에 굶주린 사람이 있으면 자기가 굶긴 것처럼 생각하였다.⁶⁾

儒家의 말씀에 옛날 사람은 (백성을) 마치 갓난아이 보호하듯이 한다.⁷⁾

라고 말한 바와 같이, 또한 맹자는 仁德(인덕)으로 백성을 불쌍히 여기고 마치 갓난아이처럼 보살피야 한다는 유가적인 정신 자세를 견지하고 있다. 맹자가 말한 보민론이란, 왕은 백성을 아이처럼 보고서 굶주린 백성이 있으면 자신이 굶주리게 한 것처럼 여기고 보호하여, 그들로 하여금 소득을 보장하고 생존의 위험으로부터 안전을 도모하여 안정을 꾀해야 한다는 일종의 사회보장 이론이라고 할 수 있다. 이는 사회보장의 원리로서 국민의 소득보장, 사궁의 진흥, 재난이나 흉년에 기근구제 등과 같은 공공부조까지를 포함하고 있다. 보민론은 한 걸음 더 나아가 백성들의 배분의 정의에 입각한 상대적 균등의 원리와 왕이 백성과 더불어 즐겨야 한다는 여민동락의 정신까지 포함하는 개념이기도 하다.

제선왕(齊宣王)이 덕(德)이 어떠한면 왕(王)이 될 수 있겠느냐고 질문하자 孟子는 대답하였다.

曰保民而王 莫之能禦也 曰若寡人者 可以保民乎哉 曰可(맹자가 말하기를 “保民하고서 왕을 한다면, 그것을 막을 수 있는 사람은 없습니다.” 제선왕이 “나와 같은 사람도 保民할 수 있겠습니까?”하고 묻자, 맹자는 “할 수 있습니다.”하였다.)⁸⁾

보민에 대한 맹자와 齊宣王(제선왕)과의 대화이다. 맹자는 보민할 수 있으면 누구든 왕을 할 수 있다고 생각하였다. 왕조시대의 통치 이데올로기이지만 백성을 사랑하고 백성을 위하고 보호해야 한다

5) 안외순(2002: 238-248).

6) 禹思天下有溺者 由己溺之也 稷思天下有飢者 由己飢之也(『孟子』離婁章句下).

7) 儒者之道 古之人若保赤子(『孟子』滕文公章句上).

8) 『孟子』梁惠王章句上.

는 것이 바로 『서경』에서 말한 민유방본(民維邦本)의 유교사상이다. 여기서 보민론이라고 함은 민유방본의 유교 사상에 입각하여 백성들을 보호하고 기초생활을 보장해 주어야 한다는 맹자의 인본주의적 복지사상에서 비롯하였다. 맹자가

百姓之不見保 爲不用恩焉(백성이 보호를 받지 못함은 왕이 은혜를 베풀지 않기 때문입니다.)⁹⁾

라고 말한 바와 또한 앞서 “保民而王”(保民하고서 王을 한다.)에서 볼 수 있듯이, 왕이 왕노릇을 하려면 먼저 보민을 잘하면 된다고 하였다. 이렇듯이 맹자는 왕도정치의 시작을 보민에 두었고, 보민의 뿌리는 백성을 불쌍히 여기고 백성과 더불어 즐겨야 하며, 그리하고서 백성을 교화하면 마침내 왕도정치가 완성될 것이라고 보았다.

왕도정치 사상은 맹자의 구체적 실천이념으로 발전·계승되었으며, 보민론은 그의 실천적 사회복지이론이다.¹⁰⁾ 역대의 우리나라의 역대의 치민(治民)을 위한 정책이나 제도는 환난(患難)의 구휼(救恤)에서 비롯하였다. 보민론은 역대 구휼정책(救恤政策)의 사상적 배경이 되었다 해도 과언이 아니다.

왕도정치를 구체화한 맹자는 왕도를 펴야 도와주는 이가 많고 천하가 순종한다고 보다 더 구체화하였다.

그러므로 “백성들을 떠나지 않게 하는 데는 영토의 경계로써 하지 않고, 나라를 견고하게 하는 데는 산계(山谿)의 험준함으로 하지 않으며, 천하의 위세를 떨치는데는 병기의 예리함으로써 하지 않는다.”라고 하는 것입니다. 도를 얻은 사람은 도와 주는 사람이 많고, 도를 잃은 사람은 도와주는 사람이 적습니다. 도와주는 사람이 지극히 적으면 천하도 등을 돌리고 도와주는 사람이 지극히 많으면 천하가 그를 따릅니다.¹¹⁾

王道(왕도)와 대립되는 것은 覇道(패도)이다. 권력으로 백성을 움아매는 것을 패도라고 하여 배척하였다. 왕도정치를 표방한 사상이 맹자는 각국의 諸王(제왕)들에게 백성의 소득보장을 통한 생활안정의 실현과 환과고독, 병자, 자활불능자 등 당시대의 클라이언트에 대한 구휼이야말로 인덕으로 왕도정치를 실현하는 길이라고 설파한 바 있다.

맹자의 이러한 民本主義와 보민론은, 훗날 다산 정약용을 비롯한 조선시대 여러 학자들의 복지관에

9) 『孟子』 梁惠王章句上

10) 孔子는 政治를 德으로써 하는 것을 비유하여 북극성이 제자리에 있으면 여러 별이 그것을 향하는 것과 같다고 하였다.(『論語』 爲政). 孔子가 曾參에게 王道를 설파하면서 임금에게 있어서 7가지 교훈을 말한 뒤에 王道에 대하여 다음과 같이 말하였다. “그런 뒤에도 有司를 시켜 날마다 살피고 때로 조사하여 어진 자는 올려 쓰고 불초한 자는 물리쳐 버리기 때문에 어진 자는 즐거워하고 불초한 자는 두려워하는 것이다. 鰥寡로 있는 사람을 불쌍히 여기고, 孤獨에 해당하는 자를 길러 주고, 貧窮한 자를 救恤하고, 孝悌하는 자를 좋은 길로 인도해 주고, 재주 있고 능한 자를 뽑아 쓰는 것이다. 이러한 일곱 가지 교훈이 닦아진다면 四海 안에 刑罰을 받을 백성이 없을 것이다.”(『孔子家語』 王官解).

11) 故曰 域民不以封疆之界 固國不以山谿之險 威天下不以兵革之利 得道者多助 失道者寡助 寡助之至 親戚畔之 多助之至 天下順之(『孟子』 公孫丑章句下)

도 영향을 미쳤고 역사상 실시해 온 각종 倉制(창제)와 같은 국가 복지정책, 민간의 복지 노력이나 관행에까지 영향을 미친 것이 자명하다(최원규, 1989a: 297-301).

공자는 일찍이 均等(균등)하면 가난함이 없고, 안정되는 일이 중요할 뿐 인구가 적은 것을 걱정할 일이 아니라고 말하였다. 중요한 것은 균등하면 가난함이 없다는 것이다.¹²⁾ 맹자는 “사람은 모두 堯舜(요순)과 같은 聖君(성군)이 될 수 있다.(人皆可以爲堯舜)”, 혹은 “성인도 나와 동류이다.(聖人與我同類者)”라고 하여 인간의 평등사상을 전개하고¹³⁾, “어진 임금의 백성과 더불어 손수 농사를 짓고 밥을 지어 먹어야 한다.(賢者與民並耕而食)”라고 주장한 바 있다.¹⁴⁾ 평등사상과 더불어 경제적으로 토지 분배의 균등지향성¹⁵⁾, 여민동락의 정신¹⁶⁾ 등이 보민론의 사상적 배경이다.

2) 기본적인 사회보장으로서의 보민론

영미(英美)에서는 사회보장을 소득보장이라는 의미로 사용하고 있는 경향이 있는 반면에 일본과 ILO에서는 소득보장 이외에 의료서비스나 사회복지서비스를 포함하는 의미로 사용하고 있다. 우리나라의 경우는 후자에 해당한다고 볼 수 있다(이영철 외, 2007: 359). 1995년 전면 개정된 우리나라 사회보장기본법의 정의에서는 “사회보장이라 함은 질병·장애·노령·실업·사망 등의 사회적 위험으로부터 모든 국민을 보호하고 빈곤을 해소하며 국민생활의 질을 향상시키기 위하여 제공되는 사회보험, 공공부조, 사회복지 서비스 및 관련 복지제도를 말한다.”라고 했기 때문이다.

사회보장을 우리나라 제도상으로 보아 소득보장, 의료보장, 사회복지서비스라고 나눌 수 있다. 소득보장은 공공부조와 사회보험을 포함하고, 의료보장은 의료보험과 의료보장을 의미하며, 사회복지(서비스)는 영유아보육, 아동복지, 한부모가족지원, 장애인복지, 노인복지 등을 포함하고 있다(이영철 외, 2007: 368).

Ditch는 사회보장의 목적을 다섯 가지로 구분하였는데, 첫째 예기치 못한 사건을 겪은 후에 나타나는 재정적 욕구를 충족시켜 주고자 함이요, 둘째 장애나 보호와 관련해 필요한 일반 비용이나 추가 비용을 제공하고자 함이요, 셋째 가족을 부양하고자 함이요, 넷째 빈곤을 방지하거나 줄이고자 함이요, 다섯째 자원을 재분배하고자 함이라고 논의한 바 있다(Ditch, 1999: 노병일, 2010: 27에서 재인용).

앞서 인용한 Ditch와 이영철 외(2007)의 견해에 따라 보민론을 살펴보면 이러하다. 보민론을 恒產論, 四窮賑恤論, 饑饉救濟論으로 나눈다면, 그 중 향산론은 일종의 소득보장 이론으로 공공부조로서 국민기초생활보장제도, 기초노령연금제도 등과 연관되어 있고, 사공진휼론은 궁핍한 자들에 대한 공공부조 뿐 아니라 한부모가족지원법, 아동복지법, 노인복지법, 입양특례촉진법 등 사회복지서비스제도

12) 丘也聞 有國有家者 不患貧而患不均 不患寡而患不安 蓋均無貧(『論語』季氏)

13) 『孟子』告子章句下.

14) 『孟子』滕文公章句上.

15) 夫仁政必自經界始 經界不正 井地不均 穀祿不平(『孟子』滕文公章句上).

16) 윗사람으로서 백성들이 즐거워하는 것을 즐거워하고, 백성들이 근심하는 것을 근심합니다. 천하와 함께 즐거워하고 천하와 함께 근심하면서도 왕을 하지 못한 사람은 아직 없었습니다.(『孟子』梁惠王章句下).

와 연관을 맺고 있으며, 기근구제론은 긴급 재난시에 공공부조로서 긴급복지지원제도이나 복지관련법 가운데 재해구호제도 등과 연관을 가지고 있다고 할 수 있다.

3) 소득보장으로서의 恒産論

맹자는 양혜왕(梁惠王)과의 대화에서 왕도정치의 시작을 이렇게 말하였다.

농사지를 때를 잃지 않으면 곡식은 다 먹지 못할 것이고, 촘촘한 그물이 물웅덩이나 못에 들어가지만 얇으면 물고기는 다 먹지 못할 것이며, 도끼가 제때에 산림에 들어간다면 재목은 다 쓸 수 없을 것입니다. 곡식과 물고기는 다 먹지 못하고 재목은 다 쓸 수 없는 것, 이것은 백성들이 살아있는 사람을 봉양하고 죽은 이를 장사지냄에 유감이 없게 해주는 것입니다. 살아있는 사람을 봉양하고 죽은 사람을 장사지냄에 유감이 없게 해주는 것이 왕도의 시작입니다.¹⁷⁾

맹자는 양혜왕에게 전쟁을 좋아하여 백성을 군역과 부역의 구렁에 넣은 채 그들의 궁핍한 삶을 돌보지 않는다면 이웃나라의 왕이나 잘못하기는 매한가지(五十步百步) 라고 비판하면서, 이와 같은 패도(霸道)에서 벗어나 백성의衣食住(의식주)의 생활을 보장하는 일이야말로 왕도의 시작이라고 말하였다. 농사짓거나 고기 잡거나 산림을 채취하거나 간에 농삿일의 시필기(始畢期)를 놓치지 않게 하고 산 이가 죽은 이를 장송(葬送)함에 있어서 서운하지 않게 해야 한다고 말하고 있다.

이어서 맹자는 백성의 최저생활 유지를 위한 조건으로서 백성이 갖추어야 할 일정한 재산과 소득의 보장에 대하여 다음과 같이 말하고 있다.

5무의 집 가장자리에 뽕나무를 심으면 50세 된 자가 비단 옷을 입을 수 있으며, 개와 돼지와 닭 등을 양축함에 있어서 새끼칠 때를 놓치지 않으면 70세 된 자가 고기를 먹을 수 있으며, 100무의 토지에 농사철을 잃지 않으면 몇 식구의 집안이 굶주리지 않을 것이요, 상서(庠書)의 가르침을 따르고 효제의 의리로 지낸다면 머리가 반백(頽白)이 된 자가 도로에서 짐을 짊어지지 않을 것입니다. 70세 된 자가 비단옷을 입고 고기를 먹으며 젊은 백성이 굶주리지 않고 추위에 떨지 않게 하고서도 왕노릇을 하지 못할 자는 있지 않습니다.¹⁸⁾

맹자가 양혜왕(梁惠王)과의 대답에서 임금이 덕치(德治)를 하되 무엇보다도 보민을 중시하여 인간의 기본적인 생존권을 위해 소득을 보장해 주는 것이 경제정책의 기초가 되어야 함을 주장한 것이다. 각종 사회적 위험에 의하여 소득원이 상실되었을 때 상실된 소득을 보상해 주는 것을 소득보장이라고 한다면, 이같은 맹자의 주장은 백성의 소득을 보장해 주어 생존권을 보호한다는 의미에서 사회보장의

17) 不違農時 穀不可勝食也 數罟不入洿池 魚鼈不可勝食也 斧斤以時入山林 材木不可勝用也 穀與魚鼈不可勝食 材木不可勝用 是使民養生喪死無憾也 王道之始也(『孟子』梁惠王章句上).

18) 五畝之宅 樹之以桑 五十者可以衣帛矣 雞豚狗彘之畜 無失其時 七十者可以食肉矣 百畝之田 勿奪其時 數口之家 可以無飢矣 謹庠書之教 申之以孝悌之義 頽白者不負戴於道路矣 七十者衣帛食肉 黎民不飢不寒 然而不王者 未知有也(『孟子』梁惠王章句上).

성격을 함의하고 있다고 할 것이다.¹⁹⁾ 당시의 시대적 상황으로 보면, 당시에 지루한 전쟁과 힘든 부역으로 인하여 백성의 소득원이 없게 되어 삶이 궁핍하게 되는 일이 많아서 마침내 이러한 주장을 제기한 것이다.

사회보장의 기본원리는 扶助(assistance)의 원리와 재해예견적 원리이다. 오늘날의 부조는 생존권 개념에 기초한 공공부조 혹은 사회부조 등의 개념으로 전개되었으며, 사회적 위험을 사전에 예방하는 재해예견적 조치는 노동권을 획득하려는 목적하에 노동조합, 각종 공제조합, 사회보험의 형태로 전개되어 왔다(나병균, 1989b: 234-235).

국가의 주도하에 시행된 20세기 이후의 사회보장은 최저생활보장과 경제적 생활안정이라는 두 가지 목표를 가지고 있다. 맹자가 주장한 위의 보민론에 대하여 사회보장적 내용과 수준을 분석하면 이렇하다.

- ① 집 가장자리에 5무의 땅에 뽕나무를 길러 잠업(蠶業)을 하게 하여 50세 이상인 사람이 비단옷을 입고 사는 정도
- ② 개와 돼지와 닭 등을 양축함에 있어서 새끼칠 때를 놓치지 않아서 70세 된 자가 고기를 먹을 수 있는 정도
- ③ 100무의 토지에 농사철을 잃지 않으면 몇 식구들이 굶주리지 않을 정도
- ④ 상서(庠書)의 가르침을 따르고 효제의 의리로 지내면서 반백(頽白)이 된 자가 도로에서 무거운 짐을 짊어지지 않을 정도²⁰⁾
- ⑤ 70세 된 자가 비단 옷을 입고 고기를 먹으며 젊은 백성이 굶주리지 않고 추위에 떨지 않을 정도
- ⑥ 산 사람을 봉양하고 죽은 사람을 장사지내는 데에 후회 없도록 하는 정도

비록 오늘날의 사회복지 이론이나 정책과 정확하게 부합되지는 않을지라도 맹자가 주장한 이 이론이 사회보장의 성격이 함의된 것만은 사실이다. 그는 『맹자』(梁惠王章句上)의 구절에만 있는 이러한 주장 뿐만이 아니라 그밖에도 이와 유사한 이론들을 제시한 바 있다.

그러므로 현명한 군주는 백성의 생업을 제정해 주되 반드시 위로는 족히 부모를 섬길 만하게 하며, 아래로는 족히 처자를 기를 만하게 하여 풍년에는 1년 내내 배부르고 흉년에는 죽음을 면하게 하니, 그런 뒤라야 백성을 몰아 선(善)으로 나가게 합니다. 그러므로 백성들이 명령을 따르기 쉬운 것입니다.²¹⁾

이상의 양혜왕과의 세 차례 대화에서 백성의 삶을 유지하기 위해 필수불가결한 생업 제정과 소득 보장, 가족 부양, 기근 탈피를 논하였는데, 이는 국가가 담당해야 할 국민의 기초적인 생활보장으로서 사회보장의 이론을 전개한 것이라고 볼 수 있다. 이러한 그의 주장을 오늘날의 사회보장의 법제·정

19) 안외순(2002:238)에서도 『孟子』에서는 최소한의 생계보장 요구가 아니라 복지차원까지 제공될 때 비로소 養民狀態라고 인식하고 있다고 지적하였다.

20) 이는 맹자의 왕도정치 이론 가운데 보민론보다는 교화론에 가까운 논의이다.

21) 是故 明君制民之產 必使仰足以事父母 俯足以畜妻子 樂世終身飽 凶年不免於死亡 然後驅而之善此 故民之從之也(『孟子』 梁惠王章句上).

책과 비교하면서 그것이 지닌 사회보장적인 성격을 살펴보면 이리하다.

(1) 생업 제정과 소득 보장

앞서 언급한 '100무의 농사'를 비롯한 '5무의 잠업', '소, 돼지 닭의 양축'에 대한 주장은 백성에 대하여 국가가 생업을 제정해 주어야 한다는 주장이다. 물론 농업과 잠업에 힘쓰게 해야 하고, 전쟁이나 부역으로 불러 나가 가축의 가임(可妊)시기를 놓치게 해서는 안 되며, 백성의 교화에 힘써야 한다는 뜻도 함의되어 있다. 최저소득을 보장할 수 있는 기본적인 직업과 일자리 획득으로 최저한의 품위있는 삶 또는 인간다운 생활을 영위케 해야 한다는 이론이다.²²⁾ 이는 기근 방지와 빈곤 축소를 강조한다는 점에서 사회보장의 목적과도 부합하는 것이다.

(2) 가족 부양

가족들이 굶주리지 않게 사는 정도, 산 사람을 봉양하고 죽은 사람을 장사지내는 데에 후회 없도록 하는 정도, 50세인 사람이 비단옷을 입고 70세 노인이 고기를 먹는 정도라고 하는 언급은, 가족에 대하여 아쉬움 없이 부양을 잘하게 해야 한다는 주장이다. 전쟁이나 부역을 피하고 백성에게 직업을 갖고 일자리를 찾아 일하여 그들에게 삶의 자리를 제공해야 한다는 주장이라고 할 수 있다. 이는 빈곤 예방 및 가족 부양과 당시에 중시하던 상례(喪禮)를 치를 정도의 기초생활의 보장을 강조한다는 점에서 사회보장의 목적에 부합하는 것이기도 하다.

(3) 기근 탈피

노인이 영양실조에 걸리지 않게 70세 된 자가 고기를 먹을 수 있는 정도, 젊은 백성이 굶주리지 않고 추위에 떨지 않을 정도라는 언급은 최소한 춥고 굶주리고 영양이 부족한 데서 벗어나야 한다는 주장이다. 최소한의 기근 탈피와 최저한의 영양의 공급을 말하고 있다. 이는 사회보장 가운데 소득보장과 공공부조에 관한 논의라고 할 수 있다. 물론 노인의 기본적인 삶을 유지하기 위한 기초노령연금과 같은 사회수당과도 연관지을 수 있을 것이다.

일정한 소득과 재산이 있어야 기초적인 생활이 유지되는 것이다. 맹자는 이를 향산(恒産)이라고 말하기도 하였다.²³⁾ 등문공(滕文公)이 나라를 다스리는 것을 묻자 맹자는 백성의 일을 태만히 해서는 결코 안된다고 말하면서

백성들이 사는 방도를 보면 恒産을 가진 자는 恒心을 갖지만, 恒産이 없는 자는 恒心을 갖지 못합니다. 진실로 향심이 없다고 하면 방탕하고 편벽되어 사악하고 분수 넘쳐서 못하는 것이 없게 됩니다.

22) 서병수(2008: 399-408)에서는 한국의 최저생계비 개념에 대하여 분석하면서 국민최저 혹은 국민최저소득에 대하여 "국민최저는 모든 시민들이 최저한의 '품위 있는 삶' 또는 '인간다운 생활'을 영위하는 삶의 수준이라고 정의할 수 있다."라고 하였다.

23) 恒産이란 가족을 먹여 살릴 만한 수입원의 확보를 가리킨다. 최소한의 경제적 안정을 이루어야(恒産) 떳떳한 마음(恒心)이 생겨 예의 엄치와 인간 도리를 갖춘 도덕적인 생활을 유지할 수 있다는 것이다.

급기야 죄에 빠진 연후에 그에 따라 처벌한다면 이는 백성에게 그물을 쳐놓고 잡는 것이 됩니다. 어찌 인자한 사람이 임금의 자리에 있으면서 백성을 그물질할 수 있단 말입니까?²⁴⁾

라고 하였다. 또한 맹자는,

……(중략)…… 지금은 백성의 생업을 제정해 주었지만 위로는 족히 부모를 섬기기에 부족하고 아래로는 족히 처자를 양육하기에 부족하여 풍년이 든 해에도 내내 괴롭고 흉년이 든 해에는 죽음을 면치 못하게 하고 있습니다. 이렇게 되어서는 오직 죽음을 막으려 해도 힘이 모자랄까 두려운데 어느 겨를에 예의를 차리단 말입니까?²⁵⁾

라고 하여, 백성이 일정한 소득이 있어서 의식주가 족해야만이 항심이 생겨서 인륜도덕적인 생활이 가능하다고 보았다. 이것을 이른바 맹자의 향산론이라고 일컫기도 한다.²⁶⁾

향산이란 빈곤의 억제와 가족의 부양, 즉 부모와 처자를 먹여 살릴 만한 생활의 안정성을 주는 수입원의 확보, 즉 국민의 소득을 보장해 줌을 의미하는 말이다. 최소한의 경제적 안정이 이루어져야만 도덕적인 생활을 영위해 나갈 수 있는 것이다. 현대적으로 표현하자면 이는 기본권의 확보 또는 사회보장제도의 정신에 필적하는 것이다(남일재, 2006: 14). 따라서 향산론은 소득과 재산의 부족으로 인한 생계의 곤란과 가족부양의 곤란, 그밖의 기근과 사망이라고 하는 사회적 위험으로부터 보호하여 소득을 보장하고 생활 안정을 꾀해야 한다는 논의이다.

앞서 균등하면 가난함이 없다고 말한 공자에 이어 맹자도 『시경』을 인용하여 ‘부자들은 괜찮거니와 곤궁한 이들이 가없다’라고 다음과 같이 말한 바 있다.

제선왕이 “왕도정치에 관하여 들을 수 있겠습니까?” 라고 하자 맹자께서는 대답하기를 “옛날 문왕께서 岐라는 지역을 다스리실 때, 경작자에게는 9분의 1을 과세를 했고, 벼슬아치에게는 대대로 녹을 주었으며, 關門과 저자를 살피기는 했으나 세금을 거두지는 않았고 물고기 잡는 일을 금하지 않았으며, 사람을 罰하더라도 처자에 까지 미치지 않았습니다. …… (중략) …… 문왕께서 정치를 일으켜 仁을 베풀었을 때, 반드시 이 넷을 먼저 돌보셨습니다. 『詩經』에 ‘괜찮다. 부유한 사람들은, 이 외로운 사람들을 불쌍히 생각한다’라고 하였습니다.”²⁷⁾

향산을 말하면서도 빈부의 문제에 대한 경제적 정의를 논하고 있다. 배분적 정의에 따라 부자는 괜

24) 民之爲道也 有恒產者有恒心 無恒產者無恒心 苟無恒心者 放辟奢侈 無不爲己 及陷乎罪然後 從而刑之 是罔民也 焉有仁人在位 罔民而可爲也(『孟子』滕文公章句上).

25) ……(中略)…… 今也 制民之產 仰不足以事父母 俯不足以畜妻子 樂歲終身苦 凶年不免於死亡 此惟救死 而恐不贍 奚暇治禮義哉(『孟子』梁惠王章句上).

26) 여기서 향산론이란 말은 본고에서 保民論의 하위개념으로 사용하고 있음을 밝힌다. 보민론이 사회보장론으로서의 성격을 띠고 있다면, 향산론은 우리나라 사회보장기본법 상으로 볼 때 국민기초생활보장법의 성격을 띠다.

27) 王曰 王政可得聞與 對曰 昔者文王之治岐也 耕者九一 仕者世祿 關市譏而不征 澤梁無禁 罪人不孥 老而無妻曰鰥 老而無夫曰寡 老而無子曰獨 幼而無父曰孤 此四者 天下之窮民而無告者 文王發政施仁 必先斯四者 詩云 哿矣富人 哀此殍獨 (『孟子』梁惠王章句下).

잖지만 빈자가 가없다는 것이다. 부자들은 괜찮고 곤궁한 이를 가없이 여긴다는 점을 본다면, 자유와 경제적인 면에서의 상대적 평등 정신까지 포함한 개념이라고 볼 수 있다. 冢(조)나라 임금의 아우인 冢交(조교)가

“사람은 누구나 요순이 될 수 있다고 하셨는데, 그런 말씀을 한 일이 있습니까?”라고 묻자 맹자는 “그렇다.”라고 대답하였다.²⁸⁾

이렇듯이 그는 모든 사람이 요순(堯舜)이 될 수 있다고 하여, 바야흐로 계급상의 평등, 빈부의 차이를 넘어서는 경제적 평등까지 말하여 명실공히 인간 평등을 주장한 것이다. 이는 상대적 평등이라고 하는 정신에 입각하고 있다는 점에서 사회보장론이 지닌 소득재분배의 목적이나 기능까지 함의한다고 볼 수도 있다.

맹자 이전 혹은 이후에까지 역대 우리나라 빈민구제의 시행은 기자조선, 삼국시대, 고려시대, 조선 시대에 이르기까지 끊어지고 이어지며 내려오면서 역대로 국가 차원의 구휼제도로 이어졌다. 기자조선 시대를 보면, 문혜왕(B. C. 722-703)의 빈민구제를 위한 윤회법, 정경왕(B. C. 722-703) 때의 중국과 교역을 통한 饑民救恤(기민구휼), 효종왕(B. C. 675-658) 때의 鰥寡孤獨(환과고독)을 위한 제양원 설치 운영 등이 구휼을 시행한 일들이었다(김광, 1929: 4-5).

삼국, 고려, 조선 시대에는 더욱 많은 빈민구제 기록들이 전하고 있다. 유교사상에 입각한 왕의 仁政(인정)과 責己(책기)가 강조됨과 동시에 맹자의 보민론이 영향을 주었을 것이라고 여기지 않을 수 없다. 『三國史記』 기록에 의하면, 신라초기 유리왕 때 환과고독을 급양한 일,²⁹⁾ 내해왕 때 대흥년에 빈민구제를 한 일,³⁰⁾ 고구려 때 고국천왕의 진대법 실시,³¹⁾ 백제 때 비류왕의 환과고독과 불능자존자구제³²⁾ 등 이루 헤아릴 수 없이 많이 행해졌다. 고려시대의 흑창, 의창, 상평창 등 각종 창제(倉制), 조선시대의 의창, 상평창, 혜민서, 제생원, 제민창과 같은 구제제도가 시행된 바 있다.

4) 궁핍한 자들에 대한 四窮賑恤論

환과고독, 곧 사궁에 대한 언급은 먼저 『공자가어』(孔子家語)에서 찾을 수 있다. 曾參이 王道를 묻자 공자는 일곱 가지 교훈을 말하여 질문에 응답하였다.

……(中略)…… 鰥寡로 있는 사람을 불쌍히 여기고, 孤獨에 해당하는 자를 길러주고, 貧窮한 자를 救恤하고, 孝悌하는 자를 좋은 길로 인도해 주고, 재주있고 능한자를 뽑아 쓰는 것이다. 이러한 일곱

28) 冢交問曰 人皆可以爲堯舜 有諸 孟子曰然(『孟子』 告子章句下)
 29) 五年冬十一月 王巡行國內 見一老軀 飢凍將死曰 ……(中略)…… 鰥寡孤獨 老病自活不能者 給養之(『三國史記』 新羅本紀 第二 奈解尼師今).
 30) 春不雨 至秋七月及雨 民飢 發倉廩賑給(『三國史記』 新羅本紀 第二 奈解尼師今).
 31) 博聞鰥寡孤獨 老病貧乏 不能自存者 救恤之 命有司 每年自春三月至秋七月 出官穀以百姓家口多少 賑貸有差 至冬十月還納於爲恒式 內外大悅(『三國史記』 高句麗本紀 第四 故國川王).
 32) 九月春二月 發使巡問百姓疾苦 其鰥寡孤獨 不能自存者 賜給穀人三石(『三國史記』 百濟本紀 第二 比流王).

가지 교훈이 닦아진다면 四海 안에 刑罰을 받을 백성이 없을 것이다.³³⁾

이같은 鰥寡孤獨을 보살피야 한다는 공자의 주장을 이어받은 맹자는 환과고독을 구체적으로 설명하면서 文王의 治世 때 그들을 먼저 돌보셨다고 말하면서 王政(왕정)을 펴려면 사궁에 대한 보살피는 일의 가장 중요하다고 역설하였다. 사궁에 대한 보호하고 그들을 보살피야 한다는 주장을 이른바 맹자의 사궁진휰론(四窮賑恤論)이라고 할 수 있는데, 이는 사궁은 역시 백성 중에서도 특별히 보살피야 할 백성이므로 백성을 보호하여 살게 해주어야 한다는 이론인 보민론의 범주에 든다고 할 수 있다. 맹자는 사궁진휰론을 이렇게 전개하였다.

늙어 아내가 없는 것을 鰥이라고 하고, 늙어 남편 없는 것을 寡라고 하며, 늙어 자식이 없는 사람을 獨이라고 하고 어리고 아버 없는 것을 孤라고 합니다. 이 넷을 천하에 궁민이며 호소할 데가 없는 사람들입니다. 문왕께서 정치를 일으켜 仁을 베푸셨을 때, 반드시 이 넷을 먼저 돌보셨습니다.³⁴⁾

맹자가 말한 사궁은 이러하다.

- ㉠ 鰥: 늙어서 아내가 없는 남자
- ㉡ 寡: 늙어서 아내가 없는 여자
- ㉢ 孤: 어비 없는 아이
- ㉣ 獨: 늙어서 자식이 없는 아버지

㉠ 鰥과 ㉡ 寡는 홀로 생산활동에 참여해야 하고 가정 안팎의 자녀양육, 부모봉양, 봉제사 등 집안의 대소사를 헤쳐나아가야 하기 때문에 빈곤의 위험에 빠졌거나 빠질 우려가 있는 사람이다. ㉢ 孤와 ㉣ 獨은 생산활동에 참여할 수 없어 소득을 기대하기 어렵고 집안일을 도맡아 해야 하기 때문에 역시 궁핍으로 인하여 생계유지가 곤란하다.

이를테면 鰥寡(환과)는 소득보장을 위하여 공공부조라든지 사회복지서비스로서 한부모가족지원법 등으로 보호해야 하고, 孤(고)는 사회복지서비스로서 아동복지법 등으로, 獨(독)은 역시 사회복지서비스로서 노인복지법, 공공부조로서 기초노령연금법 등으로 보호받아야 할 케이스들이다. 따라서 사궁을 진휰해야 한다는 사궁진휰론은 오늘날의 복지개념으로 본다면 사회보장 가운데 사회복지서비스 및 복지관련 지원 제도 등을 함의한다고 할 수 있다.

33) 『孔子家語』王言解.

34) 王曰 王政可得聞與 對曰 昔者文王之治岐也 耕者九一 仕者世祿 關市譏而不征 澤梁無禁 罪人不孥 老而無妻曰鰥 老而無夫曰寡 老而無子曰獨 幼而無父曰孤 此四者 天下之窮民而無告者 文王發政施仁 必先斯四者 詩云 芻矣富人 哀此殍獨 (『孟子』梁惠王章句下).

5) 이재민에 대한 饑饉救濟論

기근(饑饉)이란 가뭄, 홍수, 태풍 등과 같은 천재지변으로 흉년이 들거나, 혹은 국가간 전쟁이나 혹은 국내적인 내란 등으로 인하여 빈곤에 빠져서 백성이 헐벗고 굶주리는 사회적 고통을 말한다.

어느날 진자(陳子)가 옛날 군자들은 어떠한 벼슬에 나갔느냐고 묻자, 맹자는 벼슬에 나가는 세 가지 경우와 벼슬에서 물러나는 세 가지 경우가 있다고 하면서,

군자가 왕직의 벼슬을 떠나는 세 가지 경우 가운데 하나를 백성이 굶주린다면 왕의 직함을 유지할 수 없는 것이거니와 겨우 죽음을 면할 뿐이라고 답하였다.³⁵⁾

백성을 굶주리지 않게 仁政을 베푸는 정치야말로 天子 밑의 왕으로 있는 자의 가장 중요한 직무라고 보았다. 맹자는 흉년이 든 해에 임금의 백성들 중에 노약자들은 도랑에 굴러떨어져 죽고 장정들이 사방으로 흩어져 떠나는 사람이 많으면서도 왕의 창고에는 곡식으로 가득차 있다면 윗사람이 아랫사람을 해친 것이라고 여겼다.³⁶⁾ 그는 제선왕에게 예전에 齊(제)나라 재상이었던 안자(晏子)와 당시 임금이었던 제경공(齊景公)의 대화를 인용하여 백성에게 창고를 열어 살림이 부족한 백성을 보조해 주었다는 사례를 말해 주었다.

景公說 大戒於國 出舍於郊 於是始興發補不足³⁷⁾

“出舍於郊(출사어교)”란 말의 속뜻은 “왕이 스스로를 책망하여 교외에 나가 머물면서 백성을 보살핀다”라는 것이다. “始興發補不足(시흥발보부족)”에서 “始興發”은 “창고를 여는 것”이고 “補不足”은 “살림이 부족한 백성에게 보충해 준다”라는 뜻이다. 이리하여 백성들을 살피어 가난을 면하게 하여 생활의 안정을 도모하였던 것이다. 맹자는 또한 기근구제에 대한 왕의 책임을 다음과 같이 재삼 강조하였다.

개·돼지가 사람이 먹을 것을 먹는 데도 단속할 줄 모르고, 길에 굶어죽은 시체가 널려 있는데도 창고를 열 줄 모릅니다. 그리고 사람이 죽으면 “내가 죽인 것이 아니라 해(歲)가 그런 것이다.”라고 합니다. 이는 사람을 찢어 죽이고서도 “내가 죽인 것이 아니다. 무기가 그런 것이다.”라고 하는 것과 무엇이 다르겠습니까? 왕께서 해(歲)에게 죄를 돌림이 없으시다면, 천하의 백성이 곧 쫓아올 것입니다.³⁸⁾

35) 陳子曰 古之君子如何則仕 孟子曰 ……(中略)…… 朝不食 夕不食 飢餓不能出門戶 君問之曰 吾大者不能行其道 又不能從其言也 使飢餓於我土地 吾恥也 周之 亦加受也 免死而已矣(『孟子』 告子章句下).

36) 孟子對曰 凶年饑世 君之民老弱轉乎溝壑 壯者散而之四方者 幾千人矣 而君倉廩實 府庫充 ……(以下省略)(『孟子』 梁惠王章句下).

37) 『孟子』 梁惠王章句下.

부엌에는 살진 고기가 있고 마굿간에는 살진 말이 있는데, 백성들에게는 굶주린 기색이 있고 들에는 굶어죽은 시체가 널려 있습니다. ……(중략)…… 이래서야 어찌 백성의 어버이가 되겠습니까?³⁹⁾

흉년이 들었을 때는 굶주리는 백성을 창고를 열어 구제해야 할 책임이 왕에게 있다고 분명히 밝히고 있다. 그렇지 않았다면 왕으로서의 책무를 다하지 못한 것이며, 왕으로서 자격이 없다는 강한 메시지이다. 맹자는 실제로 왕에게 권하여 당읍(棠邑)의 창고를 열어서 빈궁한 자들을 구출하기도 하였다. 그러나 다시 흉년이 들자, 진진(陳臻)이 말하였다.

“제나라 사람들은 선생님께서 다시 왕에게 권하여 당읍의 창고를 열어줄 것을 바라고 있습니다. 그러나 이번에는 그것이 불가할까 두렵습니다.”라고 말하였다.⁴⁰⁾

맹자는 흉년이나 재해로 인한 기근이나 환란자가 발생하면 신속히 國庫를 열어 지원해야 한다는 강력한 주장은, 국가에서 旱害, 風害, 水害, 火災 등 각종 비상재해가 발생했을 때 공적자금을 활용하여 백성의 생존권 보호 차원에서 긴급히 재해를 구호해야 한다는 것이다. 오늘날 긴급복지지원이나 재해구호 등의 제도와 유사한 주장이다.

흉년에는 세금을 적게 거두어 생활을 보호해야 함을 주장하기도 하였다.

……(중략)…… 풍년에는 곡식이 어지럽게 흩어질 정도로 남으니 (세금을) 많이 거두어도 가혹하지 아니함에도 오히려 적게 거두고, 흉년에는 (소출이) 적게 거두어 밭에 거름을 주기도 부족한데도 정해진 (세금) 액수를 거둡니다.⁴¹⁾

맹자가 滕文公(등문공)에게 豊凶(풍흉)에 따른 조세 부담의 불합리성을 지적하면서 흉년에는 백성들의 생활보호를 위해 세금을 면해주거나 적게 거두어들이야 한다고 말하고 있다.

이상으로 보자면, 창고를 열어 백성을 구제하고 세금을 면하거나 줄여 주어서 예기치 못한 재해로부터 보호해야 한다는 이론이다. 이것은 국가의 공공부조로서 긴급복지지원법 차원의 지원이고, 사회복지관련법상으로는 재해구호법 등에 해당할 것이다. 물론 오늘날에는 부분적으로 사회보험과 사회복지서비스법의 보장도 이에 포함된다고 할 수 있지만, 공공부조로서의 긴급복지지원 제도에 가장 가깝다. Ditch가 말한 이른바 예기치 못한 사건을 겪은 후에 나타나는 재정적 욕구를 충족시켜 주고자 하는 사회보장의 목적과도 부합한다(Ditch, 1999: 노병일, 2010: 27에서 재인용).

민간구호로서 이웃간의 관행으로 환난상휼(患難相恤)이라는 조선 향약(鄉約)의 정신과도 부합되는 것이기도 하다. 우리나라 삼국시대에 흉년으로 굶주릴 때 시행한 임시적인 시책, 고려시대 흉년 부조

38) 狗彘食人食 而不知檢 塗有餓殍(孛)而不知發 人死則曰 非我也 歲也 是何異於刺人而殺之曰 非我也 兵也 王無罪歲 使天下之民至焉(『孟子』 梁惠王章句上).

39) 庖有肥育 廄有肥馬 民有飢色 野有餓殍(孛)……(中略) …… 民爲父母(『孟子』 滕文公章句下).

40) 齊饑 陳臻曰 國人皆以夫子爲發棠 殆不可復(『孟子』 盡心章句下).

41) ……(中略)…… 樂歲粒米狼戾 多取之而不爲虐 則寡取之 凶年糞其田而不足 則必取盈焉(『孟子』 滕文公章句上).

로서 災免之制(재면지제)와 수해, 한해, 전염병 발생시 수한질려진대지제(水旱疾癘賑貸之制) 그밖에 각종 진휼진대(賑恤賑貸)와 구황의료(救荒醫療) 사업 등이 행하여진 바, 그것은 맹자의 왕도정치의 핵심인 보민론에서 영향이 적지 않다고 할 것이다(하상락, 1989: 49-53; 서기택, 1989: 121-140).

3. 결론

맹자의 정치사상의 주제는 왕도정치이다. 왕도정치의 핵심은 두 가지이다. 물질적 풍요를 통한 생활안정을 추구하는 保民과 교육을 통한 인격적인 성숙에 이르는 교화이다. 그 가운데 맹자의 보민론은 공자의 왕도정치 사상을 발전적으로 계승하면서 나온 실천적 복지이론이다. 맹자의 보민론이란 왕이 된 자가 소득보장으로 백성을 보호하고 사회적 위험에서 보호하여 삶의 안정을 도모해야 한다는 사회보장 이론을 말한다. 보민론의 보다 세부적이고 구체적인 논의는 향산론, 사궁진휼론, 기근구제론이라고 할 수 있는데, 이들에 대한 논의는 사회보장의 성격을 띠고 있다.

생업 제정과 소득 보장, 가족의 부양 및 기근 탈피에 대한 그의 이론은 사회적 위험으로부터 보호하려는 사회보장에 대한 이론이라고 할 수 있다. 그는 소득보장을 담보하는 기본적인 재산을 恒産이라고 말하기도 하였으며, 향산을 가진 자는 恒心을 갖지만, 향산이 없는 자는 恒심을 갖지 못한다고 주장하였다. 백성이 일정한 수입원이 있어서 의식주가 족해야만이 恒심이 생겨서 인륜도덕적인 생활이 가능하다고 보았다. 향산론은 우리나라 소득보장의 이론으로서 공공부조 가운데 국민기초생활보장적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

맹자는 사궁, 곧 환과고독을 구체적으로 설명하면서 王政을 펴려면 四窮에 대한 보살피는 일의 가장 중요하다고 역설하였다. 사궁에 대한 보호하고 그들을 보살피야 한다는 주장은 맹자의 사궁진휼론이라고 하는데, 鰥寡(환과)는 오로지 홀로 경제생산활동에 참여해야 하고 가정 안팎의 자녀양육, 부모 봉양, 봉제사 등 집안의 대소사를 홀로 헤쳐나아가야 하기 때문에 빈곤의 위험에 빠졌거나 빠질 우려가 있는 사람이다. 獨孤(독고)는 생산활동에 참여할 수 없어 수입원을 기대하기 혼자서 어렵고 집안 일을 도맡아 해야 하기 때문에 역시 궁핍으로 인하여 생계유지가 곤란하다. 현대적인 사회보장기본법에 의거한다면, 사회복지서비스법으로서 한부모가족지원법, 아동복지법, 노인복지법으로 보호할 수 있고, 빈곤에 빠졌다면 공공부조로서 국민기초생활보장법, 기초노령연금법 등으로 법의 보호와 복지서비스를 받을 수 있는 케이스들이다. 따라서 사궁을 구제해야 한다는 사궁진휼론은 보민론의 일부로서 사회보장 가운데 사회복지서비스 및 복지관련 지원을 함의한다고 할 수 있다.

맹자는 흉년이나 재해로 인한 기근자나 환란자가 발생하면 신속히 국고를 열어 지원해야 한다고 여러 차례 강조하였다. 이를 기근구제론이라고 할 수 있는데, 기근구제에 대한 그의 주장은, 곧 국가에서 한해, 풍해, 수해, 화재 등 각종 비상재해가 발생했을 때 공적자금을 활용하여 백성의 생존권 보호 차원에서 긴급히 재해를 구호해야 한다는 것이다. 이것은 오늘날 우리의 사회보장기본법의 의거하면 국가의 공공부조로서 긴급복지지원법 차원의 지원이고, 사회복지관련법상으로는 재해구호법 등에

해당할 것이다. 물론 오늘날에는 부분적으로 사회보험과 사회복지서비스법의 보장도 이에 포함된다 할 수 있지만, 공공부조로서의 긴급복지지원 제도에 가장 가깝다. 민간관행의 부조이긴 하지만, 이웃 간의 관행으로 환난상휼이라는 향약의 정신과도 부합되는 것이기도 하다.

이상으로 보아 맹자의 보민론은 백성의 생존권 보호라는 대전제 아래 오늘날의 소득보장 이론으로서의 공공부조(국민기초생활보장, 기초노령연금 등)와 그밖의 사회복지서비스 및 기타 복지지원제도와 연관성이 있는 사회보장이론이라고 할 수 있다. 백성들의 소득보장을 통한 생존권 보호 차원에서 기초생활을 보장하고, 사궁 등 빈민을 진휼하며, 재난이 닥치면 위기에 처한 백성을 구제해야 함을 강조하고 있는 것이다. 이것은 빈곤을 방지하거나 줄이고자 한다는 점, 예기치 못한 사건을 겪은 후에 나타나는 재정적 욕구를 충족시켜 주고자 한다는 점, 가족을 부양하고자 한다는 점, 평등 정신에 입각하여 자원을 재분배하고자 한다는 점 등에서 사회보장의 목적에도 부합한다고 할 것이다.

맹자의 보민론이 우리나라 역대의 사회보장 정책이나 사회복지 법제에 어떻게 영향을 미쳤는가 하는 논의는 앞으로의 연구 과제로 남겨둔다.

참고문헌

『孟子』

『孟子集註』

『論語』

『孔子家語』

『書經』

『詩經』

『三國史記』

『高麗史』

『朝鮮王朝實錄』

『三國遺事』

『桓檀古記』

감정기·최원규·진재문, 2006, 『사회복지의 역사』, 서울: 나남출판.

구자현, 1984, 『韓國社會福祉史』, 서울: 弘益齋.

김광, 1929, 『大東史綱』, 서울: 대동사강사.

나병균, 1989a, “향약과 사회보장”, 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.

_____, 1989b, “계와 사회보장”. 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.

남일재, 2006, “맹자의 정치사상의 사회복지적 함의”, 『국제정치연구』, 9(2): 1-20.

노병일, 2010, 『사회보장론』, 서울: 공동체.

박석돈·박순미·이경희, 2008, 『노인복지론』, 서울: 양서원.

서기택, 1989, “고려시대의 구휼제도”, 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.

서병수, 2008, “한국 최저생계비 개념에 대한 비판적 고찰”, 『사회복지정책』, 34: 399-408.

소광섭, 2007, “진대법의 사회복지적 성격에 관한 연구”, 『사회복지정책』, 31: 63-78.

- 안외순, 2002, “맹자의 왕도정치론”, 『동방학』, 8: 226-251.
- 원석조, 2009, 『사회복지발달사』, 서울: 공동체.
- 이영철·박미은·윤동성·엄기욱·이용교·정민숙, 2007, 『사회복지학』, 서울: 양서원.
- 조흥식, 1989, “고려시대 빈곤정책”, 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.
- 최원규, 1989a, “다산 정약용의 복지관”, 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.
- _____, 1989b, “조선 후기의 이동복지”, 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.
- 최옥채, 2011, “조선 중종 대 빈곤과 구제: 『증중실록』과 해석학 관점 중심으로”, 『한국사회복지학』, 63(3): 268-277.
- 최혜지, 2008, 『사회복지 사상』, 서울: 학지사.
- 하상락 공편, 1995, 『韓國社會福祉史論』, 서울: 박영사.

Characteristics of Social Security Contained in Mecius's People-Care Theory(保民論)

Yoo, Jong Kook

(Associate professor. Jeonbuk Science College)

This paper aims to define Mecius's people-care theory(保民論), and aims to recognize the characteristics of social security contained in Mecius's people-care theory. Mecius considered to the public relief as King's obligation. So to speak, the King protects to the property of the people.

Especially his people-care theory implicate to continuity of safety life, a relief fund on the property, protection of disaster damage. Continuity of safety life means to enabling the people procurable food, clothing and bury dead persons without difficulties. It's may be said that implicated to the theory and system of modern social-welfare. It is reason for his opinion that a state should construct in the minimum social safety network by taking responsibility for basis needs of life. He was a humanist so much. He thought about the pursuit of the human happiness and the improvement in quality of life. Therefore his idea nearly means to the social security system in a modern sense.

His thought is not only an ideal background on the public assistance and a social relief security in the contemporary but also a relief activity system such as Jindaebup called historical prototype of social welfare. It is an important fact that his people-care theory implicate to social security system.

Key words: Mecius'people-care theory, Characteristics of social security, Improvement in quality of life, Income maintenance.

[논문 접수일 : 12. 10. 02, 심사일 : 12. 10. 16, 게재 확정일 : 13. 01. 21]