

다산의 인간관, 사회관, 국가관 연구:

산업경제 분야 제도개혁안을 중심으로*

최병선**·조병훈***

다산 정약용은 서양의 계몽주의사상가들과 동시대인으로서 이들에 견줄 만한 방대한 개혁사상체계의 소유자였다. 이 글은 다산의 저작에서 명시적으로 드러나고 있거나 읽어낼 수 있는 다산의 인간관, 사회관, 국가관을 탐구하고 있다. 어떤 특정 분야나 부문에 대한 개혁사상이 아니라 다산의 개혁사상의 전모, 특히 그것의 체계성과 논리적 일관성을 검토하기 위해서는 이것이 좋은 방법이 될 수 있다고 보아서다. 계몽주의사상가들과 마찬가지로 다산은 이기심과 욕망을 인간의 자연스러운 본성으로 보았다. 또한 토지를 제외한 사유재산권의 보장이 경제사회의 발전에 매우 중요하다고 보았다. 그러나 서양의 계몽사상이 인간과 사회에 대한 깊은 이해에서 출발하여 국가의 권력을 제한하는 방향으로 나아가 민주주의와 자본주의의 토대를 닦은 반면에, 다산은 왕정사상과 가부장적 국가관의 틀에서 벗어나지 못하는 한계를 보여 주었다. 인간에 대한 이해 면에서는 계몽사상가들과 일치하면서도 사회와 국가에 대한 관념 면에서는 큰 차이를 보이고 있는 것이다. 이 점을 밝히고자 하는 이 글에서 필자가 원용한 이론은 신제도경제학 이론들로서, 이는 다산이 개혁대상으로 삼은 것들이 대부분 제도이고, 그가 내세우는 개혁의 논리들이 신제도주의론에서 강조하는 효율적인 제도 (efficient institutions)의 요건을 거의 빠짐없이 거론하고 있다고 보아서다.

주제어: 인간본성, 사유재산권, 법제도, 계몽사상, 신제도주의(경제학), 주례(周禮), 국가역할, 부패

* 이 논문은 2005년 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업비)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2005-079-BS0134).

** 미국 Harvard University에서 정책학 박사 학위를 취득하고, 현재 서울대학교 행정대학원 교수로 재직 중이다(Email: bschoi1@snu.ac.kr).

*** 서울대학교 행정대학원에서 박사과정을 수료하고, 현재 서울대학교 한국행정연구소 연구원으로 재직 중이다(Email: bh0372@hanmail.net).

I. 서론

다산(1762-1836)은 서양으로 말하면 데이비드 흄(1711-1776), 아담 스미스(1723-90), 데이비드 리카르도(1772-1823), 괴테(1749-1832), 헤겔(1770-1831)과 크게 보아 동시대인이다. 근대의 여명기에 다산이 품었던 국가개조 사상은 서양의 계몽주의 및 근대 자유주의 철학자들의 그것과 상통되는 부분이 있다는 것이 이 글의 대전제다. 이 글에서 필자는 다산의 여러 저술에 명시적으로 드러나 있거나, 그렇지 않을지라도 능히 읽어낼 수 있는 다산의 인간관, 사회관, 국가관을 서양의 계몽주의사상가들의 그것을 염두에 두고 탐구해 보는 데 목적이 있다.

당시 조선의 현실을 다산은 “온통 썩어 문드러진 부란(腐爛)의 상태”라고 표현하였다. 이런 현실 속에서 다산은 국가개조의 정책을 여러 방면에서 모색하였고 그것을 자신의 필생의 과업으로 삼았다. 무엇보다도 “온통 썩어 문드러진” 당시의 법제도를 일신하는 일이 그의 최대 관심사였다. 어찌 보면 당연하지만 그의 관심이 제도개혁에 집중되었다는 점은 주목할만하다. 그것도 국가가 부강하고 민생이 편안하려면 법제도가 천리(天理)에 맞아야 한다고 본 점에서 그러하다. 법제도의 옳고 그름을 무엇을 기초로 판단하고, 무엇을 논거로 삼아 법제도의 개혁을 논의하느냐는 대단히 중요하다. 오늘날 수많은 학자와 지식인들이 무수히 개혁안을 주창하고 있지만, 그것이 개혁이 아니라 개악인 경우가 오히려 많다고 볼 수 있다면 그 이유는 무엇인가? 필자는 그 원인이 이들의 개혁안이 인간의 본성과 사회발전의 이치에 반하는 부분이 크기 때문이라고 생각한다. 필자가 다산의 법제도 개혁안에 관심을 갖는 이유는 다산이 이 점을 분명히 지각하고 있었다고 보기 때문이다.

다산의 기존 법제도에 대한 비판은 그의 인간관에서 출발하고 있다. 이 점은 서양의 계몽 사상가들에게서 거의 공통적으로 발견되는 점이다. 다산은 여러 저술에서 조선사회를 썩어문드러지게 만들고 있는 것은 잘못된 법제도로서, 그것이 인간본성에 부합되고 백성이 보다 나은 삶을 스스로 개척해 나가도록 돕는 것이 아니라 권력가와 특권층의 탐욕에 봉사하게끔 되어 있기 때문이라는 점을 수없이 강조하였다. 이런 면에서 다산은 서양의 계몽사상가들과 궤를 같이 하고 있다. 다만 다산은 이기성이 인간의 본성이며, 사유재산권의 보장이 인간의 이기성 발현

의 기초라는 점을 분명히 인식하고 있었으면서도,¹⁾ 아담 스미스나 데이비드 흄처럼 개인의 사익의 추구가 (스미스의 표현에 따르면 “보이지 않는 손”의 작용으로) 사회조화(social harmony)를 이루어내는 강력한 고리라는 생각은 하지 못하였다. 대신에 사회질서와 국가기강의 확립을 위해서는 반드시 외부의 강력한 통제와 규율이 필요하다고 보았다. 다산이 국가의 가부장적·계도적 역할을 강조하고 있는 이유가 여기에 있다.

크게 볼 때 이상이 다산과 동시대 서양의 계몽주의자들의 공통점과 차이점이라고 할 수 있다. 양 사상체계가 왜 이런 차이를 보이고 있는지는 매우 흥미로운 역사 연구의 주제라고 할 수 있겠으나 이 글이 추구하는 바는 아니다. 이 글은 다만 다산의 인간관, 사회관, 국가관이 무엇이었는지를 다산의 주요 저작을 통해 살펴보고자 할 뿐이다. 거꾸로 말한다면 이를 통해 다산의 개혁사상체계를 조망해 보고자 할 뿐이다.

이런 의도에서 필자가 직간접적으로 원용하고 있는 이론은 신제도주의론(new institutionalism)이다. 좀 더 정확하게 말한다면 신제도경제학(New Institutional Economics) 이론이다. 멀리 계몽사상에 뿌리를 두고 오늘날 다양한 정치경제체제의 비교연구, 역사적 실증연구에 널리 활용되고 있는 신제도경제학은 사익의 추구를 인간행동의 가장 강력한 동기로 본다. (자본주의) 사회의 제도적 기초를 사유재산권의 보장에서 찾는다. 재산권이 확실하게 보장되어 있으면 개인과 조직은 재산의 가치를 높이기 위해 최선의 노력을 기울일 강력한 동기와 유인을 가지게 된다고 본다. 더 나아가 시장경쟁은 이들이 좀 더 높은 가치의 교환기회(exchange opportunities)를 얻기 위해 모든 창의적인 노력을 기울이도록 만들며, 이 과정에서 새로운 지식과 기술이 발견되고, 이것이 사회의 생산성의 향상, 경제성장을 가져오게 된다고 본다.²⁾

1) 다산은 널리 사유재산권을 인정해 주어야 한다고 보았다. 다만 토지는 국유화가 되어야 한다고 강하게 주장하였다. 이런 이유로 다산을 오늘날로 말한다면 사회주의자로 보는 견해들이 있다. 실제로 북한의 학자들은 다산을 그렇게 보았고, 우리나라보다 북한이 다산연구에 먼저 착수하고 그리도 집착했던 근본이유고 이것이라고 판단된다. 그러나 이 점에 대해서는 좀 더 면밀한 검토가 필요하다는 것이 필자의 생각이다.

2) 이 글에서 말하는 신제도경제학의 주류학자로는 Coase(1960), North(1992), Kasper & Streit(1998), Demsetz(1973), Williamson(2000) 등을 들 수 있다. 신제도경제학에 대한 좀 더 깊이 있는 이해를 위해서는 최병선(2006a, 2006b)을 참고.

이 글은 먼저 다산이 염원한 이상적 국가는 무엇이었는지를 살펴본다. 이어서 그가 인간의 이기적 본성을 어떤 눈으로 보았는지, 사회질서는 어떻게 형성되고 발전해 가는 것으로 보았는지, 시장기능을 얼마나 그리고 어떻게 이해하고 있었는지, 사회에서 국가는 어떤 위치에 서서 어떤 일들을 담당해야 한다고 보았는지를 차례로 검토한다. 끝으로 이런 의문에 대한 검토결과를 요약하고 의미를 헤아려 보려고 한다.

Ⅱ. 다산이 그린 이상적 국가상과 법제도

1. 이상적인 법제도의 원형으로서 주례(周禮)

“여기[경세유표]에 논한 것은 법(法)이다. 법이라면서 명칭을 예라 한 것은 무엇인가? 선왕은 예(禮)로써 나라를 다스렸고 백성을 지도하였다. 그런데 예가 쇠해지자 법이라는 명칭이 생겨났다. 법은 나라를 다스리는 것이 아니며 백성을 지도하는 것도 아니다. 천리(天理)에 비추어서 합당하고 인정(人情)에 시행해도 화합한 것을 예라 하며, 위엄으로 겁나게 하고 협박으로 시름하게 하여 이 백성들이 벌벌 떨며 감히 범하지 못하도록 하는 것을 법이라 이른다. 선왕은 예로써 법을 삼고 후왕은 법으로써 법을 삼았으니 이것이 같지 않은 바이다... 주공(周公)이 주 나라를 경영할 때에 음락에 있으면서 법 여섯 편을 제정하고 예(周禮)라 이름 하였다. 그것이 예가 아니었으면 주공이 어찌 예라 일컬었겠는가.³⁾(경세유표(經世遺表) 1권, "방례초본인(邦禮艸本引)",: 73)

경세유표(원명 방례초본)의 서문에 나오는 이 말은 다산이 주례(周禮)를 조선이 취해야 할 제도의 근본으로 삼고 있음을 명증해 주고 있다.⁴⁾ 이어서 “도의 큰 근원

3) 다산은 논어고금주(論語古今註)에서 “하(夏)나라의 예가 모두 다 훌륭하지는 못하였으므로 은(殷) 나라가 그것을 따르면서도 덜어내고 더한 바가 있었으며, 은나라의 예가 모두 다 훌륭하지는 못하였으므로 주나라가 그것을 따르면서도 또한 덜어내고 더한 것이 있었다. 그런데 전장 법도(典章 法度)가 주(周) 나라에 이르러 크게 구비되어 진선진미(盡善 盡美)해져서 덜어내거나 더할 것이 없게 되었으니, 왕자(王者)가 일어난다면 반드시 일체로 주례(周禮)를 준수하여 백세가 지나도 변함이 없을 것이다.”라고 주례의 변천을 정리하고 있다.

4) 다산은 주례에서 언급되어 있지 않은 가령 전부(田賦) 제도를 논할 때면 상서(尙書) 등을 토대

은 요순에서 일어나 하(夏)나라, 은(殷) 나라를 거쳐 주례로 흘러들어가고 공문(孔文)에서 끝나면서 중용(中庸), 대학(大學) 두 책이 되고 만다. 상서(尙書)의 요전을 읽으면서 이 큰 근원을 만나니, 이에 크게 숨 쉬고 흐느끼게 된다(상서고훈(尙書古訓), 요전(堯典))”는 술회에서 알 수 있듯이, 다산은 주례를 접하고서야 비로소 국가개혁의 큰 방향과 대강을 얻은 것으로 보인다.⁵⁾

다산은 “천리(天理)에 비추어서 합당하고 인정(人情)에 시행해도 화합하는” 예(禮)의 정신과 법제도로 나라를 다스리고 백성을 지도하는 국가를 이상적인 국가로 보았다. 인간이 자의로 법을 만들어 “위엄으로 겁나게 하고 협박으로 시름하게 하여 이 백성들이 벌벌 떨며 감히 범하지 못하도록 하는 것”으로는 이상적인 나라를 만들 수 없다고 보았다. 오로지 예의 정신, 예에 기초한 법제도가 확립되고 시행되어야 백성의 삶이 풍족해지고, 사회의 풍속이 두터워져 가정으로부터 국가에 이르기까지 도덕이 바로 서고 기강을 떨칠 것으로 보았다. 아래의 인용문은 다산의 생각을 간결하게 표현해 주고 있다.

“[정전(井田) 제도가 시행이 된다면] 노력을 많이 한 사람은 양식을 많이 얻고 노력을 적게 한 사람은 양식을 적게 얻으니, 노력을 다하지 않고 많은 양식을 노리는 사람이 있겠는가? 그리하여 사람들은 모두 그 노력을 다할 것이며 땅은 모두 완전히 이용될 것이다. 토지가 완전히 이용되면 백성의 산업이 부유해질 것이고 산업이 부유해지면 풍속이 두터워져 효제(孝悌)가 확립될 것이다.”(전론(田論))

2. 고경(古經)의 오독(誤讀)에 대한 비판과 주례(周禮)의 복원

다산이 왜 중국의 상고(上古), 요순(堯舜)의 제도에서 왕도정치의 이상을 보게 되었는지 그 이유를 밝히기는 매우 어렵다. 당시 유가철학과 역사관을 지배하고 있던 상고사관(尙古史觀)의 영향을 받았던 것으로 추측할 수 있을 뿐이지만, 역사 인식의 방법론이었을 뿐만 아니라 사회, 사회윤리, 질서 인식의 근거로 널리 사용

로 삼고 있다.

- 5) 주례 육전이란 천관총제, 지관사도, 춘관종백, 하관사마, 추관사구, 동관고공기를 일컬으며, 이것이 경세유표에는 천관이조, 지관호조, 춘관예조, 하관병조, 추관형조, 동관공조로 표현되고 있다.

된 상고사관을 따랐다는 점에서 다산은 그가 비판해 마지않던 성리학자들과 차이가 없다.⁶⁾ 아무튼 다산이 주례(周禮)를 이상적인 제도의 원형이자 귀감으로 본 것은 확실하다. 조선의 법제도와 개혁안이라고 제시된 것들을 비판할 때면 다산은 으레 온전한 제도인 주례가 후대로 내려오면서 오독, 오해되어 본뜻을 잃어버리게 되었고 그것이 국가 및 사회의 모든 부조리를 만들어내는 근원임을 지적하면서 주례 원전을 독창적으로 해석하는 방식을 빌어서 자신의 개혁안을 피력하였다. 다만 다산이 주례의 정확한 해석이라면서 내놓은 이상적인 제도와 개혁안들이 과연 주례의 내용 그대로인지 아니면 주례를 빙자한 다산의 주관과 창작물인지는 분명하게 판단한 길이 없다.

주례의 오독, 오해의 전형적인 예로서 다산이 들고 있는 것으로 오늘날 인사고과에 해당하는 주나라의 고적(考績) 제도가 있다. 이것을 살펴보자.

세속에 당우(唐虞) 시대의 다스림을 말하는 자는 ”요(堯)와 순(舜)은 모두 팔짱을 끼고 공손한 모습으로 고요하게 아무 말도 하지 않았다. 그러나 그들이 떠 지붕 밑에 앉아 있어도 그의 덕화(德化)가 젖어들이 마치 향기로운 바람이 사람을 감싸는 것과 같았다.“ 한다... 특히 요순은 어질고 영진은 포악했으므로 부득불 영성하고 느슨한 것을 옹계 여기고 촘촘하고 급박한 것을 그르게 여겼다.”한다... 내가 보건대 흥작하기에 분발하여, 천하 사람을 바쁘고 시끄럽게 노역시키면서 일찍이 한 번 숨 돌릴 틈에도 능히 편안함을 도모하지 못하도록 한 이가 요순이요, 정밀하고 엄혹하여 천하 사람을 공손하게 움츠리고 송구하여 일찍이 털끝만큼도 감히 거짓을 꾸미지 못하도록 한 이도 요순이었다. 천하에 요순보다 부지런한 사람이 없었건만, 영성하고 오활하다고 속인다. 그리하여 임금이 매양 일을 하고자 하면 반드시 요순을 생각하게 하여 스스로 단념하도록 하니, 이런 이유로 천하가 나날이 부패해져서 능히 새로워지지 못하는 것이다. 공자가 “순은 한 일이 없었다.”라고 한 것은 순이 현성한 신하를 스물두 사람이나 두었으니 또 무슨 할 일이 있었겠느냐는 뜻이었다. 그 말뜻이 넘쳐 흐르고 억양(抑揚: 억누르기도 하고 부추기기도 함)되어 말 밖에 멋(風神)이 있었는데, 지금 사람들은 오로지 이 한마디 말을 가지고서, 순은 팔짱끼고 말없이 앉아서 손가락 하나 움직이지 않았어도 천하가 순순히 화(化)하여졌다 하며, 요전과 고요모를 아울러 태연스레 잊어버리니, 어찌 답답하지 않은가. 주역에 “하늘의 운행은 굳건하

6) 조선의 유학자들은 물론이고 오늘날에도 태평성대를 일컬을 때면 으레 요순시대를 거론할 정도다.

다” 하여, 밝고 밝은 요순이 하늘과 함께 굳건하여 일찍이 잠깐 동안이라도 휴식하지 못했음을 밝혔다. 그리고 우(禹), 직(稷), 설(契), 익(益), 고요(皋) 들도 아울러 맹렬하게 분발하여 임금의 팔다리와 귀눈의 역할을 하였다. 그런데 지금 대신의 자리에 있는 자는 바야흐로 ‘대체를 갖는다(持大體)’는 세 글자로써 천하만사를 다한 것처럼 여기니, 또한 지나치지 않은가.(경세유표(經世遺表) 1권, "방례초본 인(邦禮艸本引)",:73-5)

(나라를 통치하고 다스리는 계책으로서) 고적 한가지보다 앞서는 것이 없으니, 요·순이 지치(至治)를 이룩하게 된 것도 이를 통해서이다”

“이로 보건대 요·순의 통치법과 정치 계책으로서 고적(考績)을 벗어난 다른 것이 있을 수 있는가”(여유당전집(與猶堂全書) 제 1집 20 권, 상중씨(上仲氏))

요순의 법은 3년 만에 공적(功績)을 고과하고 세 번 고과하여 출척(黜陟)하였으니, 그 법이 영성한 것 같으나, 그러나 그 세 번 고과하여 내치는데 미쳐서는, 우임금의 아버지인 곤(鯀) 같은 자도 우산(羽山)에서 죽여 용서하지 않았으며, 임금의 단죄(斷罪)가 빛남이 부월(斧鉞)보다 삼엄하였으니, 후세에서 능히 미칠 바가 아닙니다. 주례에 있는 주관(周官) 총재(冢宰)의 직책은 연말이 되면 백관의 조화를 받아 왕의 폐치(廢置)를 조서하고, 3년 만에 크게 군리(群吏)의 치적을 헤아려 상벌을 내리니 그 법의 엄밀한 것이 또 이와 같습니다.(옥당진고과조례차자(玉堂進考課條例劄子))

순 임금이 고적함에서는 비록 원훈(元勳)과 대신(大臣)이라도 용서하지 않았다... 더구나 우(禹)와 익(益)은 모두 선제(先帝)의 원훈이요, 직(稷)과 설(契)은 모두 선제의 의친(懿親)이었으니 그 존귀함이 어떠했겠으며 하물며 이 수십 명은 모두 신성(神聖)하고 크게 슬기로우며, 학문이 순수하고 공적이 현저하였으니, 임금은 다만 신임할 것이지 그 부지런함과 게으름, 어질고 어질지 않음을 고찰해서, 대신을 공경하는 체통을 해치는 것은 마땅치 않은데도 3년마다 반드시 고적했고 세 차례 고적해서는 반드시 출척(스물두 사람을 3년 만에 고적했는데, 경서에 명문이 있다)하여, 일찍이 머리털만큼도 너그럽게 용서함이 없었음은 또한 왜 그렇게 했겠는가?

진실로 천공(天工)은 비위될 수 없으며, 민생을 고달프게 할 수가 없었기 때문이다. 그런데 우리나라의 법은 대신은 고사하고 모든 경관(京官) 중에 3품 이상으로서 하대부(下大夫)라 일컫는 자도 도무지 고적하지 않으며, 외관(外官)인 관찰사와 절도사도 고적하는 법이 없어서 탐학(貪虐)하기를 제 멋대로 하고, 황음(荒淫)하기를 법도 없이 하나, 감히 묻는 사람도 없어 마침내 온갖 법도가 무너지고 만백성이 의지할 곳

이 없게 되어 구제할만한 약이 없고 시행할만한 법이 없게 되었으니, 당(唐)·우(虞)의 제도와 비교하여 어찌 어긋나지 않는가?(경세유표(經世遺表) 4권, 천관수제(天官修制), 고적지법(考績之法): 351-2)

이상의 인용문에서 다산이 고적제도와 관련하여 주장하고 싶어 한 바와 논리는 분명하다. 요순시대가 태평성대를 누릴 수 있었던 것은 고적제도라는 치밀한 국가운영시스템이 있었기 때문이라는 것이다. 그런데 후대로 내려오면서 고경의 오독과 오해가 거듭된 결과 고적제도는 형식상의 제도로 전락되고 말았으므로 그 원형을 복원하는 것이 곧 개혁의 길이라고 말하고 있는 것이다. 이런 논리전개 방식을 다산은 거의 모든 개혁안을 제시하고 정당화할 때마다 사용하였다. 다시 말하면 다산은 주례(요순시대의 법)가 지극히 단순하게 표현되고 있지만 그 속에 숨은 뜻을 정확하게 읽어내게 되면 “천리에 비추어서 화합하고 인정에 시행해도 화합하는” 바가 있건만, 주례를 잘못 읽고 잘못 이해함으로써 점차 법이 주례를 대치하게 되었고 그것이 국가와 사회의 온갖 폐단과 부조리를 만들어내기에 이르렀으므로, 이제 다시 고법(古法)을 복원하여 그것으로 이상국가의 제도적 기초를 삼아야 한다고 주장한 것이다.⁷⁾

Ⅲ. 다산의 인간관과 사회관

다산은 인간본성에 대한 관점으로서는 맹자의 성선설(性善說), 순자의 성악설(性惡說), 양웅(楊雄)의 성선악혼재설(性善惡混在說)의 세 이론이 있다면서, 이 가운데 자신은 성선설을 지지한다고 밝히고 있다. “나는 성선설이다. 사서오경은 이것 아니고는 풀 수 없다.”고 말한다. 인간의 본성은 선을 좋아하고 악을 미워하는 호선오악(好善惡惡)이지만, 인간이 살아가는 형편이나 분위기 등의 세(勢)가 선을

7) 그렇다고 다산이 막무가내로 주례의 완전한 복원이나 복귀를 주장한 것은 아니다. 시대의 변화를 고려하여 약간의 가감은 필요하겠지만 어디까지나 주례의 정신과 근본이치는 변할 수 없고 그래서 안 된다고 보았다. 제도의 변경이 이루어질 때면 “혹 수십 년 동안 시행하여 편리한 가 못한가를 실험한 다음 이에 금석같이 굳은 법전을 만들어서 후세에 전해주어야 한다.”고 말하고 있기 때문이다. 또한 다산은 한 때 여전제(閭田制) 등 다분히 이상적이고 급진적인 개혁안을 제시한 바 있으나, 후일에 이르러 이 안은 현실성이 없다고 입장을 바꾸기도 하였다.

행하기는 어렵고 악에 빠지기는 쉬운 난선이악(難善易惡)의 상황을 만들기 때문에 언뜻 성악설이 옳은 듯 하지만 실은 그렇지 않다고 주장하였다. 인간에게는 악에 빠지기 쉬운 육체와 함께 선을 좋아하는 성품도 동시에 주어져 있다고 본 것이다.

하늘은 인간에게 선할 수도 있고 악할 수도 있는 권형(權衡)[자주권(自主權)]을 부여하였지만 또한 선한 일이란 어렵고 악에 빠지기 쉬운 도구(道具)[육체(肉體)]를 주었고, 또한 다른 한편으로 선을 좋아하고 악을 수치로 여기는 성품(性品)[기호(嗜好)]을 주었다.(여유당전서(與猶堂全書) 2집, 심밀경험(深密經驗)⁸⁾

여기에 다산이 말하는 자주지권(自主之權)의 의미가 있다. 자주지권은 인간이면 누구나 스스로 발동·실천하고 또 그래야 하는 것이지만, 국가는 이것의 자연스런 발동을 보장해 주어야 한다고 보았다. 다산이 신분타과·서얼차별폐지·반상폐지·지역차별 타과·성차별 타과 등을 옹호한 것도 이 때문이다.

1. 인간의 이기적 욕망에 대한 관점

“백성이 이(利)를 좇는 것은 물이 아래로 흐름과 같고... 백성이 해(害)를 피하려고 하는 것은 불이 습기를 피하는 것과 같다.”(여유당전서(與猶堂全書), 제1집, 11권, 공5, 전론(田論) 4)

이 말은 다산이 인간의 이기심과 욕구를 어떠한 관점에서 보고 있었던가를 단적으로 표현해 주고 있다. 다산은 인간의 이기심과 욕망을 지극히 자연스러운 것으로 인식한다. 또한 인간의 이기심과 욕망이야말로 천하의 모든 일이 이루어지게 만드는 동인이라고 보았다. 이러한 다산의 인간 욕망과 이기심에 대한 논의는 아래에 소개한 다산의 여러 저술에서 잘 드러나고 있다.

우리 인간의 정신적 내면세계에는 본래 욕심이 존재하고 있다. 만약 이 욕심이 없으면 천하의 온갖 일이 모두 이루어질 수 없다.(여유당전서(與猶堂全書) 제2집, 심밀경

8) 박홍식(1994: 15)에서 재인용

험(深密經驗)⁹⁾

대저 사람이 이 세상을 삶에 있어서 큰 욕심이 둘 있으니, 하나는 귀(貴)이고 둘은 부(富)이다. 위에서 관인(官人)으로 있는 군자는 귀를 큰 욕심으로 하고, 아래에서 백성으로서 농사를 짓는 소인은 부를 큰 욕심으로 한다. 이에 관리의 선발이 공정하고 부세(賦稅)의 수취가 가벼우면 군자의 귀욕과 소인의 부욕이 실현되어 나라가 평안하여 천명을 길게 누리고, 그렇지 못하면 관인과 농민의 원망이 크게 일어 나라가 망하게 된다.(여유당전서(與猶堂全書) 2권, 상서고훈(尙書古訓) 2권)

이런 다산의 인간의 욕망과 이기심에 대한 관점은 성리학의 그것과 크게 다르다. 이기론(理氣論) 중심의 성리학에서는 인간의 욕망을 경계의 대상이자 억제해야 할 악으로 인식하는 경향이 강하다. 인간의 욕망이 하늘로부터 부여받은 본연 지성의 도덕적 발현, 도덕적 완성을 방해한다고 보았다. 다산은 이러한 성리학의 관점을 거부하고 있다. 인간의 이기심과 욕망을 오히려 지극히 자연스러운 것으로 보고 부국강병을 위해서는 법제도가 이런 인간본성에 부합해야 한다고 주장한 것이다. 요순시대의 법제도가 훌륭한 것은 그것이 인간본성에 합치되고 있기 때문이라는 것이 다산의 일관된 시각이었다. 이런 다산의 관점은 서양의 계몽사상이래 제도경제학에 이르기까지의 관점과 일치된다.

사람으로 태어나 자신의 생명을 살리고, 자신의 부모를 살리며, 자신의 처자를 살리고, 자신의 돈과 식량을 보존하려고 하지 않는 자는 없다. 그가 원하는 것을 하면 그 사람은 화합할 것이고, 그렇지 않으면 화합하지 못할 것이다. 이제 따로 한 방책을 연구해 보면, 일반 사람들이 각자의 생명을 살리고, 각자의 부모 처자를 살리며, 각자의 돈과 식량을 보존하게 한다. 그러면 나라를 지킬 것이다... 삼대(三代)에는 병농이 하나로 합치되어, 안으로 자신의 골육을 보호하고, 전쟁에 나가서는 두목을 방어할 수 있었다. 즉 정전의 8부(夫) 중에서 한 사람도 국왕의 병사가 아닌 사람이 없었고, 한 사람도 효도하는 아들이나 자애로운 아버지가 아닌 사람이 없었다. 이 때문에 선왕의 병사들은 천하에 무적이었다.(민보의(民堡議) 상권(上卷), 「총의(總義)」)¹⁰⁾

만일 관리를 선발하는데 공정성을 잃는다면 귀족들이 원망하고 백성에게 은혜를 베풀

9) 박홍식(1994: 4)에서 재인용

10) 김문식(2003)에서 재인용

푸는 것이 고루 미치지 못하면 평민들이 원망한다. 두 경우 모두 국가를 잃어버리기에 충분하다. 국가의 흥망의 이치와 인심의 향배에 관한 이치를 곰곰이 생각해 보니 이 두 가지를 벗어나지 않는다. 따라서 관리의 선발을 공정하게 하고 세금을 적게 거두는 것이 천명의 영원함을 기하는 근본이다.(여유당전서유보(與猶堂全書遺補) 2. 독상서보전(讀尙書補傳))

다산이 주장한 부국강병책의 요체는 소인의 재물에 대한 욕심에 부합되는 제도 설계(조세부담을 최소화 시키는 안민책(安民策))와 관리들의 벼슬 욕심을 충족시키는 제도 설계(공평한 인재 등용의 기회 확대를 통한 지인책(知人策))로 요약해 볼 수 있다. 다산이 제도개혁의 필요성을 제기하면서 특히 강조한 것은 공정한 조세제도의 확립, 관의 무자비한 수탈기회의 차단, 제한된 범위에서나마 사유재산권의 보장, 관직 참여의 기회의 제공, 이를 통한 직능 분야에서의 경쟁 유도 및 생산력의 극대화 등으로서, 이 모두가 그의 이런 인간본성에 대한 이해에서 우러나온 것임은 물론이다.

2. 인간의 이기심과 사회질서의 관계에 관한 논의

한편 다산은 인간의 이기심과 욕망을 자연스러운 인간본성의 발현으로 보면서도 다음 인용문에서 보듯이 당시의 시세풍속에 대해서는 매우 비판적이었다. 다산의 사상체계에서 주목해야 할 부분 중 하나가 바로 이 부분이다. 아담 스미스의 “보이지 않는 손”의 원리로 대표되듯이 서양의 자유주의 계몽사상가들은 인간의

진한(秦漢) 이래 민(民)에 선속(善俗)이 없다.(여유당전서(與猶堂全書) 2권, 논어고금주(論語古今注))

자기 처자만 알고 재산을 탐하여 불효하고 불우(不友)함이 천하의 도도(滔滔)한 풍속을 이루고 있다.(여유당전서(與猶堂全書) 3권, 상서고훈(尙書古訓) 5권)

이기심과 욕망이 역설적으로 사회의 조화(social harmony)를 만들어내는 가장 강력한 고리의 구실을 한다고 보았다. 이에 비하여 다산은 인간의 이기심과 욕망을 인간의 자연스런 본성으로 이해하는 인간관을 보이면서 동시에 이런 본성을 지닌 인간이 만들어내는 사회의 모습에 대해서는 자신의 인간관을 부정하는 듯 한 모

순된 시각을 보이고 있다. 다시 말하면 인간의 이기심과 욕망이 사회질서를 흐트러뜨리고 어지럽도록 만드는 요인이라고 말하고 있는 것이다. 이런 생각으로부터 다산은 사회의 질서와 국가기강의 확립을 위해서는 인간이 선을 행하도록 강제하고 악을 행하는 것을 두려워하게 만드는 외부의 규율이 필요하고, 국가는 정밀하고 엄정한 법과 제도를 만들어 시행해야 한다는 생각으로 나아가게 된 것으로 보인다.

여기서 흥미로운 것은 다산이 군왕의 권력의 절대화를 주장하는 부분으로서, 다산은 인간이 두려워하고 공경해야 할 대상으로서 상제(上帝)를 상정한 뒤 상제의 현세적 대리인으로서 국왕의 지위를 논하고 있는 것이다. 다시 말하면 인간사회의 화복에 관한 모든 권한을 상제로부터 위임받은 군왕이 상제를 대신하여 악으로 치닫기 쉬운 인간의 욕망을 제어할 때 사회질서와 기강이 잡힐 수 있다고 본 것이다.

조심스럽고 공경하고 삼가서 상제를 밝게 섬길 것이며 언제나 마치 신명이 집의 비새는 틈으로 내려와 비쳐보는 듯이 경계하고 삼가고 두려워하며 오직 허물이 있을까 두려워하며 과격한 행위를 범할까 두려워하고 치우친 가정이 싹틀까 두려워하며 그 마음을 지극히 공평하게 지키고 그 마음을 정대하게 머물게 함으로서 바깥의 사물이 이르는 것을 기다리면 이것이 어찌 천하의 지극한 중이 아니겠는가?(여유당전서(與猶堂全書) 2 권, 중용자잠(中庸自箴))

한편 군왕이 항상 철인왕(philosopher king)의 지적능력과 도덕적 자질을 갖고 있으리라 기대하기 어려운 현실을 염두에 둔 다산은 동시에 왕의 자의적 권력행사를 경계하고 있다.

세상의 변화는 일정함이 없고 임금의 욕심도 한정이 없는 것이다. 만약 입법(立法) 초기에 흐리멍텅하기만 하고 천작(天作)으로 된 쇠몽텅이 같은 형상이 없다면 두어 대(代)를 넘지 않아서 보태고 줄이며, 없애고 일으키게 될 것이다. 따라서 기강이 문란하여 단서조차 찾을 길이 없어, 조금이라도 살피지 않으면 반드시 토붕와해(土崩瓦解)하고 말 것이다.(경세유표(經世遺表) 1권, 천관이조(天官吏曹) 제1 치관지속(治官之屬): 86)

다산은 “악인이 된 소인배들의 한번 굳어진 이(利)만 밝히는 강포한 마음은 공자와 같은 성인이 다시 나타나 가르쳐도 도저히 어쩔 수 없을 것이다.”라고 말하였다. 이런 천하에 가득한 소인배들을 다스리기 위해서는 바른 정치가 이루어져야 하고, “바른 정치는 바른 교령(敎令)에서 나오는 것인데, 교령은 군령(軍令)과 같은 것이어서 장수가 병졸에 임하듯이 장(莊)해야 한다. 그래야 백성들이 교령을 두려워하고 믿고 따라서 나라가 다스려 진다.”¹¹⁾고 주장하였다.

한편 다산은 규범적 차원에서 백성을 국가권력의 정당성의 근본이자 국가형성의 주체로 인정하는 듯하면서도, 현실적으로 어리석은 백성에게 내맡겨 두어서는 사회질서의 확립이나 이상적 국가의 실현이 불가능하다고 인식하고 있다.

우매한 백성은 성공을 함께 누릴 수는 있지만, 처음 계획에 함께 할 수는 없는 것이니 온 나라가 시끄럽게 될 것이다.(경세유표(經世遺表) 1권, 지관호조(地官戶曹) 제2 교관지속(敎官之屬), 경전사(經田司): 119)

다산의 이런 민에 대한 관점은 「탕론(湯論)」 등에서 보여 준 혁명적인 민권사상의 진실성을 의심하게 할 만하다. 실제로 다산은 1811년 강진에서 유배생활을 하던 중 발생한 홍경래의 난을 토벌해야 한다고 주장하였다(「전라도창의통문」, 여유당전집(與猶堂全集), 제1집. 제22권, 잡문조). 또한 다산은 국방에 관해 저술한 「비어고(備禦放)」에서 고려시대의 삼별초의 난을 해적고(海賊考)에 넣어야 하고, 이시애(李施愛)와 이괄(李适) 등을 토적고(土賊考)에 수록해야 한다고 주장하고 있다. 이처럼 다산은 부패한 정권에 저항했던 민중봉기를 해적(海賊), 역적(逆賊), 토적(土賊)이라고 규정함으로써 민중의 힘에 의한 사회개혁에 대해서는 부정적인 태도를 보이고 있는 것이다(여유당전서(與猶堂全書) 제1집, 제21권: 16).

11) 논어고금주(論語古今註) 6권(卷), 여유당전서(與猶堂全書) 2집(集)

Ⅳ. 사회현실에 대한 문제인식과 제도적 시각: 조선후기 경제·산업의 실상에 대한 다산의 진단과 처방

1. 경제산업 피해상과 원인 분석

다산이 살던 19세기 초 조선에서는 대도시를 중심으로 이미 상업적 농업이 자못 번성하였다.¹²⁾ 지역마다 적합한 농산물이 경쟁적으로 개발되면서 특산화하고 있었다. 이들 특산물은 모두가 집약적 영농방식으로 이루어져 일반 곡물농업보다는 강한 시장경쟁력을 갖추게 된 것들이다. 특산물의 개발과 집약적 경영은 모두가 영농자의 책임 아래서 자발적으로 이루어진 것이었다. 한편 여타 지역의 일반 산업은 극도로 피폐한 상태에 있었다.

내가 오랫동안 민간에 있으면서 보니 농가에서는 채소를 전혀 심지 않아, 파 한 뿌리·부추 한 단도 사지 않으면 얻을 수가 없다. 처음에는 시골 풍속이 고루하고 서툴러 채소 심을 줄을 모르는 것으로 생각했으나 오랫동안 살펴보니 대체로 농가에는 채소 심을 땅도 없고 여가도 없어서 농사와 겸해서 재배할 수가 없는 것이었다. 마당으로 남새밭으로 번갈아 써서 땅에는 빈 곳이 없고, 동시에 여러 가지 일을 해야 하므로 사람이 한가한 날이 없는 것이다. 농(農)·상(桑) 두 글자는 예로부터 같이 일컬어져 왔으나 그 실상을 살펴보면 농사짓는 자는 양잠을 하지 않고 양잠하는 자는 농사를 짓지 않는다. 진실로 수령된 자가 농민에게 양잠을 권장할 것 같으면 농민은 반드시 이를 괴롭게 여길 것이며 실효도 거두지 못할 것이다. 하물며 목화가 이미 널리 보급되어 있고 비단 옷이 급한 것도 아닌데 어찌 농민이 뽕나무 심기를 원하겠는가. 닭과 돼지란 곡식과 채소를 해치는 것이고, 염소와 돼지를 기르자면 지게미와 겨가 필요한데 농가에서 밭 갈고 김매는 일에 힘을 다 쏟고 어느 겨를에 남새밭 울타리를 칠 수 있으며 소를 치기에도 힘이 겨운데 어느 겨를에 돼지를 기를 수 있겠는가. 백성의 수령된 자가 만약 한(漢)나라·위(魏)나라의 옛 방식을 본떠서 백성에게 목축을 권장한다면 백성들이 괴로워하고 근심하며 수령의 오활함을 원망치 않는 자가 없을 것이다.(역주 목민심서(牧民心書) 3권, 호전 육조(戶典六曹), 권농(勸農): 204)

12) 본장에 기술된 내용은 김태영(2003)에 크게 의존하였다.

1) 사유재산권 보장의 미약성

당시의 조선의 경제사회가 발전하지 못하는 중요한 원인을 다산은 사유재산권이 제대로 보장되지 못하고 있는 현실에서 찾고 있다. 백성의 안정된 경제적 삶을 보장해 주는 항산(恒産), 즉 사유재산권이 탐관오리 특히 부패한 아전들의 가혹한 수탈로 인해 확실하게 보장되지 못하고 있는 현실이 농업생산력의 증대와 산업발전의 정체를 초래하는 가장 큰 원인이라고 보았다.

남쪽 해변의 예닐곱 고을에는 모두 굴과 유자가 생산되는데, 거기 딸린 여러 섬에는 그 생산이 더욱 풍성하더니, 수십 년 이래 날마다 쇠퇴하고 달마다 줄어들어 지금은 오직 귀족 집이나 혹은 한 그루 있고 섬 중에 다만 현관(縣官)이 관리하는 네댓 그루가 있을 뿐이다. 그 까닭을 물었더니 다음과 같이 말했다. 매년 중추(仲秋)가 되면 저졸(邸卒)이 이첩(吏帖)을 가지고 와서 그 과일의 갯수를 세고 나무동치에 표시를 해두고 갔다가 과일이 누렇게 익으면 비로소 와서 따는데, 혹은 바람 때문에 몇 개 떨어진 것이 있으면 곧 추궁해서 보충하게 하고 그렇게 하지 못할 것 같으면 그 값을 징수한다. 광주리 째 가지고 가면서 돈 한 푼 주지 않는다. 저졸을 대접하느라 닭을 삶고 돼지를 잡게 되니 그 비용이 많이 들고 이웃이 떠들썩하게 모두 이 집을 나무래고 들어간 비용을 이 집에서 받아낸다. 이에 몰래 그 나무에 구멍을 뚫고 호초(胡椒)를 집어넣어 그 나무가 저절로 말라 죽으면 그 대장(臺帳)에서 빠지게 된다.(호초를 집어넣으면 나무가 절로 죽는다 - 원주(原註)) 그루터기에서 흙이 돌아나면 잘라버리고 씨가 떨어져 싹이 나는 죽죽 뽑아버리니, 이것이 굴과 유자가 없어지는 까닭이다. 요사이 들으니 제주 또한 이와 같은 폐단이 있다는데 만약 이런 일이 그치지 않는다면 몇 십 년 가지 않아서 우리나라에 굴과 유자가 없어질 것이다.(역주 목민심서(牧民心書) 5권, 공전육조(工典六條) 산림(山林): 182-3)

사유재산권의 미확립으로 인한 생산력 저하 및 생산의욕 감퇴에 대한 유사한 논의를 경세유표에서도 발견할 수 있다. 다산은 사유재산권이 보장되지 않음으로써 생산의 증가가 농가의 경제적 이익이 되기는커녕 오히려 고통만 키우는 어처구니없는 현실을 고발하고 있다.

중국 사람이 “조선에는 양(羊)이 없다” 하나, 양이 없는 것이 아니라, 양을 치지 않는 것이다... 오직 외방 고을 창고 뜰에다 10여 마리씩 기르는데, 창노(倉奴)에게 기르도

록 할 뿐이요, 먹이는 데에 부지런한가 게으른가를 주관(主管)이 고찰하지 않으며, (양의 수가) 줄고 느는 것도 감사(監司)가 묻지 않는다. 양 한 마리가 불어나면 창노에게 1년 동안 해롭고, 두 마리가 불어나면 2년 동안 해가 되는데 양이 어찌 불어나겠는가? 이제 목축을 맡은 관서(官署)를 다시 설치하고 목인(牧人) 수십 명을 증원한 다음, 근교(近郊)에 갈라 보내서 양 치는 데에 전념하도록 함이 마땅하다... 그해 연말에 공장(功狀: 실적)을 아뢰도록 하고, 본서(本署)에서 그 부지런하고 게으름을 고찰한 다음 호조(戶曹)에 보고한다. 그리하여 공이 있는 자에게는 서반(西班) 말직(末職)에 참여하도록 하면 10년이 못되어 조선에도 양이 많아질 것이다.(경세유표(經世遺表) 1권, 지관호조(地官戶曹) 제 2 교관지속(教官之屬), 사축서(司畜署): 107)

이처럼 다산은 산업생산력의 증가를 위해서는 백성들에게 안정적인 재산권을 설정해 줄 필요가 있음을 강조한다. 영업전의 보장 등을 통한 재산권의 확립이 절실하다고 말하고 있다. 다산의 이런 생각들은 정전제(井田制)의 확립 및 공평 부세(賦稅)의 원리에 대한 논의로 이어지게 된다.

생각건대, 하휴(何休)는 “기름진 땅과 메마른 땅에 3년마다 한 번씩 주인을 바꿔서 살도록 한다” 하였으나 이것도 시행하지 못할 정사이다. 백성은 이 전지가 영업(永業)으로 된 것임을 안 다음이라야 자갈을 버리고 잡초를 없애며 밭도랑을 단속하고 거름을 많이 주게 될 것이다. 만약 3년 후에 규례에 비추어 바뀌질 것을 안다면 그 누가 이런 일을 즐겨 하겠는가? 천하의 전지를 황폐하게 만드는 것은 반드시 이 법일 것이다.(경세유표(經世遺表) 5권, 지관수제(地官修制), 전제(田制) 3; 461)

2) 경제적 유인의 부재

다산은 기술발전이 이루어지지 않는 이유를 다시금 적절한 경제적 유인의 부재에서 찾고 있다. 백성들의 삶을 피폐하게 만들고 잘 살고자 하는 의욕을 꺾는 원인 역시 이것에서 찾고 있다.

우리나라 풍속에는 목수라든가 야장(冶匠)이 나무를 다듬고 쇠 불리는 법을 좀 알고 있으면 관장(官長)이 사역을 시키되 샅은 주지 않고 매질만 빈번하다. 그러므로 팔뚝을 잘라버리고 손가락을 쪼개어 버리면서 그 자손들에게 타일러 금지시킨다. 다시 공장(工匠) 일 하는 자들이 있을 수 있겠는가. 농구(農具)라든가 직기(織機), 배와 수레 등이 아직도 원시시대의 옛 제도를 지키고 있으니, 전야는 날로 황폐해지고 채용

(財用)은 날로 줄어든다. 한 번 수해(水害)나 한재(旱災)를 만나면 하늘을 원망할 뿐 이요, 백성은 근심으로 가득하고 나라는 가난해져도 도무지 어찌할 도리가 없다.(중용강의보(中庸講義補) 1-40 범위천하국가유구경절(凡爲天下國家有九經節))

기술이 뛰어난 사람들에게 경제적 이익을 부여해 주어야만 기술자들이 모여들 것이며, 엄정한 성과 평가를 통해 이들에게 경제적 이익에 더하여 관직 참여 기회 제공 등 충분한 보상을 부여할 때 기술이 진흥될 수 있다고 보았다. 다음 인용문은 성과주의 및 경쟁 논리에 대한 다산의 관점을 보여 준다.

진실로 기예(技藝)가 정교한 자에게 그 능록(廩祿)을 증가하면, 사방에서 기교(機巧)한 사람들이 장차 풍문을 듣고서 모여올 것이다. 농기(耜)가 편리하면 힘을 적게 들여도 곡식은 많(아지)고, 직기(織機)가 편리하면 힘을 적게 들여도 포백(布帛)은 풍족하다. 배와 수레의 제도가 편리하면 힘을 적게 들여도 먼 지방 물화가 정제되지 않으며, 인중(引重)·기중(起重)하는 법이 편리하면 힘을 적게 들여도 대사(臺榭)·제방(堤防)이 견고해 질 것이다... 모든 농기구·직기·병기·화기·풍선(風扇)·물총에서 천문 역법(天文曆法)에 소용되는 의기(儀器)·측기(測器) 등 실용에 관계되는 모든 기구는 전습(傳習)하지 않는 것이 없도록 하여 돌아와서 본감(本監)에 바치면 본감에서는 솜씨 있는 공장(工匠)들을 모으고 그 법을 상고하여 시험 삼아 제조(토록) 한다. 그리하여 성과가 있는 자는, 제조(提調)와 공조판서(工曹判書)가 만든 것(기술과 제조물)을 고찰하고 으뜸 된 자는 감목관(監牧官)이나 찰방(察訪)을 제수하거나 혹은 현령이나 군수를 제수한다. 그리고 그 공이 큰 자는 승격해서 남북한부사(南·北漢副使)로 삼으며, 그 자손을 녹용(錄用)한다. 이와 같이 하면 10년을 지나지 않아 반드시 성과가 있을 것이며, 나라가 부유해지고 군사도 강해져서 다시는 천하의 비웃음을 당하지 않을 것이다.(경세유표(經世遺表) 2권, 동관공조(冬官工曹) 제6 사관지속(事官之屬), 이용감(利用監): 219-21)

3) 분업과 전문화의 부족

다산은 분업과 전문화의 중요성을 여러 문헌에서 강조하고 있다. 요순의 태평성대는 백성들에게 역량에 알맞은 일자리를 찾아주었기 때문에 가능했던 것이라고 다산은 보았다. 현명한 왕이 백성들로 하여금 각자의 역량과 소질에 맞는 직책을 부여하여 분업과 전문화가 이루어지도록 함으로써 사회가 발전하고 산업이 융

성할 수 있었다는 것이다. 이러한 다산의 분업과 전문화에 대한 견해는 공자의 정명론(正名論)과도 관련이 있다.

선왕의 뜻은 천하 백성에게 모두 고르게 전지(田地)를 얻도록 하려는 것이 아니라, 천하 백성에게 모두 고르게 직(職)을 받도록 하려는 것이었다. 직을 농사로 받는 자는 전지를 다스리고, 직을 공장(工匠) 일로 받은 자는 기구(器具)를 다스리며, 장사꾼은 물화(物貨)를, 목자(牧者)는 짐승을, 우자(虞者)는 재목(材木)을, 빈씨(嬪氏)는 베 짜기를 다스려서, 각자 그 직으로써 먹을 것을 얻도록 했다. 특히 농사를 직으로 받는 자가 가장 많으므로 선왕이 중하게 여긴 것뿐이고, 천하 백성을 죄다 농사하는 직으로 돌리고자 한 것도 아니며... 그러므로 성인은 조부(租·賦)를 바로잡는데 힘썼지 살림을 고르는 데에는 힘쓰지 않았다. 오직 아홉 가지 직(九職)으로써 만민에게 권하여 서로 도와 각자 먹는 것을 얻도록 했을 따름이다.(경세유표(經世遺表) 6권, 지관수제(地官修制), 전제(田制) 5: 539-50)

조선에 분업과 전문화의 원리가 작동하기 어려운 이유로 다산은 관리들의 무능을 들고 있다. 각 직에 적합한 인재를 뽑아 하나의 관직에 장기간 봉직하게 하여 전문성을 강화하도록 할 때 바람직한 국가의 분업체계를 짜내려갈 수 있다고 본 것이다. 또한 당시의 유한계급으로 생산 활동에 참여하고 있지 않던 양반층이 선진 농업의 개발에 앞장서게 하고 상업적 농업에 종사할 수 있도록 해야 한다는 주장도 펼쳤다. 아전들의 수탈과 탐학을 방지하기 위해서는 목민관의 행정 실무능력을 강화해야 하고, 이를 위해서는 고적제도를 올바르게 시행하는 것이 필요하다고 강력하게 주장하였다.

전문(專門)으로 다스리는 직책이 없기 때문에 일을 익힘이 정밀하지 못하고, 오래 맡기는 법이 없으므로 치적(治績)을 이룩하지 못함이 이와 같다. 그러므로 우리나라 사대부들은 낮은 직계에서 청현(淸顯)한 관직을 지내고, 높아져서는 권요직(權要職)에 앉아 있으면서도 방만하여 무엇이 어떤 일인지도 모르는 자가 대부분이다. 다만 이서(吏胥)들은 규정상 전임(專任)하고 구임(久任)하도록 되어 있어 체제와 사례에 익숙하여 환히 알고 일을 행함에 숙련되어 있다. 비록 강명(剛明)하고 재간 있는 관원 일지라도 그들에게 물어보지 않을 수가 없다. 그래서 그들의 권력이 세어지고 간위(奸僞)가 날로 심해진다. 세상에서 '이서지국(吏胥之國)'이라 일컫게 된 것이 바로 그 때문이다. 지금 마땅히 관제(官制)를 적어 변통하여 안으로는 작은 부서의 낮은 관직

에서부터 쓸데없는 자들을 도태하고 하나만을 두어 전임토록 하는 한편, 문·무의 장관들도 각기 한 사람을 뽑아 구임시켜서 치적을 책임지고 이룩하도록 하며, 밖으로 는 감사·수령도 명성과 치적이 있는 사람을 선발하여 그 연한을 오래 맡긴다면, 인재가 모자라지 않고 백성이 그 혜택을 입을 것이다.(여유당전서(與猶堂全書) 제 1집, 인재책(人才策))

2. 그릇된 제도의 작폐: 부정부패와 수탈의 조장

앞절의 글들에서도 이미 나타나고 있지만 사유재산권의 보장 등 사회의 법제도가 올바르게 없으면 그것이 백성의 삶을 편케 하기는커녕 탐관오리들이 백성을 괴롭히는 수단이 될 뿐이며 급기야 백성의 경제할 의지나 의욕을 꺾고야 마는 데 이른다는 것이 다산이 법제도를 보는 기본관점이었다. 그의 나이 32-3세에 경기도 지역의 암행어사를 제수 받아 활동한 후 정조에게 올린 보고문에서 다산은 “국법은 존엄하게 하시고, 민생은 중히 여기십시오(이존국법(以尊國法) 이중민생(以重民生))”라고 썼다. 국법과 민생의 필연적 관계에 대한 다산의 관점을 압축해 주는 말이 아닐 수 없다. 다산의 눈으로 볼 때 당시의 법제도(규제)는 근본이 어그러진 그런 것들이었다. 백성의 삶을 이롭게 하는 것이 아니라, 백성들이 지키기 어렵게 만들어 놓고서는 그것을 빙자해서 관리들이 백성들을 마음대로 농락하고 수탈할 수 있게 하는 그런 도구로 전략해 있는 것이 거의 대부분이었다. 그 대표적인 예가 바로 환곡제도였다.

환자(환곡)이 병폐가 되는 까닭은 그 법의 근본이 어지럽기 때문이다. 근본이 이미 어지러우니 그 끝이 어떻게 다스려지겠는가. 근본이 어지럽다는 것은 무엇인가. 첫째는 환곡의 명목이 어지러운 것이요, 둘째는 관장하는 아문이 어지러운 것이요, 셋째는 [환곡제도를 관리하는 여러 절차와 방법]이 어지러운 것이다... 이 여덟 가지 어지러움이 폐단을 낳는 큰 줄기요 여기에서 천 갈래 만 갈래가 불어나게 되니 여기에서 다 지적하고 다 논할 수 없다. 무릇 천고를 헤아려 보더라도 이재를 이와 같이 하고도 스스로 나라를 다스린다고 할 수 있는 자는 아직까지 없었다. 백성은 물이나 불 속에서 아우성치고 뒹굴고 있는데... 슬프다 이를 어찌하랴!”(역주 목민심서(牧民心書) 3권, 호전육조(戶典六曹), 곡부(穀簿): 11-2)

춘궁기에 곡식을 대여하고 추수기에 갚도록 하는 좋은 취지의 환곡 제도도 그것을 운용하는 과정에서 발생할 수 있는 갖가지 간사한 일과 병폐를 예상해 주밀(周密)하게 만들지 않으면 본래의 취지는 사라지고 오히려 백성을 고달프고 괴롭게만 만들 뿐이라는 지적이다.

여기서 다산이 특히 맹렬하게 비난하는 것은 백성을 위해 있어야 할 제도가 까다롭고 복잡하기만 해 결국 수령과 아전의 농간질과 가렴주구(苛斂誅求)를 부채질하고 있는 본말이 전도된 현실이다.

“아전배들 사이에는 비결이 있으니, 그것은 약속이나 한 듯이, ‘괴롭히면 얻는 것이 있다(곤이득지(困而得之))’라는 녀 자이다. 이 말의 뜻은 무엇인가? 전결에 부과되는 잡부(雜賦: 제세금)가 번거롭고 무겁거늘 해마다 그 비율을 높여서 부세를 바치는 백성을 괴롭히면 백성은 괴로움을 견디지 못하여 높은 값으로 방결(防結: 아전들이 세금을 감해 주는 대신 빌려가게 한 곡식)을 구할 것이니 이것은 일거양득이다... 백성은 나라의 근본이며 아전은 백성의 것을 갹아먹는 자이다. 이 백성을 들볶고 살을 깎아내는 것은 이 백성으로 하여금 마치 재 가운데 있는 지렁이나 모래 위에 있는 미꾸라지처럼 만드는 것이다. 괴로움을 견디지 못해서 스스로 찾아와 애걸하게 해놓고 이에 말하기를 ‘백성들이 모두 기꺼이 따른다.’고 하니... 백성의 수령된 자가 어찌 깊이 생각하지 않을 수 있겠는가.”(역주 목민심서(牧民心書) 3권, 호전육조(戶典六曹), 곡부(穀簿): 37)

다산은 국가의 법제도가 근본적으로 잘못되어 있음에도 불구하고 이를 먼저 바로잡을 요량은 하지 않고 과중한 처벌만을 능사로 삼는 것을 크게 개탄하였다. 무엇보다도 먼저 수령방백이 법제도를 중히 여기고 솔선수범하지 않으면 아무리 처벌을 가혹하게 해도 아무 소용이 없고, 오히려 백성으로 하여금 부끄러움은 모르고 어떻게 해서든지 눈을 속이고 피하게끔 만들 뿐이라는 점을 강조하고 있다.¹³⁾

“형벌은 백성을 바로잡는 데 있어서 말단의 방법이다. 수령이 자신을 다스리고 법을 받들어 엄정하게 임하면 백성이 죄를 범하지 않게 되어 비록 형벌을 폐하더라도 좋을 것이다... 한 나라를 다스리는 것도 한 가정을 다스리는 것과 같은데... 가정의 어른이 날마다 고향치고 성내면서 자제를 매질하고 노비들을 묶어 때리며 국 한 그릇을

13) 이런 현상에 대한 논의는 최병선(2006) 참조.

옆질러도 용서하지 않고 다듬이 방망이로 넓적다리를 치면... 자제들의 눈속임은 더욱 심해지고 노비들의 도둑질도 더욱 방자하게 된다. 온 집안이 모여 혈통고 오직 들킬까봐 두려워하며 상하가 모두 눈가림으로 그 어른을 속인다... 성색(聲色)으로 백성을 교화하는 것은 말단의 방법이며, 형벌로써 사람을 바르게 하는 것도 말단의 방법이다. 수령 자신이 바르면 백성이 바르게 되지 않음이 없고, 수령 자신이 바르지 않으면 비록 형벌을 가하더라도 바르게 되지는 않을 것이다. 천지가 생긴 이래로 이 이치는 항상 그러했던 것이니, 어찌 잡설로써 어지럽힐 수 있겠는가?”(역주 목민심서(牧民心書) 5권, 형전육조(刑典六曹), 신형(愼刑): 51-3)

생각건대 살피기 어려운 간사한 것에 지극히 중한 율을 적용하니, 이것이 법이 시행되지 않는 이유이고 꼭 범법하게 될 문을 열어두고 실속 없이 공갈하는 말을 퍼뜨리니, 이것이 백성이 두려워하지 않는 까닭이다. 보통으로 범하는 것을 매번 죽인다면 백성이 난을 꾸미고, 보통으로 범하는 것을 사면하면 백성이 법을 업신여기며, 적발하지 못하고 그대로 버려두면 백성이 가만히 비웃고, 적발을 하고서도 버려두면 백성이 방자해진다. 무릇 이와 같은 것은 나라가 크게 어지럽게 되고 기강이 크게 무너지게 되는 이유이니, 이런 것은 법제가 아니다.(경세유표(經世遺表) 7권, 지관수제(地官修制), 전제(田制) 8: 621)

요순은 백성이 자주 범법하는 것을 슬프게 여기고 법이 서지 않음을 한스러워 해서 우직과 의논하고 정전을 만들었더니 모든 땅의 등급이 아울러 바로 잡히고, 재부(財賦)에 조심해서 토양을 3등급으로 기준하여 9주에 부세를 완성하였다. 그런 다음 그 걱정이 그쳤고 상하가 서로 편해져서 2천년을 내려왔다. 이 법 외에 걱정을 없앨 만한 다른 법이 다시 있을 것 같으면, 요, 순, 우, 직은 어찌 애를 써가면서 이것을 만들었겠는가? 정전법을 버리고서 전정(田政)을 논의하는 것은 모두 어리석고 아득한 말이고, 성인이 어떤 사람인지도 모르는 자이다.(경세유표(經世遺表) 7권, 지관수제(地官修制), 전제(田制) 8: 623)

V. 다산의 국가관: 국가의 역할에 관한 관점

이상과 같이 조선후기의 피폐한 경제 산업의 현실과 사회상, 그리고 그런 현실을 만들어내고 있는 원인을 깊이 있게 분석한 다산은 이런 현실을 타개하기 위해

시급히 갖추어야 할 국가운영의 철학과 국가가 마땅히 수행해야 할 역할 및 기능들에 대하여 논하고 있다. 그의 저작물 여기저기에서 발견되는 다산의 제안과 처방을 정리해 본다면 아래와 같다.

1. 철저한 왕정사상과 하향적 국가운영 시스템

정치란 바르게 하는 것이다. 바르게 하는 것이라 함은 우리 백성을 고르게 한다는 것이다. 어찌 어떤 이는 토지의 이익을 겸병하여 부유한데도 더 부유하게 하고, 어찌 어떤 이는 토지의 혜택이 막혀서 가난한데도 더 가난하게 하는가? 토지를 헤아려 백성에게 주되 균분(均分)하여 바르게 하는 것을 정치라 한다. 정치란 바르게 하는 것이라 함은 우리 백성을 고르게 하는 것이다. 어찌 어떤 이에게는 풍성한 땅의 소출을 쌓아두고도 남아돌아 버리게 하고, 어찌 어떤 이에게는 척박한 땅조차 가지지 못하게 하여 그 모자람을 걱정하게 할 것인가? 배와 수레를 만들고 저울과 표준을 신중히 하며, 물화를 운반하여 유무(有無)를 유통시켜 바르게 하는 것을 정치라 한다. 정치란 바르게 하는 것인데, 다름 아니라 우리 백성을 고르게 하는 것이다. 어찌하여 어떤 이는 강한데도 또 병탄을 멋대로 하게 하여 더 커지게 하고 어찌 어떤 이는 약한데도 더 꺾이게 하여 멸하게 하는가? 군사를 크게 일으켜 죄를 세상에 발표하여 토벌하고, 망한 것을 살리게 하고, 끊어진 것을 이어주며 바르게 함을 정치라 한다. 정치란 바르게 하는 것이라 함은 우리 백성을 고르게 하는 것이다. 어찌하여 어떤 이는 기만하고 몽매한데도 그 사체(四體)를 편안하게 하며, 어찌 어떤 이는 공근(恭勤)하고 충선(忠善)한 데도 복이 미치지 못하게 하는가? 벌을 징계하고 상을 제정하여 죄와 공을 구별하여 바르게 함을 정치라 한다. 정치라 바르게 하는 것이라 함은 우리 백성을 고르게 하는 것이다. 어찌하여 어떤 이는 어리석은데도 높은 지위에 처하여 그 악을 널리 퍼뜨리게 하고, 어찌하여 어떤 이는 어진데도 낮은 지위에 머물러 두어 그 덕을 가리게 하는가? 봉당을 제거하고 공도를 넓히며, 현자를 진출시키고 불초한 자를 퇴출시켜 바르게 함을 정치라 이른다.(여유당전서(與猶堂全書) 제1집, 11권, 원정(原政))

이 인용문에서 보듯이 다산은 철두철미하게 왕도정치를 믿었다. 여기서 다산이 그린 왕도정치 사상에 나타나고 있는 국가역할을 정리해 본다면 1) 토지의 균분, 2) 소득의 균분, 3) 정의의 실현, 4) 상벌의 균형이다. 이런 일들은 오늘날의 기준으로 보아도 전혀 모자람이 없을 정도다. 이와 관련하여 다산은 우선 국왕이 정치에 대한 올바른 생각과 신념을 갖는 것이 선결요건이지만, 이에 못지않게 중요한 것

이 국왕의 뜻을 굽히거나 왜곡함이 없이 제대로 펼쳐 나갈 수 있는 행정체제의 구비임을 강조하였다. 그러면 세상의 모든 일은 “마치 망건(網巾)의 윗부분을 팽팽하게 묶어야 아래가 꼭 찢어지는 것처럼” 바로잡아질 것이라고 보았다. 바로 이런 견지에서 다산은 고적제도의 강력한 시행을 주장하였다. 당대의 신하들과 같은 썩어빠진 정신자세로는 왕도정치의 실현은 처음부터 불가능하다고 보았다.¹⁴⁾ 선한 국왕의 존재도 중요하지만 멸사봉공의 자세로 헌신하는 신하를 들어서 중용되 국왕을 주도면밀하게 통제할 수 있어야만 왕정사상을 실천에 옮길 수 있다고 보았다. 앞서서도 고적제도에 대한 그의 찬사를 보았거니와 여기에 더하여 아래 인용문을 보자.

당우(唐虞) 시대가 지극한 다스림을 이룩한 이유는 그 묘리(妙理)가 오로지 (관원들로 하여금) 공적을 아뢰도록[奏績] 하여 그 고적(考績: 실적을 평가)한 데에 있었다. (경세유표(經世遺表) 4권, 천관수제(天官修制), 고적지법(考績之法): 354)

당시의 고적지법은 후세의 소략한 것과 같지 않아서 반드시 친히 주상 앞에 와서 얼굴을 맞대고 제 입으로 말하게 하였다. 잘못된 것을 수식하여 숨길 수 없었고, 잘한 것도 겸손하게 감출 수 없었다. 이미 아뢴 후 그 말에 대해 고언(考言)함이 있었으니 고언이란 고적이다.(여유당전서(與猶堂全書) 제 2집, 상서고훈(尙書古訓) 2권, 요전(堯典))¹⁵⁾

14) 다산이 이처럼 고적법을 강조한 이유는 당시의 시대상과 밀접한 관련이 있다. 다음 인용문에서 보는 바와 같이 당시의 시대상은 임금의 법령이 백성에게 하달되지 못하고 중간에서 시행되지 않고 왜곡되는 사례가 빈번했다. “오늘날 수령된 자는 스스로 학정을 해서 원망이 조정으로 돌아오게 한다. 부세의 징수를 연기하라는 조서가 내렸으나 감추어 반포하지 않고 오로지 백성들에게 굶어내 스스로 치부하기 위한 거래를 자행하며, 부채를 탕감하라는 조서가 내렸으나 감추어 반포하지 않고 아전들과 작당 농간하여 그들의 요리(料理)에 이바지하며, 병자를 구호하고 시체를 묻어주라는 명령은 감추어 반포하지 아니하며, 결혼 못한 자의 혼인을 권하고 부모 없는 어린이를 거두어 주라는 명령은 감추어 반포하지 아니한다. 재상(災傷)을 가로채 먹고는 “조정에서 이것을 인정하지 않고 깎아 버렸다.” 하며, 많은 굶주린 백성을 구호 대상에서 제외하고는 “조정에서 구하기 어렵다.” 한다 하며, 피륙이 호소하면 “조정의 명령이 지엄하니 난들 어찌 하겠나” 하며, 무고한 백성을 가두어두고 속전의 명목으로 돈을 빼앗고자 할 때는 “조정의 금령이 본래 엄한데 네가 어찌 죄를 범했나”하여 백성들로 하여금 조정을 원망하여 아우성치게 한다. 아! 이래서야 되겠는가?”(역주 목민심서(牧民心書) 1권, 봉공육조(奉公六曹), 선화(宣化): 215-6)

15) 강석화(1989: 225)에서 재인용

우(禹)와 직(稷)이 전지를 다스릴 적에 피부의 털이 닳아 없어졌고, 손발에 굳은살이 박였다. 썰매를 타고 나막신을 끌며, 산을 넘고 구렁을 지나서 9년 동안이나 밖에 있으며 자신의 집 문 앞을 세 번 지나갔으나 들어가지 못했다. 그런 다음에 견(畎)·회(澮)를 파서 냇물에 이르게 하고, 냇물을 파서 4해(海)에 이르게 하여, 그 일을 마쳤다.”(경세유표(經世遺表) 6권, 지관수제(地官修制), 전제(田制) 5: 551)

2. 국가재정의 확보와 공평한 조세 제도의 구비

다산에게 있어서 탄탄한 국가재정의 확보는 왕도정치 실현을 위한 대전제였다. 이것을 가로막는 요소 중 탐관오리의 수탈과 농간을 으뜸으로 보았다. 이것이 백성의 삶을 궁핍하게 만들고 국가재정을 좀먹고 있다고 보았다. 원악향리(元惡鄉吏)에 대한 근본대책을 마련하여 이들을 통제하지 못하는 한 민생의 안정을 기하기 어렵고 국가재정의 누수현상을 방지하기가 어렵다고 보았다. 다산은 중간계층의 수탈을 방지하기 위해 향리들의 재량의 폭을 축소하고 수탈행위에 대한 처벌의 강화를 주문하였다. 경국대전(經國大典)의 형전(刑典)에 규정된 원악향리의 작폐금지에 대한 규정이 비현실적이라고 보고 장서원(掌書院)을 신설해 전국의 향리들을 엄격히 통제하고 하급 관료로서 작폐가 심한 서울지역 이외의 향리(京外邸吏)를 단속할 것을 제안하였다(홍이섭, 1959).¹⁶⁾

임진왜란 이후 온갖 법도가 무너지고 모든 일이 어수선했다. 군영을 여러 번 증설하여 나라의 경비가 탕진되고, 전제가 문란해져서 세금을 거두는 것이 공평하지 못했다... 관직이 정비되지 않아서 정사(正士)에게 녹(祿)이 없고 탐묵한 풍습이 크게 일어났다. 그윽히 생각하건대 대개 터럭 하나만큼이라도 병통 아닌 것이 없는데, (무너진 국가의 기강(법제)과 탐묵한 풍습을) 지금이라도 고치지 않으면 반드시 나라가 망한 다음이라야 그칠 것”이다.(경세유표(經世遺表) 1권, 『방례초본 인(邦禮草本 引)』: 79)

임란 이후 토지 사유화 및 조세제도의 문란 등으로 인해 야기된 국가재정의 고갈에 대한 다산의 한탄이다. 무너져가는 국가기강을 확립하고 국가 본연의 역할

16) 경세유표(經世遺表) 2권, 추관형조(秋官刑曹) 제 5 형관지속(刑官之屬), 장서원(掌書院): 200-3 참조

을 바로 세우기 위해서는 무엇보다도 국가재정의 확충이 필요하다고 보았다. 이를 위해서는 토지제도와 조세제도를 개혁하여 안정적인 조세기반을 확보하는 한편, 상공업 발전 및 기술발전을 국가가 주도함으로써 국가재정의 원천을 확충해야 한다고 주장하였다. 제도의 혼란 속에서 크게 늘어난 사적지주(私的地主)의 토지점령은 결국 관료들과 결탁해 토지를 전적(田籍)에 등록시키지 않거나 갖은 방법으로 탈세를 하려는 유인을 강화시킴으로써 직접적으로 국가재정의 궁핍을 초래하고 농업생산력의 저하와 백성들의 삶을 피폐하게 만들뿐더러, 생활기반을 상실한 백성들이 세력자에게 삶을 의탁하는 처지에 빠지게 만들어 결국 국방력의 약화로까지 이르게 만든다는 것이 다산의 생각이었다.

생각컨대, 오늘날 국가에 가장 긴급한 것은 전정(田政)이다. 내가 오랜 시일 전야(田野)에 살면서 전정의 문란함을 직접 보고 참으로 눈물 흘리고 싶은 때가 많았다. 강진 고을은 누락된 전결이 가장 적다고 일컫는 곳이다. 그런데 전안(田案)에 등록된 전지가 6천여결(千餘結)이고, 누결(漏結: 누락된 전지)이 거의 2천결이나 된다고 한다. 이는 공가(公家)에서 4분의 3을 취하고 고을의 아전(縣吏)이 4분의 1을 갖는 것이니, 비록 노(魯)나라의 계씨(季氏)가 공실(公室)의 재물을 4등분했으나 어찌 이보다야 더했겠는가? 해남은 강진과 비교하면 지역은 더욱 작운데 누락된 결수(漏結)는 오히려 많으며, 나누는 누락된 결수가 원안(元案)에 기재된 결수보다 많으니, 천하에 어찌 이런 일이 있겠는가?(경세유표(經世遺表) 1권, 지관호조(地官戶曹) 제 2 교관지속(敎官之屬), 경전사(經田司): 115)

다산은 장기적으로 국가가 소유한 공전(公田)을 확대함으로써 왕토주의를 최대한 회복하는 한편, 단기적으로는 조세율을 1/10로 축소하여 백성들의 조세부담을 경감해야 한다고 주장하였다. 황극정치(皇極政治) 사상과 대천이물(代天理物)의 상제관(上帝觀)에 따라 모든 토지를 국왕의 소유로 회복하는 것이 옳지만, 이미 토지의 사유화 현상이 되돌릴 수 없다고 본 다산은 실현가능한 개혁방안은 결국 조세제도의 개혁에 있을 수밖에 없다고 생각했던 것이다.

국가에 바치는 조세율이 십일(什一)로 되면 국가의 수입이 배로 증가될 것이니, 관리들의 녹봉이 불가불 후하게 될 것이다. 이제 남의 땅을 빼앗아 점령하는 것을 없애고, 또 게다가 녹봉마저 박하게 준다면 나라에 군자라는 것이 없어질 것이다. 위로는 부

모를 섬기기에 족하고, 아래로는 처자를 기르기에 족하며, 또한 친척을 돕고 빈객을 접대하고, 노복을 부리고, 높은 제택(第宅)에 살고, 아름다운 의복을 입고, 양마(良馬)를 타기에 족한 다음에야 조정 벼슬하기를 원할 것이다.(여유당전서(與猶堂全書) 제1집, 제11권, 전론(田論) 6)

그러나 1/10을 바치는 세법도 쉽게 말할 수 있는 것은 아니다. 장차 매년 풍흉을 보아 그 세(稅)를 올리고 내릴 것인가? 그러나 그것은 정전제(井田制)에서는 가능하지만 여전제(閭田制)에서는 그렇게 할 수 없다. 토지의 비옥함과 척박함을 살피고, 생산되는 곡식의 많고 적음을 헤아려서 수년의 것을 비교한 중간치를 상수(常數)로 정하여 그 총액을 일정하게 하여 가감하지 않도록 해야 한다. 다만 크게 흉년이 든 해에는 그 세를 임시로 대여하였다가 크게 풍년이 든 해에 수량대로 상환하게 하면 국가는 국가대로 일정한 세입이 있을 것이고, 백성은 백성대로 일정한 공급이 있게 되어 모든 혼란이 제거될 것이다.(여유당전서(與猶堂全書) 제1집, 제11권, 전론(田論) 6)

이와 같이 전세(田稅)의 개혁을 주장한 다산은 나아가 국가재정의 확보를 위해서는 농업 이외의 여러 산업 분야를 두루 개발함으로써 세수기반을 확충해야 한다고 보았다.

생각건대, 전등(田等)과 부등(賦等)이 이미 서로 달랐은즉 전은 전지에서 내는 것이고 부(賦)는 별도로 거두던 것이었다. 각각 다른 법이어서 서로 혼동할 수 없는데, 선유(先儒)가 경전(經傳)을 주석하면서 매양 그 부를 전지에서 내는 것이라고 했다. 잘못된 풀이와 그릇된 뜻으로 이리저리 엮어 둘러서 문리(이치)에 합당하지 않음이 많으나... 전법(田法)과 부법(賦法)을 양립시켜 국가 재용의 근원으로 삼았는데, 경서의 뜻이 한번 어두워지자 선왕의 전장(典章)도 따라서 없어져 버렸다. 국가를 경영하는 자가 나라를 건설하고 표준을 세우는 당초부터 부법을 다스리지 않으니, 그 폐단은 징렴(徵斂)으로 나타나서(한도가 없어져서) 만백성에게 해독을 끼치게 되었으니 아아! 경서를 가볍게 말할 것이겠는가?(경세유표(經世遺表) 10권, 지관수제(地官修制), 부공제(賦貢制) 1, 9부론(九賦論): 847-8)

지금은 산림과 천택을 버려두고 수입(조세를 거두지) 않으면서 오직 농사짓는 백성만 벗기고 죽인다. 이리하여 공사 간에 쓰임이 모자라고 상하가 아울러 곤란을 받는데, 오직 탐관오리와 토호奸民이 그 이(利)를 (중간에서) 독차지하니, 나라의 무법이 이 지경에까지 이르렀는가?(경세유표(經世遺表) 2권, 동관공조(冬官工曹),

택우시(澤虞寺): 215)

기존의 농지 중심의 조세제도를 개편하여 여타의 모든 산업분야에서 각종의 부(賦)를 거두어들임으로써 국가의 재용(財用)을 넉넉히 하기를 제안하는 한편, 이를 위해 직종별로 부세(賦稅)를 거두워들 일 수 있는 기존의 산우시(山虞寺) 외에 산림에서의 수입을 관장하는 임형시(林衡寺), 어업을 관장하는 택우시(澤虞寺)와 천형시(川衡寺) 등 전문행정기구를 설치하고, 이들이 해당분야의 기술개발을 주도해 생산성을 높여 나가도록 해야 한다고 주장하였다.

3. 산업발전을 위한 국가의 주도적 역할

1) 선진지식과 기술의 도입과 보급

다산은 산업진흥과 발전을 촉진하기 위한 국가의 적극적 역할을 강조하였다. 이것이 부국강병의 길이고 이를 도모하기 위해서는 국가주도의 선진기술과 지식의 보급이 필수적이라고 보았다.

백공(百工)의 기예가 정밀하게 되면 무릇 궁실(宮室)과 기용(器用)을 제조하는 데서 부터 성곽(城郭) 주선(舟船) 차여(車輿)의 제도에 이르기까지 모두 견고하고 편리하게 될 것이다. 진실로 그 법을 모두 개발하여 역행(力行)한다면 나라는 부유해질 것이요 군대는 강성해질 것이며 백성은 살기가 넉넉해져 장수하게 될 것이다. 그런데도 바야흐로 익히 바라보기만 하고 도모하지는 않으면서, 누가 차제(車制)를 거론하면 “우리나라는 산천이 험악하다”고 말하고, 누가 목양(牧羊)을 거론하면 “조선에는 양(羊)이 없다”고 말하며, 누가 말 먹이로는 죽(粥)이 맞지 않다고 하면 “풍토가 각기 다르다”고 말한다(여유당전서(與猶堂全書) 제 1집, 기예론(技藝論) 2).

다산은 국가가 다양한 산업의 발전을 적극적으로 도모하는 것이 선왕(先王)의 법도라고 주장한다. 백성들로 하여금 각자의 역량과 능력에 걸맞은 직업을 선택하여 분업과 전문화의 원리에 따라 장기적으로 그 일을 도모(전업(專業)과 구임(久任))하게 해 주는 것이 반드시 필요하다고 본 것이다. “전문(專門)으로 다스리는 직책이 없기 때문에 일을 익힘이 정밀하지 못하고, 오래 맡기는 법이 없으므로

치적을 이룩하지 못함이 이와 같다.”(여유당전서(與猶堂全書) 제 1집 8 인재책(人才策)고 본 다산은 동종의 기술을 갖고 있는 백성들을 한곳에 모이게 하면 기술이 더욱 발전할 수 있다고 보았다. 지리적 집적(agglomeration)의 효과를 인식하고 있어 매우 흥미롭기도 하다.

사람에게는 지려(知慮)와 교사(巧思)가 있어서 그들로 하여금 기예를 익히게 하여 자급케 한 때문이다. 그러나 지려가 미치는 바에 한계가 있고, 교사가 천착하는 바가 점차적이기 때문에, 비록 성인이라고 하더라도 천만인이 함께 하는 의론을 당할 수가 없으며 하루아침에 그 좋은 것을 다 할 수 없는 것이다. 그 때문에, 사람이 많이 모이면 모일수록, 그리고 시대가 내려오면 내려 올수록 그 기예가 더욱 정교해지는 것이니, 이것은 사세(事勢)가 그렇게 될 수밖에 없기 때문이다. 그 때문에 촌리(村里)의 사람은 현읍(縣邑)에 공작(工作)이 있는 것만 못하며, 현읍의 사람은 명성(名城)·대도(大都)에 기교가 있는 것만 못하며, 명성·대도의 사람은 경사(京師)에 신식묘제(新式妙制)가 있는 것만 못하다.(여유당전서(與猶堂全書) 제 1 집, 기예론(技藝論) 1).

지금 우리나라에는 사·농·공·상이 뒤섞여서 구별이 없는 데 다만 한 마을에 사민(四民)이 섞여 살 뿐 아니라 또한 한 몸뚱이로써 네 가지 업을 겸해 다스리니 이것이 한(가)지 기예도 성취된 것이 없고 온갖 일에 규범이 없게 되는 까닭이다... 비록 그 사이에 농사하지 않는 사족(士族)이 끼여서 사는 것은 구애하지 않더라도 공상(工·商) 두 백성만은 읍성(邑城) 안에다 모아서, 관중이 제(齊) 나라 다스리던 법을 따르지 않을 수 없다.(경세유표(經世遺表) 8권. 지관수제(地官修制), 전제(田制) 10, 정전의의(井田議) 2: 692-3)

더 나아가 다산은 각 지방의 직역에서 탁월한 성과를 거두는 사람들에게는 관직 참여의 기회를 줌으로써 개인적으로는 보상을 얻게 하고 국가적으로는 전문지식의 확산을 꾀하도록 제안하였다. 이 역시 흥미로운 부분이 아닐 수 없다.

생각건대, 심고 가꾸는 정사는 또한 나라의 쓰임을 넉넉하게 하고 백성의 살림을 돕는 것이다. 봉산·황주의 배, 가평·양주의 밤, 청산·보은의 대추, 풍기·순창의 감, 강진·장흥의 굴과 유자와 치자 따위는 법을 시행하여 모두 심도록 권장함이 마땅하다. 그리하여 혹 널리 심어 숲을 이루어서, 능히 천주(千株: 천 그루) 만주(萬株: 만 그루)에 이르도록 한 자는 사포서(司圃署)에 보고하여, 거짓인가 사실인가를 조사한 다음, 추천하여 서반 말직에 보임되도록 한다. 묘당(廟堂)에서 불러 시험하되 능히 농서를

환하게 알고 그 땅에 알맞은 작물을 가려서 농포(農圃)를 경영할만한 새 지식이 있는 자는, 사포서 관직에 승진하여 보임시킨다. 이와 같이 하면 10년을 지나지 않아 나라 안의 진귀한 과일을 이웃나라에 판매하여 재용(財用)을 넉넉히 하기에 족할 것이다. (경세유표(經世遺表) 1권, 지관호조(地官戶曹), 사포서(司圃署): 120)

다음으로 다산은 백성들이 무지하기 때문에 백성들에게 맡겨두어서는 산업의 발전을 기대하기 어렵다고 생각해 지식인이 농법 등 선진지식과 기술을 앞장서 개발해야 한다고 보았다. 또한 이들에게는 일반 백성의 10배에 상응하는 보상을 주어야 한다고 말한다.

살피건대 지극히 어리석은 자는 백성이요 지극히 정밀한 것은 농사의 이치이다. 반드시 사리에 밝고 물정에 통달한 군자가 있어 백성을 위해 농사(農師)가 되어 그들을 가르치고 훈도하여 토양에 알맞은 곡식을 분별하고 농기구의 사용을 편리하게 함으로써 그들이 미치지 못한 점을 도와준 후에라야 백성이 할 일을 알게 되고 농사짓는 것이 농법(農法)에 맞게 된다. 그런데 우리나라 백성은 옛날부터 지금까지 그들 제멋대로 농사를 지었지 군자의 가르침을 들어본 적이 없었다. 그러기 때문에 종자를 선택함에 정밀하지 못하고 종자를 보관함에 조심성이 없으며 과종을 하는데도 일정한 법도가 없다... 기괴한 것이 곳곳마다 습속이 되었으니 작은 걱정이 아니다.(역주 목민심서(牧民心書) 3권, 호전육조(戶典六條), 권농(勸農): 177-8)

[선비 가운데] 직업을 바꾸어 농사일을 할 수 없는 사람이 있다면 장차 어찌 하겠는가... 부민(富民)의 자재들을 가르쳐 주고 생활을 영위하는 사람도 있을 것이며 실업의 이치를 강구하고 토지의 적성을 분별하고 수리(水利)를 일으키고 기구를 만들어서 인력을 덜게 하고, 곡식을 심고 가꾸는 일과 가축을 기르는 방법을 가르쳐서 농사를 돕는 사람도 있을 것이니, 이러한 사람들은 그 공로가 어찌 팔을 걷고 이물리고 힘들여 일하는 사람과 비교할 것이겠는가. 이런 이들의 공을 어찌 육체노동을 하는 사람의 그것에 비하겠는가. 1일의 노역은 10일로 기록하고 10일의 노역은 100일로 기록하여 그 양곡을 분배해주는 것이 옳다. 선비에게 어찌 분배가 없을 수 있겠는가(박석무 외, 1996: 21)

한편 다산은 선진지식과 기술을 청나라에서 수입하여 국내에 보급하기 위해 이용감(利用監) 등 기술의 도입과 보급을 위한 전담부서의 설치와 이를 통한 산업육

정책의 실시를 강조하고 있다.¹⁷⁾ 전지(田地)와 호적(戶籍) 및 부세(賦稅)를 전담하는 경전사(經田司), 판적사(版籍司) 및 평부사(平賦司)를 두고, 목축(牧畜)을 전담하도록 호조(戶曹) 소속으로 사축서(司畜署)를 설치하며, 광산(鑛山)의 개발을 전담하는 사광서(司鑛署)를 신설하여 금·은·동·철광산을 적극적으로 개발하고, 중국으로부터 제련기술을 배워 전국에 보급할 것 등을 제안하였다.¹⁸⁾

2) 사적 독점의 규제와 시장경쟁의 장려

다산은 소수 유력자에 의한 경제활동의 독점이 아래로는 백성들의 삶을 피폐하게 하고 위로는 국권을 약화시킴으로써 국가발전에 커다란 장애요인이 된다고 말한다. 다산은 이런 견지에서 국가 재산인 광물은 국가독점 필요성을 인정하면서 반면에 사적 시장에서 이루어지는 시장의 독점에 대해서는 비판적이었다. 대표적인 예가 소금의 독점이다.

소금을 독점하는 것은 백성의 이를 빼앗고 백성의 먹을 것을 방해하는 것이니 독점해서는 안된다. 오직 금·은·동·철은 반드시 관에서 채굴함이 마땅하며, 백성에게 허가함은 불가하다.(경세유표(經世遺表) 11권, 지관수제(地官修制), 부공제(賦貢制) 5, 횡야고(卅治考): 1009)

다산은 시장의 경제적 권력을 독점한 호상 활고(豪商猾賈)들의 폐단을 탐관오리의 작폐만큼이나 해롭다고 인식하고 있다. 탐관오리가 백성들과 국왕 사이를 가로막고 왕의 조세징수권을 도둑질하여 왕의 은덕을 차단하고 백성을 수탈하는 것과 호상활고의 이익독점권이 국가에 미치는 악영향을 유사하게 평가하고 있다.

그러므로 천하의 전지는 모두 왕의 전이며 천하의 재물은 모두 왕의 재물이며, 천하의 산림 천택(川澤)은 모두 왕의 산림 천택 이었다. 무릇 그런 다음에 왕이 그 전지와 재물을 그 백성들에게 널리 나누어주었으며 왕이 그 산림 천택에서 나오는 것을 그

17) 선진기술 도입의 중요성을 인식한 다산은 이기양이 연경에 사신으로 출발할 때 이용후생 차원에서 백성의 삶에 실제적인 도움이 되는 것을 배워오라고 당부하기도 하였다.(김문식, 2003)

18) 경세유표(經世遺表) 1권 지관호조(地官戶曹) 제 2 교관지속(敎官之屬): 107-21 참조

백성들에게 널리 나누어 주었는데, 이것이 옛 선왕의 뜻이었다. 왕과 백성 사이를 가로막는 사람이 있어서 그 징렴(徵斂)하는 권한(수세권(收稅權))을 훔치고 그 널리 나누어주는 은덕을 막는다면, 임금이 능히 극(至極)을 세우지 못하며 백성도 능히 고르게 받지 못한다. 탐관오리가 부당하게 거두고 호상과 교활한 관리(활고)가 이익을 독점하는 것이 이런 경우이다.(경세유표(經世遺表) 11권, 지관수제(地官修制), 부공제(賦貢制) 5: 995)

실제로 다산은 당시의 조선사회에서 백성의 삶을 피폐하게 만드는 탐관과 독점상인들의 유착으로 재화의 유통이 어려워지고 상품가격이 급등함으로써 백성이 피해를 입게 되는 사례를 제시하며 이에 대한 대비책을 마련해야 한다고 주장하고 있다. 또한 정조(正祖)의 금난전권(禁難廛權) 폐지 정책(신해통공(辛亥通共))이 올바른 결단이었다고 추켜세웠다.¹⁹⁾

신해통공(辛亥通共)이 실시되자 서울의 시전상인들이 반대하기 위하여 채제공(蔡濟恭)의 집 앞을 메웠고 원망이 분분하였다. 사람들이 모두 신해통공의 시행이 옳지 못하다고 주장하였으나 1년쯤 지나고 보니 물화가 모여 백성들의 생활품이 넉넉해져서 크게 기뻐하였다. 원망하던 사람들도 모두 통공정책이 옳다고 하였다.(여유당전서(與猶堂全書) 시문집(詩文集), 고승제, 1995: 489 재인용)

다산은 경제력 집중에 대해서도 강한 문제인식을 갖고 있었다. 대표적인 예가

19) 조선왕조는 전통적 상업관에서 벗어나지 못한 채 시전(市廛)상인들에 난전(亂廛)을 금하는 금난전권을 부여하고 이를 바탕으로 매점매석을 일삼는 도고상업을 독점적으로 허용하는 등 특권상인의 이익을 옹호하였다. 명분은 국가재정의 확보와 난전(亂廛)에 의한 유통질서의 문란을 방지한다는 것이었다. 그러나 궁실이나 관리들과 결탁한 특권상인은 엄청난 독점이윤을 축적해 나간 반면, 소규모 생산자 및 상인은 이들의 핍박과 수탈을 견디어 내야 했으며, 소비자들은 물가고에 시달리지 않을 수 없었던 것이다. 그럼에도 불구하고 도시소상인과 수공업자 층은 시전상인의 독점적 지배의 그늘에서도 끊임없이 성장을 계속하였고, 급기야는 이 규제의 효과를 이끌어내기에 이르렀다. 도고(都賈) 상인의 횡포에 농락당하는 도시소비자 층의 불만과 금난전권(禁亂廛權)의 위협 속에서 어렵게 성장해 간 소상인 및 전업 수공업자 층의 저항에 따라 이루어진 1791년 신해통공(辛亥通共)은 오늘날의 용어를 빌려 표현한다면 가히 민간경제, 자유시장경제의 승리라 할 만하였다. 이와 같이 정부가 국가재정의 확보를 목적으로 중요산업에 대한 규제를 확대하면서 특정 상인이나 무역상 등에게 독점적 사업권을 부여한 것은 중상주의 시대의 서양의 주요국가의 경우에 보편적으로 발견되는 현상이다(최병선, 2002)

당시의 대지주들의 토지겸병이었다.

지금 호남지방 백성의 형편을 보면 평균 100호중에서 남에게 토지를 주어 소작료를 받는 자는 불과 5호이고, 자기의 땅을 경작하는 자는 25호 가량이며, 지주의 땅을 경작하여 소작료를 바치는 농민은 70호나 된다.(여유당전서(與猶堂全書) 제 1집, 제 9권)

지금 우리나라의 전지는 대략 80만결이고 백성의 수는 대략 800만 명이다. 시험 삼아 1호(戶)를 10명으로 잡는다면 매 1호에 전지 1결씩 가져야만 그들의 재산이 균등해진다. 그런데 지금 문무의 고관들과 민간의 부호들 가운데서 1호에서 수천석의 곡식을 거둬들이는 집들이 심히 많다. 이런 집들의 전지를 따져보면 매호 100결 이하는 내려가지 않을 것이니, 이것은 결국 990명의 인명을 희생시켜 1호를 살찌우게 하고 있는 것이다. 우리나라의 부호 가운데에는 영남 최씨나 호남 왕씨 같이 만석을 수확하는 사람들도 있는데, 그들의 전지를 계산해 보면 400결 이하로 내려가지 않는 것이니 이것은 3990명의 인명을 희생시켜 1호를 살찌게 하고 있는 것이다.(여유당전서(與猶堂全書) 제 1집, 11권, 전론(田論) 1)

3) 사회간접자본의 정비와 확충

다산은 사회간접자본의 공급을 국가의 중요한 역할로 보고 하루 속히 이에 전력을 기울일 것을 강조하였다. 예를 들면 수리사업이 되어 있지 않아서 홍수가 나거나 가뭄이 심해 농사가 망쳐지는 것을 수도 없이 말하고 있다. 조선에서 상공업이 발전하지 못하는 이유도 여러 산업의 발전의 기초가 되는 기간산업의 낙후에서 찾았다. 다산이 전궤사(典軌司)와 전선사(典船司)를 설치하여 수레와 선박의 제작과 관리를 전담하는 중앙행정기관으로 삼을 것을 주장한 것 등은 모두 이런 맥락에서 이해할 수 있다.

수레를 만드는 것은 동관(冬官)의 직무인데, 우리나라는 3면이 바다로 둘러싸여서 수운(水運) 하기에 편리한 까닭에 예부터 수레는 없었다. 그러나 풍파에 침몰하기도 하며, 편하게 건너기가 극히 어렵고 체류하는 비용이 많아서 이익이 적다. 그리하여 상업이 흥기되지 못하고 물화도 유통하지 못한다. 나라가 여위어지고 백성이 가난해지는 것이 모두 수레가 없는 연고이다... 새 제도를 창안하지 말고, 오직 중국 제도

를 모방해서 털끝만큼의 어긋남도 없게 하여야 운행하는데 결점이 없을 것이다. 왜냐하면 저들은 현원씨 때부터 운행했으므로 지금까지 그 병통의 연유를 연구한 것이 이미 익숙했고, 그 운용하는 데에 편리하게 되는 연유를 알아낸 것이 이미 진지하다... 지금 중국에 가서 배워온 것이 익숙하거든 별도로 한 관청을 설치하여 모든 공사간에 사용되는 수레는 죄다 전궤사에서 제작할 것이다. 공비(工費)를 계상하고 일정한 값을 정해서 백성들에게 값을 바치고 수레를 받아가도록 할 것이며 혹 사사로 만드는 것은 엄금하는 것이 가하다.(경세유표(經世遺表) 2권, 동관공조(冬官工曹) 제 6 사관지속(事官之屬) 전궤사(典軌司): 231-2)

우리나라 연안에 표착하는 중국 배와 왜국(倭國) 배가 해마다 10여척이나 되고, 유구(琉球)와 여송(呂宋: 루손섬) 배도 또한 가끔 표착하는데, 그 제도와 모양이 기묘하고 견고하여 능히 풍파에 출몰하면서도 파손되거나 침몰되지 않는다. 이 배들이 표착하는 즉시, 이용감(利用監) 낭관(郎官)을 보내 분수(分數)에 정속하고 숨씨 있는 공장(工匠)과 같이 검사하면서 여러 가지 물체의 길고 짧음과 넓고 좁음과 뾰족하고 뽕뽕한 것과 높고 낮음을 모두 상세하게 살펴서 그 치수를 기록한다... 우리가 스스로 모방해 만들어서 털끝만큼도 어긋남이 없게 하면 이것이 중국에서 가서 배워온 것과 같다.(경세유표(經世遺表) 2권, 동관공조(冬官工曹) 제 6 사관지속(事官之屬), 전함사(典艦司): 236)

여기서 한 가지 흥미로운 사실은 이런 기간산업의 육성은 관이 주도할 뿐만 아니라 국가독점으로 만들어야 한다고 본 것이다. 오늘날로 말한다면 이런 일들은 공기업 형태와 방식을 빌어 독점적으로 운영하고, 민간에게는 허용하지 않아야 한다고 말하고 있는 것이다.

다산은 경제사회 발전의 기초로서 도량형을 통일시킬 것을 주장하기도 하였다. 각 지역마다 표준이 달라서 상인들은 거래에 지장을 주고, 백성들이 완악향리의 농간에 속수무책으로 당하게 만드는 일이나, 관리가 재정을 올바르게 집행하기 어렵게 되는 일들이 모두 도량형이 통일되지 않은 탓이라고 생각하였다.

생각건대, 율(律), 도(度), 양(量), 형(衡)을 한결같이 하는 것은 왕자의 대법이다... 그런데 도, 양, 형의 무법(無法)이 우리나라보다 심한 데가 없다. 한 성(城) 안이라도 저자마다 같지 않고, 한 고을 안에서도 마을마다 같지 않으며, 한 마을 안에도 집마다 같지 않고, 한 집안에서도 거두고 내는 것이 같지 않아서, 그 전래되는 폐단은 이루 말

할 수 없다. 아전들은 이것을 인연해서 간사한 짓을 부리고, 장사치는 의심하고 현혹 되어 물자를 유통시키지 못하니, 묘당에 있는 신하는 시가(時價)를 들었으나 사방 실정을 알 수가 없고, 일을 맡은 신하는 수입을 요량해서 지출할 수가 없으며, 감수하는 신하는 문부(文簿)를 상고해서 실수(實數)를 책임지울 수 없다.(경세유표(經世遺表) 2권, 추관형조(秋官刑曹) 제5 형관지속(刑官之屬) 양형사(量衡司): 204-5)

동일한 이치로 다산은 화폐제도의 확립을 주창하였다. 화폐제도가 통일되지 않아 나라의 돈이 공전(公田)으로서의 위상을 상실하고 심지어 민간이 주조한 위조 화폐와 구분조차 어려운 상황을 시급히 바로잡아야 한다고 지적하였다.

전환서란 주전소이다. 옛날에 구분환법이라 한 것은 모두 돈 만드는 것을 이른 것이다. 지금 돈 만드는 일은 모두 영문(營門)에서 하는데 그 제도가 만에 하나도 같지 않아서, 혹은 크고 혹은 작으며, 혹은 두껍고 혹은 얇다. 글자가 흐릿하고 분명치 못하여, 우둔한 백성은 사사로 주조한 것과 분별해낼 수가 없다. 하물며 돈 형(型)에 재료를 조합하면서 거칠고 약한 물건을 섞음으로, 손에 닿는 대로 부서져서 능히 10년을 견디어내지 못한다. 이것도 또한 이용감에서 중국의 주전법을 배워 모두 전환서에서 주조할 것이다.(경세유표(經世遺表) 2권, 동관공조(冬官工曹) 제6 사관지속(事官之屬), 전환서(典圜署): 224-5)

VI. 종합적 분석과 평가

1. 왕도정치의 이상과 중농주의에 대한 과도한 집착

이상에서 산업경제 분야를 중심으로 다산의 국가개혁관을 개관하였거니와 다산은 철저하게 왕도정치를 신봉하고 가부장적인 국가관 하에서 국가의 주도적, 선도적 역할을 강조하고 있다. 방백과 수령들이 시부(詩賻)나 읍조리며 “자신은 큰 줄기나 파악하고 사소한 일들은 아랫사람들에게 맡겨 두어도 문제될 것이 없다”는 지대체(持大體)의 사조에 휩쓸리고 과묵혀 있던 당시에 다산이 파악하는 행정의 실상의 세밀함이나 그가 제시하고 있는 각종의 개혁방안의 구체성은 가히 혀를 내두르게 만든다.

그러나 그의 국정철학과 개혁사상의 요체는 놀랍게도 단순하다. 시대가 무수하게 바뀌었음에도 불구하고 요순(堯舜)이 보여 주었다는 상고(上古)의 법과 왕도정치(王道政治)의 원형에 우직하리만큼 강한 집착을 보인 점은 이해하기 어려울 정도다. 그의 경전에 대한 새로운 해석이 모두 이 원형을 복원하는 데 기울어져 있었다고 해도 과언이 아닌데, 이 역시 보통 사람으로서는 상상하기 힘든 일이다. 위대한 개혁사상가인 다산이 이것이 무리일 수도 있다는 생각을 못하였을 리 만무하다. 그의 고전집주(古典集註)나 경세유표는 경전의 오역과 오해를 낱낱이 지적해 비판하고 질타하는 내용으로 가득 차 있다. 요순시대의 왕도정치 사상과 법제도만큼 그의 마음에 와 닿은 것이 없었던 듯하다. 때로 그가 말하는 이상적인 법제도나 그 밑을 흐르는 사상들이 과연 주례육전(周禮六典)이나 상서(尙書)에 담겨져 있는 원래의 사상이고 제도인지, 아니면 다산 자신의 것인데 주례 등을 빌어 어떤 권위와 정통성을 부여받으려 한 것인지 의문을 품지 않을 수 없는 이유가 바로 여기에 있다.

다산의 이런 집착은 그러나 결국 그의 방대한 사상체계의 논리적 일체성과 일관성을 상당히 해치는 결과를 초래했다고 생각된다. 그의 전체 사상체계 속에서 인간관은 비슷한 시기의 서양의 계몽철학자들에 못지않다고 평가받을 수 있을 정도로 비교적 자유주의적이고 시장주의적인 요소를 내포하고 있는 반면에, 이것에 기초하고 일관성을 유지해야 되었을 사회관과 국가관은 논리적으로 상당한 괴리를 보이고 있다. 이것은 기본적으로 다산이 왕정사상에서 전혀 벗어나지 못한 당연한 결과라 할 수 있겠으나, 농업중심적 사고에 연유한 바도 크다는 생각이다.

이런 다산의 경세관의 한계는 상공업 등 당시 신흥산업에 대한 제한적인 인식 속에 특히 잘 나타나고 있다. 새로운 산업, 새로운 직종의 대두와 부흥에 대해 매우 보수적이고 수구적인 관점과 입장을 취하고 있는 것이다. 이 점은 박제가(朴齊家 : 1750-1805)나 유수원(柳壽垣 : 1694-1755) 등 다산보다 선대의 학자들이 상공업과 무역의 진흥을 조선의 부국강병책으로 제시한 것을 상기할 때 이례적이라고 말하지 않을 수 없다. 그의 논설과 주장 어디에서도 상공업이나 무역을 이들처럼 긍정적으로 보고 진흥책을 논의하는 것은 찾기 힘들 정도이기 때문이다. 물론 다음의 인용문에서 보는 바와 같이 다산은 상업을 억제해야 한다는 주장을 펴지는 않았다.

천하의 이익에 장사만한 것이 없다. 그 이익이 많은데 그 명색을 높이면 천하 사람

중에 또 누가 쟁기를 지고 밭고랑에 들어가는 자가 있겠는가? 그러므로 선왕이 농사를 중하게 여겨 사와 농이 서로 통하게 하였다... 살피건대 상고(商賈)는 이익이 많으므로 그 세도 따라서 과중하니, 이것이 선왕의 법이었다. 그런데 반드시 상업을 억제해서 곤란하게 하는 것도 또한 좋지 않은 듯하다. 있고 없는 것을 교역하는 것은 우·직(禹稷)도 시행했는데, 어찌 반드시 억제할 것인가?(경세유표(經世遺表) 10권, 지관수제(地官修制), 부공제(賦貢制) 3: 916-8)

다만 호상활고(豪商猾賈)와 아전들의 결탁 하에 이루어지는 수탈적 상업을 억제할 필요가 있다고 보았을 뿐이다. 상업에 대해 긍정적으로 보면서도 “농업중심의 경제체제를 무너뜨리지 않는 한도 내에서의 상공업 발전”을 추구하려 하였던 점에서 다산은 반계수록(磻溪隧錄)의 저자 유형원(柳馨遠 : 1622-1673)과 동일한 한계를 보여주고 있는 것으로 판단된다.²⁰⁾ 한마디로 말해 다산의 상업관은 박제거나 유수원과 같이 상업을 전략적으로 육성해서 자본주의 발전의 맹아로 삼고자 하는 적극적 성격을 띠지는 않는다. 다산이 새로운 산업과 직업이 태동하고 이것이 경제와 산업 발전의 견인차 역할을 담당하리라는 생각을 하지 못했던 것은 그가 극도로 ‘중농주의’ 사상에 치우쳐 있었기 때문이 아닌가 한다.

2. 철두철미한 가부장적 국가관

다산이 신봉한 것은 철두철미 가부장적 국가관이었다. 개인의 강력한 이기적 동기·경제하려는 욕구 그리고 이것이 이룩해내는 경제적 성과를 충분히 인식하고 있었으면서도 다산은 이것으로 경제사회가 자율적으로 발전해 갈 것으로는 전혀 생각지 못한 듯하다. 국가는 어디까지나 왕의 것이고, 국법을 중시하고 백성의 편안한 살림을 도모하는 이존국법 이중민생(以尊國法 以重民生)의 철학을 지닌 국왕의 친정체제(親政體制) 하에 있어야 하며, 이런 국왕의 뜻을 고루 실현하기 위한 일사분란한 국가지배-통치체제가 확립되어야 하고, 이것이 안민(安民)과 부국강병의 유일한 길이라고 믿었던 것으로 보인다. 다산이 바람직한 국가의 모습, 법

20) 반계 유형원은 “수공업자와 상인은 선비나 농부와 같이 없을 수 없다. 다만 그것에 종사하는 자가 많으면 농업에 해가 되므로 세를 무겁게 하여 억제하고 그 수가 적으면 세를 가볍게 하여 물화유통의 길이 열리게 하여야 한다.”고 하였다.(고승제, 1995: 487)에서 재인용.

제도가 어떠해야 하고 어떤 때 백성이 이에 순응하고 안할지를 역설할 때면 으레 가정의 예, 가장(家長)의 자격과 책무 등을 들어서 논설하고 있는 것도 그의 국가관이 가부장적 국가관임을 방증한다. 자애로운 부모와 효도를 다하는 자식의 관계를 이상적인 국가(왕)와 백성의 관계로 본 것이다. 다만 다산은 일찍이 탕론(湯論) 등에서 보여 주었듯이 민권의식을 분명히 갖고 있었던 학자로서, 국왕이 백성을 자애롭게 다스리기 위해서는 성왕(聖王)이 되지 않으면 안 되고 성심을 다하여 몸소 궁행(躬行)해야 함을 틈틈이 역설하고 있다. 국왕이 눈이 어둡고 귀가 어두워 간신배, 헛된 논의나 일삼는 신료들에게 휘말려 국사를 올바르게, 세심하게 돌보지 못하면 허수아비가 되고 백성의 원성을 사 끝내 버림받게 될 것임을 누누이 강력하게 경고하고 있는 점은 눈여겨 볼만하다.

인간의 욕구를 귀(貴)와 부(富)로 나누어 차등을 둔 다산은 무지한 백성이 스스로 알아서 새로운 일을 개척해 나가거나 도모할 수는 없다는 이상한 생각을 끝내 거두지 않았다. 그는 각종의 국가개혁론을 피력하면서 늘 관료와 선비의 선도적 역할의 중요성을 강조하였다. 이들이 술선수범하지 않으면 백성은 따라가야 할 방향을 잃고 헤맬 수밖에 없다고 보았다. 아담 스미스 등 동시대의 서양의 계몽 사상가들이 시장경쟁이 만들어내는 사회의 자생적 질서(spontaneous order)를 신봉한 것과 크게 대조되는 부분이 아닐 수 없다.²¹⁾ 새로운 지식과 기술의 도입과 확산은 오로지 관료와 선비를 통해서만 가능하다고 보았다. 당시에 백성이 교육을 받지 못하고 따라서 글을 읽을 수 없었던 사정을 이해하지만, 다산은 지식의 속성에 대하여 제한된 인식 밖에 갖지 못하였던 것으로 보인다. 말하자면 시장에서, 특히 재산권을 가진 사람들이 자기 재산의 가치를 증식하고 여기서 최대한의 이득을 취하려는 과정에서 새로운 지식과 정보가 창출된다는 사실 그리고 이것은 학자만이 아니라 범인들도 일상적으로 해내는 일이라는 사실(Pejovich, 1998)을 다산은 인식하지 못하였던 셈이다. 오로지 경서와 문서에 기록된 것만을 지식으로 보고 개인적 지식(personal knowledge) 혹은 암묵적 지식(implicit knowledge)이 사회에서 어떻게 자라나는지에 대해서는 특별한 주의를 기울이지 못했던 것이다.

21) 하이에크(Hayek)의 사회의 자생적 질서와 관한 자세한 설명과 논의는 최병선(2000), “하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론”을 참고.

3. 국가의 역할과 법제도에 대한 인식

가부장적 국가관에 투철하였지만 다산이 경제유표 등 국가개혁론 전반에서 국가의 고유 역할과 기능을 무엇이라고 이해하고 있었는지는 비교적 분명하다. 국가재정의 확립, 이를 뒷받침하는 측량제도와 예산제도·통계제도, 농업발전의 기반으로서 수리사업의 중요성, 공평한 조세와 상공업 발전의 기반이 될 도량형의 통일 필요성 등 그가 제시하고 있는 국가역할은 무수하고 이 모든 제안에 있어서 다산은 왜 그것들이 국가의 책무가 되어야 하는지를 분명하게 밝히고 있다. 그가 제시하고 있는 이유들은 오늘날의 경제이론에 비추어서도 모두 타당하다.

더 나아가 공정한 법질서 확립의 중요성을 누누이 강조하고 있는 것은 다산의 뛰어난 점으로서 오늘날 신제도경제학에서 강조하고 있는 사항들을 모두 고려하고 있다고 해도 과언이 아니다. 예를 들면 신제도경제학은 제도가 인간의 행동을 유인한다는 점을 강조하고 있는데, 이와 동일한 관점에서 다산은 법제도가 그릇 될 때 수령과 백성들이 엉뚱한 행동을 취하게 된다는 점을 강조하고 이를 무수한 예를 통해 거증하고 있다. 특히 법제도가 잘못되어 있을 때 부조리와 부정부패를 낳게 된다는 사실도 부각시키고 있다. 말하자면 제도의 실패요인에 대한 이해가 매우 풍부했던 셈이다. 그의 모든 저술, 특히 목민심서나 경제유표에 나타나고 있는 각종의 비리와 부조리 현상은 물론이고, 이런 비리의 발생과 수탈이 자행되는 구조와 과정에 대한 분석은 오늘날의 정치경제이론을 뺀치고 남는다. 일찍이 부친을 따라 여러 고을 행정의 난맥상을 눈여겨보고, 스스로 각종의 직책을 제수 받아 수행하면서, 혹은 고된 유배지 생활을 통해 얻은 무수한 경험에 기초해 이루어지고 있는 다산의 법제도의 현실 분석, 특히 부정부패와 가렴주구의 다양한 유형과 패턴에 대한 예리하고 통찰력 넘치는 분석은 오늘날의 어떤 학자도 감히 넘볼 수 없는 독특한 경지의 것이라고 말하지 않을 수 없다.

▣ 참고문헌

- 고승제, 1995. 《다산을 찾아서》, 서울: 중앙일보사.
- 김문식, 2003. “다산의 대외인식과 국방론”, 《다산학》 4: 129-162.
- 김태영, 2003. “다산의 국가 산업행정체제 개혁론”, 《한국실학연구》 5: 317-366.
- 다산연구회(역주), 1979. 《역주 목민심서》 (1-6), 서울: 창작과 비평사.
- 박석무·정해림(편역), 1996. 《다산논설선집》, 서울: 현대 실학사.
- 박현모, 2003. “정약용의 군주론: 정조와의 관계를 중심으로”, 《정치사상연구》 8: 7-30.
- 이영훈, 2002. “다산 경제학의 발견”, 《한국경제논단》
- 이익성(역), 1997. 《經世遺表》 (I-III), 서울: 한길사.
- 최병선, 1992. 《정부규제론》, 서울: 법문사.
- _____, 1998. “규제완화의 정치: 사상, 이해관계, 제도의 역학”, 진창수(편), 《규제완화의 정치: 비교연구歷史學報》, 세종연구소,
- _____, 2000. “경제개혁의 평가와 과제: 제도개혁과 재량적 개입의 상충성을 중심으로”, IMF체제 이후를 대비하는 국정관리방향: 경제분야, 《한국행정연구》 9(2): 24-47.
- _____, 2000. “하이에크의 자유주의 사상과 정치경제학 이론”, 안청시 외(편), 《현대 정치경제학의 주요 이론가들論文集》, 서울: 아카넷.
- _____, 2001. “정부주도 경제사회의 운영과 행정윤리”, 오석홍(편), 《현대사회와 행정 윤리》, 서울: 박영사.
- _____, 2002. “중상주의(신중상주의) 정책의 지대추구 측면에 관한 연구”, 《국제·지역 연구》 11(4): 21-55.
- _____, 2003. 6. 13. “법의 지배와 행정: 행정/복지국가에서의 법과 정책”, 한국제도경제 학회 창립학술대회 《인치·법치·관치: 법의 지배 확립》 발표논문, 서울: 프레스 센터.
- _____, 2006a. “코오스: 시장의 진실과 세상의 이치”, 《자유주의: 시장과 정치》, 서울: 부키.
- _____, 2006b. 《규제의 역설》, 서울: 삼성경제연구소.
- _____, 2006c. “제도경제학의 관점에서 본 규제정책: 이견과 확장”, 《행정논총》 44(2): 179-216.
- 홍이섭, 1959. 《정약용의 정치경제사상 연구》, 서울: 한국연구도서관.

- Alston, Lee J., Thrainn Eggertsson and Douglas C. North. 1998. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alchian, Armen. and Harold Demsetz. 1973. "The Property Right Paradigm", *Journal of Economic History* 33(1): 16-27.
- Coase, Ronald H. 1960. "The Problem of Social Cost," *The Journal of Law and Economics* 3: 1-44.
- Kasper, Wolfgang. & Manfred E. Streit. 1998. *Institutional Economics: Social Order and Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- North, Douglas C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, Douglas C. & R. P. Thomas. 1973. *The Rise of the Western World*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, Mansur. 1982. "The Implications", *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Heaven: Yale University Press.
- Pejovich, Svetozar. 1998. *Economic Analysis of Institutions and Systems*. London: Kluwer Academic Publishers, revised 2nd edition.
- Rapaczynski, Andrzej. 1996. "The Roles of the State and the Market in Establishing Property Rights". *The Journal of Economic Perspectives* 10(2). : 87-103.
- Williamson, Oliver E. 2000. "The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead". *Journal of Economic Literature* XXXVIII(Sep.): 595-613.