

신도(慎到)·신불해(申不害)의 법사상과 책임정치*

한승연**

이 논문에서는 초기 법가 사상가인 신도와 신불해의 법사상에서 당시의 국가위기를 극복하고 책임정치를 구현하기 위해 구상한 관료제의 원리를 분석했다. 신도는 도가적 무위자연의 세를 바탕으로 세치(勢治)를 주장했다. 신도는 군주가 권세를 잡고 관료제의 정점에서 법을 제정하고, 엄정하게 법을 집행해야 한다고 했다. 그러한 세와 법은 사회질서를 유지하기 위한 것이기 때문에 군권은 제약되어야 한다. 신도의 법사상에서 국가와 사회의 안위를 책임지는 관료제의 원리는 강력한 군주권의 확립, 법의 제정, 분업, 실적제 관료제의 확립 등이었다. 신불해가 주장하는 정치의 목적은 백성을 풍족히 하고 국가를 부유하게 하는 것이었다. 이를 위해 신도와 마찬가지로 그도 실적제 관료제를 바탕으로 군주전제를 주장하고, 법제도와 행정절차, 조직을 활용하기 위해 술치(術治)를 주장한다. 신도는 사람보다는 특정한 관직이 갖는 직분에 따라 권력을 부여해야 한다고 주장하고, 신불해는 실적제 인사행정의 원칙을 수립하고 관료제 내의 업무가 행정제도와 절차에 따라 이루어져야 한다고 주장한 점에서 근대 관료제의 초석이 되었다고 할 수 있다.

주제어: 慎到, 申不害, 세치(勢治), 술치(術治), 법치, 실적제 관료제

1. 서론

국가의 위기를 구할 수 있는 것은 무엇일까? 사람일까, 제도일까, 상황이나 운일까, 아니면 국가나 사회의 위기는 어차피 흘러가는 역사 속에서 언젠가는 일어나는 일

* 이 논문은 2017년 2월 17일 한국행정이론학회 동계학술대회에서 발표했던 논문 “신도(慎到)·신불해(申不害)의 법사상과 책임정치: 행정사 연구방법론과 관련하여”를 수정, 보완한 것이다. 발표논문에서 행정사 연구방법론 부분은 삭제하였다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 충북대학교 행정학과 부교수로 있다. 주요 관심분야는 관료제, 행정사, 인사행정 등이다(hsy0091@chungbuk.ac.kr).

이니까 그냥 내버려 두어야 할까? 중국사에서 풍전등화에 놓인 국가를 구하기 위해 이 모든 가능성을 놓고 열띤 논쟁을 벌이며 해결책을 모색했던 이들을 우리는 제가백가라 부른다. 제가백가가 본격적으로 활동했던 전국시대(403~221 BCE)는 모든 제후국들이 인적, 제도적, 환경적 등 모든 면에서 최악의 상황이었기에 당시의 위정자들과 사상가들은 이러한 위기를 타개하기 위해 가능성이 있는 모든 것들을 모색해야 했다. 위정자들로서는 도저히 고려하기 어려운 현실도피적인 경향마저 나타났고, 한편으로는 그것이 국가를 구제하는 것이 먼저냐, 개인을 구제하는 것이 먼저냐 하는 논쟁을 촉발하기까지 했다.

제자백가들 가운데 법가는 사람이 아니라 상황에 적합한 법제도를 만들고 부국강병을 이룸으로써 그러한 난국을 타개하고자 하였다. 예나 지금이나 사람이 모여 국가를 이루고 산 이래 국가의 원활한 운영을 위해 정부관료제는 반드시 필요하다. 인류역사상 관료제가 지배자나 사회집단을 위해 봉사하는 한 국가의 지속성과 안정성에 기여하였다. 반면 관료제가 파당을 형성해 자신의 이익을 극대화하는 대신 공적인 책임과 행정의 효율성을 희생시킬 때는 언제나 국가나 왕조가 멸망했다(Eisenstadt, 2010: 273~280, 289). 그래서 동양에서는 일찍부터 국가를 다스릴 능력이 있는 사람을 관리로 임명해야 한다는 ‘능관인(能官人)’ 사상이 있었다. 이 말은 동양 최고의 고전인 《상서(尙書)》〈고요모(皋陶謨)〉편에 등장하는데, 이는 동양의 인사행정에서 당위의 원칙으로 통했다. 정부관료제의 질을 결정하는 것은 결국 그 안에서 일하는 관료 또는 공무원이다. 따라서 유능하고 책임있는 공무원을 확보하는 것은 시대에 상관없이 국가와 사회의 발전을 위해 반드시 필요하다고 할 수 있다.

오늘날 대의민주주의 국가에서 책임정치란 “국가기관이 국민에 대하여 책임을 지는 정치를 뜻한다”(이병태, 2009: 119). 여기서 책임이란 정치인이 자기 주관하의 모든 영역에서 일어나는 사태에 대해 윤리적, 기술적, 법적 기준을 따라 행동하는 것을 의미한다(백완기, 2006: 328). 동양사에서도 “넓은 하늘 아래 왕의 땅 아닌 곳이 없고, 온 세상 끝까지 왕의 신하 아닌 사람이 없”¹⁾ 군주는 자신의 영토 안에 있는 모든 백성을 균등하게 책임져야 했다. 이처럼 예나 지금이나 책임정치의 의미는 서로 통하며 국가 위기시에는 그 책임의 강도가 한층 더 강화된다고 할 수 있다.

약육강식의 춘추전국시대를 거치며 일어난 백가쟁명 가운데 진나라가 법치를 통해 천하를 통일하면서 일단 법가가 최초의 승자가 된다. 오늘날 우리는 이미 어느 정도 법치주의가 정비된 사회에 살고 있어서 법에 의한 통치를 당연한 것으로 여긴다. 그러

1) 溥(普)天之下 莫非王土, 率土之濱 莫非王臣(《시경(詩經)》〈소아(小雅)〉‘북산(北山)’; 藝文印書館, 1981: 444).

나 각 부족별로 시행하는 관습법은 존재하지만 국가 전체에 보편적으로 적용할 수 있는 법이 존재하지 않는 상황에서 국가를 통틀어 적용하는 법체계를 세우려 했고, 그렇게 하는데 성공했다는 점에서 법가 사상가들은 탁월했다고 할 수 있다.

중국사에서 관료제의 원형은 《주례(周禮)》의 6관체제(훗날 이·호·예·병·형·공의 6부체제)를 통해 정비되었고, 능력에 따라 관리를 선발해야 한다는 사상은 전국시대 법가 사상가들에 의해 이론화되고, 훗날 과거제도의 시행으로 근거한 실적제가 확립된다. 법가 사상가로는 이희(李悝, 455-395 BCE), 오기(吳起, 440-381 BCE), 자산(子產, ?-522 BCE), 상양(商鞅, ?-338 BCE), 신불해(申不害, ?-337 BCE), 신도(慎到, 395?-315? BCE), 한비(韓非, ?-233 BCE), 이사(李斯, ?-208 BCE) 등이 있지만, 이들 가운데 당대는 물론 훗날까지 큰 영향을 미친 사람은 신도와 신불해, 상양, 한비 등이다. 이 논문에서는 우선 신도와 신불해의 법사상을 연구한다.

이 두 사람은 같은 시대에 살았고, 이론면에서 법사상과 함께 도가적 요소를 내포하고 있어서, 법의 중요성을 강조하면서도 형벌에 근거한 법치를 앞세우지 않는다는 공통점을 갖는다. 그러나 신도는 직접 정치에 관여한 적이 없는 직하(稷下) 학사로서 순수한 이론가의 관점에서 사회질서를 바로잡기 위해 군주에게 권세와 지위를 인정해야 한다는 세치론(勢治論)을 주장했다. 반면 신불해는 군주를 보좌하는 실제 정치가로서 군주의 입장에서 군주의 신하통제나 조종, 행정절차 같은 술치론(術治論)을 주장했다는 점에서 정치에 대한 이들의 견해에는 차이가 있다. 이처럼 두 사람이 추구하는 관료제의 존재 목적이 달라짐에 따라 이들이 추구하는 관료제의 구성과 운영 원리도 달랐다. 이는 현재의 정치행정학자들에게 시사하는 바가 크기 때문에 이들에 대한 연구가 필요하다고 하겠다.

이들의 사상을 전하는 원사료는 그다지 많지 않고 비록 편년에 불과하지만, 이들의 사상을 비교분석하는 것은 현대의 관료제론을 탐구하는데 많은 시사점을 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 이들에 대한 국내 연구로는 정은진(2005)을 비롯해 이춘식(2002: 116~152)과 조천수(1997: 99~130; 2003; 2004), 김예호(2005) 등의 연구가 일부 있다. 또 현재까지 남아 있는 신도의 주장과 여기저기 흩어져 있는 일문(佚文)을 모은 조영래(2011)의 번역서 《신자(慎子)》가 있다. 신도 관련 외국의 연구로는 岡本正道(1935), 金谷治(1962), 布施弥平治(1967b), 大角紘一(2013) 외에 중국사상 또는 법가사상을 전반적으로 논의하면서 주요 법가 사상가들을 개별적으로 연구한 것으로는 木村英一(1944/1998: 64~110), 小野澤精一(1980: 133~151), 류웨이화·마오 룬티엔(관식환 역, 1995: 223~255), 劉澤華(장현근 역, 2008: 493~528), 벤자민 슈워츠(나성 역, 2009: 511~517) 등이 있다. 신불해 관련 연구로는 그의 사상적 배경

과 법술사상을 비롯해 후대에 미친 영향, 일문의 진위여부 등 신불해를 가장 체계적이고 포괄적으로 연구한 Creel(1974)과 이 책에 대한 高山方尙(1976)의 서평이 있고, 布施弥平治(1967a)의 논문이 있는 정도다. 상양 또는 한비와 비교하면 신도와 신불해는 이들의 명성에 크게 못 미치는 만큼 연구도 적은 편이다.

이 논문의 연구방법은 역사적 접근방법이고, 주로 현존하는 《慎子》와 신불해의 〈大體〉 및 이들의 일문에 대한 텍스트 분석과 해석을 시도한다. 이를 통해 신도와 신불해의 법사상 가운데 관료제의 원리와 관련 있는 부분을 분석하여 그들이 어떻게 책임정치를 구현하여 국가 또는 사회의 위기를 타개하고자 했는지를 규명하는 것이 연구의 목적이다. 따라서 주요 분석 항목은 이들의 법사상과 관료제의 원리이다.

II. 법가 사상의 발전 과정

1. 전국시대의 사회상

원래 주나라 사회는 장자상속제와 종법제(宗法制), 동성불혼제가 있었고 국가조직은 봉건제에 의해 운영되었다. 종법제에 의해 주나라 왕실과 제후의 관계는 큰 종가인 대종(大宗)과 그 방계인 소종(小宗)의 관계로 정비되었다(木村英一, 1944/1998: 2~3). 이에 따라 “제후는 봄·가을에 왕으로부터 임무를 받아 백성을 다스리고, 대부(大夫)와 사(士)는 조정의 관원으로서 매일 조심하고 경계하여 임무를 담당하고, 평민과 백공, 상인은 각자 자신의 직업을 지키며 군주를 받들었다.”²⁾ 중앙에는 천자의 관료제, 각 제후국에는 제후의 관료제, 그 아래 각 대부들의 가(家)에는 대부의 관료제 등 무수히 많은 관료제가 난립했고, 각각 혈연과 덕성에 따라 관리를 선발하였다. 종법제에 근거한 이러한 정치질서는 대(代)를 거듭할수록 수직적인 관료제들 간의 관계는 점점 더 소원해졌고, 전국시대가 되면 제후들은 주권국가로서 자립하고 부국강병책에 몰두함에 따라 국(國)의 합병이 일상화되면서 결국 전국7웅이라는 7개의 관료제만 남게 된다. 이런 대규모 관료제의 성립은 중국사에서 제후의 몰락에 따른 군현제의 성립과 봉급관료의 출현이라는 큰 역사적 흐름과 맥락을 같이 한다.³⁾

2) 諸侯春秋受職於王以臨其民，大夫士日格位著以儆其官，庶人工商各守其業以共其上(《國語》〈周語上〉)周襄王 원년; 신동준, 2005: 61).

3) 원래 춘추 중기의 멸망한 국에 설치한 현(縣)이 훗날 지방행정제도의 기초가 되었고, 전국시대 중기부터는 몇 개의 현을 통괄하는 군(郡)이 성립되었다. 또한 우경과 철기의 보급으로 농민도 무장해서 군인이 되면서 군현제의 기초가 확립되었다(溝口雄三 외, 김석근 외 역, 2011: 326).

이런 와중에 제자백가학이 성립하는데, 역사적 사실로서는 공자학이 먼저 창도되고, 이에 직간접적인 자극을 받아서 묵가(墨家)가 성립하고, 이어서 도가(道家)·음양가(陰陽家), 더 나중에 명가(名家)·법가(法家) 등이 성립한다.⁴⁾ 처음으로 ‘법가’라는 이름이 보이는 것은 사마천의 《사기(史記)》이다. <태사공자서(太史公自敘)>에는 사마담(司馬談)의 말을 인용하여 “음양가, 유가, 묵가, 명가, 법가, 도덕가들은 다 같이 세상을 잘 다스리는 일에 힘쓰는 사람들이지만, 오직 그들이 좇는 바의 이론은 서로 다르다”고⁵⁾ 하며 6가(家)의 장단점을 소개하고 있다. 그 가운데 법가에 관한 논평을 보면, 법가의 학설은 군신 간의 직분과 직분을 명확히 구분한 것은 바람직하지만, 법을 적용함에 친소와 귀천을 구분하지 않고 일률적으로 엄격히 적용하는 것은 장기적으로 바람직하지 않을 수 있음을 지적하고 있다.⁶⁾ 유가·도가·법가의 사상적 특징은 <표 1>을 참고하기 바란다.

〈표 1〉 유가·도가·법가의 사상적 특징 비교

구분	정치의 원리	실천 방법
유가	선왕의 도와 덕을 본받고 천명에 따라 덕치를 베풀어 백성이 편히 살게 한다.	천명, 덕, 인, 의, 예, 지(智), 오상(五常)
도가	우주와 사물의 근원인 도를 따르고, 자연 만물의 변화에 응해 백성의 행위가 자연에 합치하게 한다.	무위, 인순(因循), 무욕, 무지(無智) → 남면술(南面術)
법가	법과 제도를 통일하여 군주전제를 강화하고, 농업진흥과 전승(戰勝)을 통해 부국강병을 이룩한다.	법, 세(勢), 술(術), 형벌, 상(賞) 법: 법과 제도, 형벌, 모범, 방법 등 세: 자연의 세, 사회적 세, 권세, 위세 등 술: 신하통제술, 통치술, 권모술수, 실적제 인사행정, 인사고과, 행정절차 등

4) 한나라 초기까지는 ‘법가학’이라는 이름이 있었던 것 같지는 않고, <신자학(申子學)>·<상자학(商子學)>·<한자학(韓子學)> 등으로 불렸다(木村英一, 1944/1998: 17~18, 20, 25~26).

5) 夫陰陽·儒·墨·名·法·道德, 此務爲治者也, 直所從言之異路. 《사기》의 원문은 한국의 지식콘텐츠 홈페이지에서 검색.

6) 법가의 학설은 준엄하기만 하고 은혜는 적지만, 그 군신 상하의 직분을 정확히 규정하고 있는 점은 고쳐서는 안 되는 것이다(法家嚴而少恩; 然其正君臣上下之分, 不可改矣). 법가는 친소를 구별하지 않고, 귀천을 구분하지 않으며, 일률적으로 법에 의거하여 단죄하기 때문에, 친숙을 친애하거나 윗사람을 존경하는 이런 은혜의 감정은 절단되고 만다. 이렇게 해서 일시적인 계획은 실행할 수 있어도 결코 오래도록 시행하지는 못한다. 그런 까닭에 “준엄하기만 하고 은혜는 적다”고 말하였던 것이다. 그러나 군주를 높이고 신하를 낮추며, 직분을 분명히 구분하여 서로가 그 권한을 초월할 수 없도록 한 점은 비록 여타 백가라고 할지라도 고칠 수 없을 것이다(法家不別親疏, 不殊貴賤, 一斷於法, 則親親尊尊之恩絕矣. 可以行一時之計, 而不可長用也, 故曰嚴而少恩. 若尊主卑臣, 明分職不得相越, 雖百家弗能改也).

전국시대에 법가는 유가에 대한 반대세력이었는데 유가 내에서도 형정에 대한 사고는 춘추시대와 전국시대 간에 큰 차이가 난다. 예를 들면 《논어(論語)》〈위정(爲政)〉편에서는 “정치에서 백성을 이끌 때 형벌로 다스리면 모면하려고 할 뿐 수치를 모르지만, 덕으로 이끌고 예로 다스리면 수치를 알고 격식이 있게 된다”고⁷⁾ 하여 덕치를 강조하고 형벌을 부정한다. 이에 반해 《맹자(孟子)》〈공손추상(公孫丑上)〉편에서는 인정(仁政)이란 “어진 사람과 유능한 사람을 등용하고, 국가가 평안할 때에 정치와 형벌을 명확히 하는 것이다”고⁸⁾ 하여 형정의 필요성을 인정하고 있다. “형정에 대한 《논어》와 《맹자》의 차이는 그대로 춘추시대와 전국시대의 시대의 차이를 나타낸다고 할 수 있다”(小野澤精一, 1980: 106). 전국시대 말의 순자(荀子, 315-230 BCE)에 이르면, “땅과 사람과 도와 법은 국가가 이루어지는 근본이다”고⁹⁾ 하여 이제 법은 국가의 근본이 된다. 그러면서도 “좋은 법이 있어도 나라가 어지러워지는 경우는 있어도, 군자가 있는 나라가 어지러워졌다는 말은 옛날부터 지금까지 일찍이 들어본 일이 없다”고¹⁰⁾ 하여, 법도 중요하지만 그보다는 군자의 존재 곧 어진 사람이 훨씬 더 중요하다고 보는 점에서 유가와 법가는 큰 차이를 보인다. 형벌의 목적이 유가에서는 교육과 계도인데 반해 법가에서는 위협과 보복이었다.

원래 고대로부터 준수되어 온 근원적 진실인 ‘도(道)’를 닦는 것이 ‘도술(道術)’이고 성인만이 체득할 수 있는 것인데, 전국시대에는 도의 한 측면인 ‘방술(方術)’을 다루는 사람들이 넘쳐나게 된다. 이에 따라 도술의 극히 일면만을 신봉해서 독자적인 학파가 출현하면서 도술이 세분화되고 그 본모습이 일그러지면서 제자백가들은 한편으로는 천하에 혼란을 일으키게 된다(大角宏一, 2013: 65). 이러한 시대적 배경을 바탕으로 탄생한 사상 중의 하나가 바로 법가 사상이었다.

2. 법가 사상의 발전 과정

1) 형법과 법전의 형성

어느 사상이나 다 마찬가지겠지만 법가 사상도 특정 시점에 갑자기 나타난 것이 아

7) 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(《論語》；藝文印書館，1981: 16).

8) 賢者在位，能者在職，國家間暇及是時明其政刑(《孟子》；藝文印書館，1981: 63).

9) 故土之與人也，道之與法也者，國家之本作也(《荀子》〈致士〉；王先謙，2016: 307).

10) 有良法而亂者有之矣，有君子而亂者，自古及今，未嘗聞也(《荀子》〈致士〉；王先謙，2016: 307).

나라 역사적으로 형성되었다. 《설문해자(說文解字)》에 따르면 원래 ‘법(讞)’ 자는 ‘삼수변(汜)’과 ‘해태치(鴈)’와 ‘물리칠거(去)’가 합쳐진 것이고, 각각 물처럼 평평하다(平之如水), 해태가 바르지 않은 사람을 뿔로 들이받아서 제거한다(鴈所呂(以)觸不直者去之)는 것으로서 형벌(刑=刑, 鴈去)을 의미했다. 나중에 금문(今文)에서는 ‘鴈’가 생략되어 ‘法’이 되었다(許慎 저, 금하연·오채금, 2010: 1560). 이는 상고시대 중국에서 신수(神獸)에 의한 재판이 있었음을 의미한다. 이는 나중에 육형(肉刑)으로 바뀌어 덕치를 강조하는 《서경》에도 덕(德)·예(禮)와 함께 <순전(舜典)>, <고요모>, <여형(呂刑)> 편에 오형(五刑)이 나오고,¹¹⁾ 특히 고요(皋陶)의 형법이 유명했다.¹²⁾ 또 <하서>에서는 “죄 없는 사람을 죽이기보다는 차라리 법을 적용하지 않음이 낫다”고¹³⁾ 하여 죄인에 대해 무죄추정의 원칙을 적용하여 형벌을 신중하게 다루었다. 잘못을 저지르더라도 “한번이나 두 번은 용서하고 세 번째는 용서하지 않아서”¹⁴⁾ 법으로 백성을 얻어매려 하지 않았음을 알 수 있다.

“형법의 기원에 대해서는 자력에 의한 복수가 공적 권력에 의해 통제되었다는 설이 있다. 그러나 유가에서는 종족적 질서가 근본을 이루었기 때문에 복수는 국가의 확립 후에도 공공연히 주장되었다”(小野澤精一, 1980: 123). 예를 들면 《예기(禮記)》<곡례상(曲禮上)>편에서는 “아버지의 원수와는 같은 하늘 아래 살지 않으며, 형제의 원수는 죽이려는 무기를 거두지 않으며, 친구의 원수와는 같은 나라에 살지 않는다”고¹⁵⁾ 했다. 원수는 직접 죽여야 한다는 것이지만 법가에서는 국가권력을 통해 법을 집행하는 것을 표준으로 삼았다. 이처럼 형정(刑政)은 정(鄭)나라 자산(子產, ?-522 BCE)이 법조문을 솔에 새겨 형정(刑鼎)을 제조하면서 법제화되기 시작했으나 이에 대해 진(晉)나라의 현자였던 숙향(叔向, ?-? BCE)은 자산에게 편지를 보내 선왕의 정치는 끝났다고 한탄했다.¹⁶⁾ 이 형정은 진(晉)나라에도 파급되어 형법을 죽간에 새기는 죽형(竹刑)

- 11) 오형이란 사형(大辟), 묵형(墨刑), 의형(劓刑), 비형(剕刑), 궁형(宮刑) 등인데 고대에는 형벌을 법이라고 불렀다.
- 12) 자신이 잘못했는데 억지로 아름답게 꾸미는 것을 혼(昏)이라 하고, 재물을 탐하여 관청의 권위를 손상시키는 것을 묵(墨)이라 하고, 사람 죽이기를 꺼리지 않는 것을 적(賊)이라 하는데, <하서(夏書)에 이르기를 ‘혼·묵·적은 죽인다’고 했으니 이것이 고요의 형법이다(己惡而掠美爲昏, 貪以敗官爲墨, 殺人不可爲賊. 夏書曰昏墨賊殺, 皋陶之刑也. 《左傳》<昭公>14년 12월: 藝文印書館, 1981: 821). 이 <하서>의 내용은 현재 전해지지 않는다.
- 13) 故夏書曰, 與其殺不辜, 寧失不經懼失善也(《左傳》<襄公>26년: 藝文印書館, 1981: 635).
- 14) 一再則宥, 三則不赦(《管子》<立政>; 黎翔鳳, 2016: 65).
- 15) 父之讐弗與共戴天, 兄弟之讎不反兵, 交遊之讎不同國(《禮記》; 藝文印書館, 1981: 57).
- 16) 三月鄭人鑄刑書. 叔向使貽子產書, 曰始吾有虞於子, 今則已矣(《左傳》<昭公>6년: 藝文印書館, 1981: 749).

이 성립하고,¹⁷⁾ 전국시대 이회는 《법경육편(法經六篇)》을 편찬하여 법이론을 확립하기 시작했다. 이후 법가 사상은 신도와 신불해, 상양, 한비를 거치며 세·법·술을 중심으로 체계적 이론으로 발전한다.

2) 도가와 법가의 관계

법가의 주요 사상이 중 신도와 신불해, 한비는 모두 ‘술(術)’에 대해 논하고 있기 때문에 정도의 차이는 있지만 어느 정도 도가적 요소를 내포하고 있다. 그러면 도가 사상은 중국사에서 어떤 경로를 통해 성립했고, 법가 사상에 어떻게 영향을 미쳤을까? 淺野裕一(1980: 1981)은《상서》에 보이는 고대의 천도관이 계연(計然)→범려(范蠡, 536-448 BCE)→노자(老子)로 이어졌을 것으로 분석하고 있다. 곧 淺野裕一(1980: 2)은 《국어(國語)》〈월어하(越語下)〉편에 나오는 범려의 말이 《노자(老子)》·황제서(皇帝書)¹⁸⁾와 매우 강한 유사성을 띠고 있어서 전자를 후자의 사상적 모태라고 주장한다. 범려는 월왕 구천(句踐)에게 나라를 다스리는 3가지 방략을 말했는데 다음과 같다.

국가가 창성할 때 이를 유지하려면 천도(天道)를 따라야 하고, 국가가 흔들릴 때 안정시키려면 인도(人道)를 따라야 하고, 국사를 절도있게 처리하려면 지도(地道)를 따라야 합니다(持盈者與天, 定傾者與人, 節事者與地).

천도는 가득 차 있으나 넘치는 법이 없고, 세상을 가득 채우고도 교만하지 않고, 계속 작용하면서도 그것을 공으로 여기지 않습니다. 성인은 천시에 따라 행하니 이를 수시(守時)라 합니다(天道盈而不溢, 盛而不驕, 勞而不矜其功. 夫聖人隨時以行, 是謂守時).

적국에 천시재해가 없을 때 함부로 진격해서는 안 되고, 적국에 인사화난이 없을 때 먼저 사단을 만들어서는 안 됩니다(天時不作, 弗爲人客, 人事不起, 弗爲之始).

적국에 아직 천재가 일어나지도 않았는데 먼저 진공하려 하고, 적국에 아직 인화

17) 鄭駟敵殺鄧析而用其竹刑(《左傳》〈定公〉9年; 藝文印書館, 1981: 967). 정나라 대부 등석(鄧析)이 옛 자산의 형정을 개정하기 위해 군주의 허락을 받지 않고 제 마음대로 죽형을 제작하자, 사천(駟敵)이 그를 죽이고 그의 죽형은 채택했다.

18) 황제서란 1973년 장사(長沙)의 마왕퇴(馬王堆) 한묘(漢墓)에서 발굴된 백서(帛書) 중 《노자》 외에 《경법(經法)》, 《십대경(十大經)》, 《칭(稱)》, 《도원(道原)》 등 한나라 초기에 대유행했던 황로도 관계 저작에 대해 붙인 이름이다(淺野裕一, 1980: 1).

(人禍)가 일어나지도 않았는데 전단을 만들어 개전코자 하니, 이 모두 천의를 거스르고 인화(人和)를 해치는 것입니다(天時不作而先爲人客, 人事不起而創爲之始, 此逆於天而不和於人: 이상 신동준, 2005: 598).

위 인용문의 전반부는 천도는 무위하면서도 천지의 운행은 일정한 법칙이 있으니 천도를 따라야 함을 역설하는 것이다. 범려와 《노자》의 공통점은 도-성인-인간처럼 도의 체득자인 성인을 통해 도와 인간세계를 매개하는 구조를 갖고 있다는 것이다(淺野裕一, 1980: 7). 후반부는 병법조차도 천시에 순응해야 전쟁에 승리할 수 있음을 설파하고 있다. 천도와 인사(人事)를 천인상관적으로 설명하는 이러한 사고의 구조는 《관자(管子)》〈세(勢)〉편에도 거의 비슷한 내용이 있고 《상서》에도 있다.¹⁹⁾

〈그림 1〉 춘추시대 지도



출처 : 두피디아

19) 《상서》〈고요모〉, 〈탕서(湯誓)〉, 〈고종용일(高宗彤日)〉, 〈서백감려(西伯戡黎)〉, 〈대고(大誥)〉, 〈소고(召誥)〉, 〈군석(君奭)〉편 등에도 보인다. 그런데 춘추시대부터 널리 쓰이기 시작한 ‘천도’라는 용어가 《금문상서》에는 아직 등장하지 않는데 반해 《고문상서》에는 직접 ‘천도’라는 용어가 등장하고 있어 이에는 후대의 위탁이 있었음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 전국시대 지도



출처 : 두피디아

그러면서도 범려는 “반드시 천지의 영원한 법칙을 깨달아야 천하의 이익을 이룰 수 있다. …… 음양의 항상성에 의거하고, 천지의 영원성에 순응한다면, 유순하면서도 비굴하지 않고, 강하면서도 사납지 않을 수 있다”고²⁰⁾ 하여 음양으로 우주현상을 설명하고 있어서 이때의 ‘천’은 자연의 천을 의미하므로 그 언어가 노자와 상당히 비슷하여 노자학의 효시인 것 같다(풍우란, 1968, 박성규 역, 2016: 64).

그렇다면 〈그림 1〉에서 보듯이 춘추시대 주나라의 남쪽 끝에 위치한 월나라 사람인 범려가 어떻게 고대 중원의 천도관을 알게 되었을까? 그는 진(晉)나라에서 망명한 공자(公子)의 후예인 계연(計然)으로부터 이를 사사 받은 것으로 전해진다(淺野裕一, 1981: 73). 다만 범려는 월왕 구천을 도와 오나라를 쳐야하는 지상의 과제가 있었기 때문에 천도를 응용한 도술도 주로 전쟁이라는 정치적 목적을 위해 사용하였다. 이에 반해 노자는 도를 우주의 근원으로 이해하고 무위자연으로 돌아갈 것을 주장했기 때문에 이전에 비해 천인상관적 색채는 많이 줄어들었다고 할 수 있다. 전국시대가 되면

20) 必有以知天地之恒制，乃可以有天下之成利。…… 因陰陽之恒，順天地之常，柔而不屈，強而不剛 (《국어》〈월어하〉; 신동준, 2005: 598).

노자의 도론(道論)은 직하학사들을 중심으로 황로법가로 발전한다. 직하황로법가는 “법가적인 법치의 실현을 전제로 도가철학을 수용하였다.” 따라서 이들에게 “법은 도로부터 파생되었기 때문에 보편성과 객관성을 보장받게 되어 인간 활동의 곡직을 밝히는 객관적이고 보편적인 사회적 기준이 된다”(김예호, 2005: 15, 24). 더욱이 법과 세·술이 결합하면서 원래 무위자연의 이치를 의미하는 노자의 도술은 결국 군주의 남면술(南面術)로 질적 변화를 겪게 된다.

Ⅲ. 신도·신불해의 법 사상

1. 慎到的 세(勢)·법 사상

1) 신도의 사적

먼저 신도는 생몰이 알려져 있지 않으나, 일설에는 395-315 BCE로 추정하기도 한다(임종욱, 2010: 852-853). 《사기》〈권74 맹자순경열전(孟子荀卿列傳)〉에 따르면 신도는 조(趙)나라 사람이고, 제(齊)나라 직하 학사로서 황로도덕의 술을 배웠고, 모두 12론의 저술이 있다고 했다.²¹⁾ 또 〈권46 전경중완세가(田敬仲完世家)〉에는 제나라 선왕(宣王)이 문학유사들을 좋아하여 추연(騶衍), 순우곤(淳于髡), 전병(田駢), 접여(接予), 신도, 환연(環淵) 등 76명에게 집을 하사하고, 상대부(上大夫)로 삼고, 관직에 얽매이지 않고 자유로이 토론하게 하였다. 19년(301 BCE)에는 선왕이 죽고, 아들 민왕(湣王) 지(地)가 즉위하였다.²²⁾ 당시 직하학궁에 학자들이 많을 때는 수백 명에서 천 명을 넘었다고 하니 그 규모가 대단함을 알 수 있다. 전국7웅들이 혼란한 시대를 극복하고 국가를 안정시키기 위한 방도를 현능한 선비들에게 기대하고 있었음을 짐작할 수 있다. 중국사에서 ‘능관인’ 사상은 단순히 말에 그친 것이 아니라 이미 은나라 때부터 학교를 정비하고 교육을 중시하였다.²³⁾ 학교 교육을 통해 인재를 양성하고 그들

21) 慎到趙人。……皆學黃老道德之術，……故慎到著十二論。

22) 宣王喜文學游說之士，自如騶衍·淳于髡·田駢·接予·慎到·環淵之徒七十六人，皆賜列第，爲上大夫，不治而議論。是以齊稷下學士復盛，且數百千人。十九年，宣王卒，子湣王地立。

23) 천자가 교육을 명한 후에 학교를 개설할 수 있다. 소학은 궁공의 남쪽 왼편에 두고, 대학은 교외에 두었는데, 천자의 나라에서는 벽옹이라 부르고, 제후의 나라에서는 반궁이라 불렀다(天子命之教，然後爲學。小學在宮南之左，大學在郊。天子曰辟廱，諸侯曰頖宮)(《禮記》〈王制〉; 藝文印書館, 1981: 236).

가운데 우수한 사람을 관리로 선발하여 사회문제를 해결하였던 것이다. 이처럼 유가에서 말하는 현능한 사람은 타고나는 것이 아니라 교육을 통해 만들어지는 것이다.

한편 《맹자》〈고자장구하(告子章句下)〉편과²⁴⁾ 《전국책(戰國策) 권15》〈초책(楚策2)〉편에도²⁵⁾ 慎子에 관한 기록이 있는데 여기서 慎子が 신도인지는 명확하지 않다. 《사기》와 비슷한 시대의 기록인 《염철론(鹽鐵論)》〈논유(論儒)〉편에도 제나라 민왕의 학정을 견디다 못해 유생들이 각각 흩어졌는데, “신도와 접자는 달아났고(혹은 사망했고), 전병은 설나라로 갔으며, 순경은 초나라로 갔다”고²⁶⁾ 기록되어 있다. 《순자》〈수신(修身)〉편 주석에는 신도가 “신불해와 한비에 앞선다”(先申韓)고 기록되어 있다(각주 33) 참조). 이를 종합하면 신도는 제나라 선왕 시절부터 그 다음 민왕대에 걸쳐 직하학사로 활동했던 것으로 보여 대체로 맹자, 신불해, 상앙 등과 비슷한 시대를 살았던 것으로 보인다.

《慎子》라는 기록에 관해서는 《사기》에는 12문, 《한서예문지(漢書藝文志)》〈법가(法家)〉편에는 신자 42편, 응소(應劭)의 《풍속통의(風俗通義)》〈성씨(姓氏)〉편에는 신자 30편, 《수지(隨志)·당지(唐志)》에는 모두 10편, 《송문총목(崇文總目)》에는 37편, 《서록해제(書錄解題)》에는 마사본(麻沙本) 5편이라고 기록되어 있다. 현재는 《군서치요(群書治要)》에 〈위덕(威德)〉, 〈인순(因循)〉, 〈민잡(民雜)〉, 〈지충(知忠)〉, 〈덕립(德立)〉, 〈군인(君人)〉, 〈군신(君臣)〉 등 7편이 남아 있고, 청의 전희조(錢熙祚)는 이들 7편과 일문을 모아 《수산각총서(守山閣叢書)》에 수록했는데 이것이 오늘날 통용되는 《신자》이다. 그 진위에 대해서는 학자들 간에 아직도 의견이 일치하지 않는다.

2) 신도의 세·법 사상과 관료제

(1) 신도의 세·법 사상

신도가 도가와 법가 중 어디에 속하느냐에 대해서는 논란이 있지만, “신도는 원시 도가의 도론에 내재된 자연적 원리를 현실사회를 운용하기 위한 구체적인 정치철학의

-
- 24) 노나라에서 慎子에게 장군직을 주려고 하였다(魯欲使慎子爲將軍; 藝文印書館, 1981: 220)는 기록이 있다.
- 25) 초나라 경양왕(楚頃襄王)이 태자 시절 제(齊)나라에 인질로 가 있을 때 慎子를 사부로 두었고, 나중에 왕위에 오른 뒤에 慎子의 계책으로 제나라를 물리쳤다(楚襄王爲太子之時, 質於齊. …… 傳慎子曰, …… 太子歸, 卽位爲王. …… 士卒不用, 東地復全)는 기록이 있다. 《전국책》의 원문은 한국의 지식콘텐츠 홈페이지에서 검색.
- 26) 及湍王, …… 矜功不休, 百姓不堪. 諸儒諫不從, 各分散, 慎到·捷子(予)亡去, 田駢如薛, 而孫卿適楚(桑弘羊, 2012: 149).

원리로 전화한 인물이다”(김예호, 2005: 31). 《사기》보다 앞선 기록인 《장자(莊子)》 <천하(天下)>편에는 신도에 관한 인물평이 실려 있고 그를 도가로 분류하고 있다.

공정하여 치우치지 아니하고, 평등하여 사사로움이 없고, 마음을 비워 주장함이 없으며, 사물을 대할 때 둘로 나누지 아니하며, 사려하여 돌아보지 않고, 지식으로 도모하는 일도 없으며, 사물에 대해 선택하는 일도 없고, 사물과 함께 갈 뿐이다. 옛날의 도술에 이런 가르침이 있었는데, 팽몽·전병·신도 등은 이러한 가르침을 듣고 기뻐하였다. 그들은 만물을 가지런히 하는 것을 근본으로 삼았다(公而不黨, 易而无私, 決然无主, 趣物而不兩, 不顧於慮, 不謀於知, 於物无擇, 與之俱往, 古之道術有在於是者. 彭蒙田駢慎到聞其風而悅之. 齊萬物以爲首; 郭慶藩, 1991: 469~470).

그러나 <천하>편 저작자는 “팽몽, 전병, 신도는 일찍이 도가 무엇인지 들은 적은 있지만 도를 알지는 못했다”고²⁷⁾ 야박하게 평하고 있다. 현존하는 《慎子》 원문에서 도가적 요소를 찾는다면 무위(無爲)와 인순(因循)으로 대별 할 수 있을 것 같다. 먼저 <위덕>편을 보면 “하늘에는 빛이 있어서 사람들은 어둠을 걱정하지 않고, 땅에는 재물이 있어 사람들은 빈곤을 걱정하지 않는다. 성인은 덕이 있어 사람들은 위험을 걱정하지 않는다. …… 성인이 천하를 다스리는 것은 베푸는 것에 있지, 취하는 것에 있지 않다. 백성이 성인에 의해 다스려지는 것은 성인이 그들을 봉양하기 때문이지, 성인이 스스로를 봉양하기 때문은 아니다. 그렇기 때문에 성인에게 아무런 일이 없는 것이다”고²⁸⁾ 했다. 앞부분은 《국어》<월어>편에 나오는 범려의 말과 《노자》처럼 천-지(인간) 사이를 성인이 매개하는 구조로 자연의 이치를 설명하고 있다. 뒷부분은 성인이 도의 실현수단인 덕을 베푸는 과정을 설명하고 있는데, 성인이 할 일은 백성의 봉양을 받는 것이 아니라 단지 천하에 베풀어서 백성을 봉양하는 것이고, 이렇게 하면 천하는 항상 무사하다는 것이다.

다음으로 <인순>편에서는 “천도는 순리를 따르면 커지고, 인위적으로 바꾸면 작아진다. 순리를 따른다는 것은 인정에 순응한다는 것으로, 사람이라면 스스로를 위하지 않는 이가 없기 때문이다. …… 이를 일컬어 순리에 따른다고 하는 것이다”고 했다.²⁹⁾

27) 彭蒙田駢慎到不知道。雖然，概乎皆嘗有聞者也(郭慶藩, 1991: 472).

28) 天有明，不憂人之暗也。地有財，不憂人之貧也。聖人有德，不憂人之危也。……聖人之有天下也，受之也，非取之也。姓之於聖人也，養之也，非使聖人養己也，則聖人無事矣(許富宏, 2015: 2~3). 이 논문에서 인용하는 《신자》 원문은 許富宏(2015)을 참조하고, 조영래(2011)의 번역본을 참조함.

이 편은 인간에게 순리라는 것은 스스로를 위하는 것이기 때문에, 스스로를 위하는 사람은 정직하고 남을 위하는 사람은 인위를 쓰기 때문에 정직하지 않으므로 군주는 스스로를 위하는 사람을 써야 한다는 것이다.

무엇보다 신도는 유가와 묵가에서 중시하는 현인의 정치를 혐오한다. 곧 <위덕>편에서,

날아가는 뱀이 안개 속에 노닐고, 날아가는 용이 구름을 타는데, 만약 구름과 안개가 걷힌다면 이들은 지렁이와 다를 바가 없다. 그것은 이들이 의지할 바를 잃었기 때문이다. 현인이 어리석은 자에게 굴복하는 것은 권세가 약하기 때문이고, 어리석은 자가 현인에게 굴복하는 것은 현인의 지위가 높기 때문이다. 요(堯)는 필부일 때는 옆집 사람도 부릴 수가 없었지만, 남면하여 왕이 되자 명령을 내리면 실행되고 금지하니 멈추었다. 이를 보건대 현인은 어리석은 자를 복종시킬 수 없지만, 세(勢)와 지위는 충분히 현인을 굴복시킬 수 있다. 그래서 무명인 사람이 결단할 수 있는 것은 권력이 중요하기 때문이다(故騰蛇遊霧, 飛龍乘雲, 雲罷霧霽, 與蚯蚓同, 則失其所乘也. 故賢而屈於不肖者, 權輕也; 不肖而服於賢者, 位尊也. 堯爲匹夫, 不能使其鄰家, 至南面而王, 則令行禁止. 由此觀之, 賢不足以服不肖, 而勢位足以服不肖, 而勢位足以屈賢矣. 故無名而斷者, 權重也; 許富宏, 2015: 9).

라고 했는데, 이는 군주가 군주노릇 하는데 중요한 것은 현명함이 아니라 권세와 지위 곧 세의 중요성을 강조한 것이다. 이 부분은 《한비자(韓非子)》〈난세(難勢)〉편에도 인용되어 있어서 한비의 세론(勢論)에도 많은 영향을 미친 것으로 보인다. 《장자》〈천하〉편에서는 “신도는 지혜를 버리고 나를 떠나 인연에 의해 부득이하게 사물 각각의 실정에 통하는 것, 그것을 도리로 삼았다. 알지 못하는 것을 알려고 하면 장차 知에 억눌려 해를 입게 된다”, 그래서 신도는 “나는 무지의 사물과 같은 경지에 이를 뿐 현인이니 성인이니 하는 것은 필요가 없다. 저 흙덩어리는 道를 잃지 않는다”고³⁰⁾ 하여 현인을 조소하는 ‘기지설(棄知說)’을 펴고 있다. 이런 종류의 설은 《노자》 제3장, 제20장, 제48장 등에도 보인다. 이 때문에 당시 사람들은 그에 대해 실소를 금치 못했다. 다만 그것이 사물의 본질을 이해하는데 도움이 안 되는 현학적인 지식을 버리라는 것이라면 일리가 있다고 하겠다. 그런 만큼 신도의 사상에서 권모술수는 별로 보이지 않는다.

29) 天道, 因則大. 化則細. 因也者, 因人之情也, 莫不自爲也, …… 此之謂因(許富宏, 2015: 24~25).

30) 是故慎到棄知去己, 而緣不得已, 冷汰於物, 以爲道理, 曰, 知不知, 將薄知而後鄰傷之者也(郭慶藩, 1991: 470). 故曰至於若無知之物而已, 無用賢聖, 夫塊, 不失道(郭慶藩, 1991: 471).

《순자》〈천론(天論)〉편에서도 사물의 일부를 두고 스스로 도를 안다고 생각하는 것은 알지 못하는 것이라고 하면서, “慎子は 뒤에서만 보고 앞에서는 보지 못하여서”, “뒤만 알고 앞을 알지 못하면 군중들은 나아갈 길을 모른다”고³¹⁾ 신자가 주장하는 도의 편벽됨을 비판하고 있다. 또한 〈해폐(解蔽)〉편에서도 “신자는 법에 간혀서賢을 알지 못한다”고 비판했다.³²⁾ 〈수신(修身)〉편 양경의 주석(楊倞注)에서는 신자의 “술은 본래 황로에 속했는데 형명으로 돌아갔다”고 하였다.³³⁾ 곧 신도는 노자학을 배워서 무위의 정치를 이상으로 삼았지만 노자가 말하는 무위의 정치의 추상적 경향을 보완하고, 여기에 구체성과 객관성을 갖는 무지적(無知的)인 것으로써 법을 설해 비로소 무위로서 다스린다고 생각했던 것 같다. 결국 신도는 ‘기지설’에서 법치로 전향한 것 같다(岡本正道, 1935: 29~30).³⁴⁾ 이처럼 신도는 노자를 버리고, 유학을 비판하고, 법가의 법치이론을 개조하여 ‘도로써 법을 변화시킨다’고 선진 사상사에서 처음으로 도와 법의 관계를 논하였다(류웨이화·마오룬티엔, 박신환 역, 1995: 244).

결국 신도가 주장하는 ‘세’ 자체는 자연현상이어서 중립적이기 때문에 그 사용주체에 따라 성격이 달라지므로 설사 군주라 하더라도 순리를 거슬러서 세를 사용해서는 안 되고, 오로지 백성을 유익하게 할 목적으로만 사용해야 한다는 것이다.

(2) 신도의 관료제론과 책임정치

신도의 법사상에서 법과 군주의 존재목적은 명확하다. “법으로 사사로움이 끊어지게 하고, 군주는 백성이 싸우지 않게 해야 한다.”³⁵⁾ 이는 전쟁이 끊이지 않아 사람이 짐승보다 못한 취급을 받는 현실을 군주가 해결하라는 것으로써 당시의 시대상황에

31) 萬物爲道一偏，一物爲萬物一偏，愚者爲一物一偏，而自以爲知道，無知也。慎子有見於後，無見於先；……有後而無先，則羣衆無門(王先謙, 2016: 377).

32) 慎子蔽於法而不知賢(王先謙, 2016: 463).

33) 體倨固而心執詐，術順(慎)墨而精(情)滯汙，橫行天下，雖達四方，人莫不賤(몸가짐은 오만하고 고집이 세며, 마음은 음흉하고 거짓되며, 慎到와 墨翟의 술을 부려서 감정이 잡되고 천박하다면 천하를 횡행하여 사방에 이름이 드러난다고 해도 그를 천하게 여기지 않는 사람이 없을 것이다)에 대해 양경은 ‘順墨’을 ‘慎, 墨’으로 고치고, “제나라 선왕 때의 처사 신도를 말한다. 그 술은 본래 황로에 속했는데, 형명으로 돌아갔다. 신불해와 한비에 앞선다”(謂齊宣王時處士慎到也，其術本黃老，歸刑名，先申韓)고 주석을 붙였다(荀況, 2009: 61~62).

34) 이에 대해 木村英一(1944/1998: 110)은 반대로 慎子の 원래 사상은 객관주의적 법치사상이었는데, 여기에 후학들이 당시에 유행하던 노장의 무위와 인순 사상을 결합했을 것으로 추정한다.

35) 法之功，莫大使私不行；君之功，莫大使民不爭(《예문유취》권54; 《태평어람》권633; 許富宏, 2015: 64).

적합한 통치목적이라고 할 수 있다. 이를 위해 그는 군주의 세(勢)를 정점으로 관료제를 수립할 것을 주장한다.

우선 전제군주가 탄생하는 배경에 대해 그는, “나라에 떳떳한 도(常道)와 떳떳한 법(常法)이 없어서 국가가 날로 어그러지고 있다. 교화는 이루어지지만 관리는 부족함이 있고, 관리에 부족함이 있으면 도리가 무너지고, 도리가 무너지면 어질고 지혜로운 사람을 공경하게 되고, 어질고 지혜로운 사람을 공경하면 국가정권이 한 사람에게 있게 된다”고³⁶⁾ 설명하고 있다. 그래서 부득이하게 군주를 두지만 “천자를 세움은 천하를 위함이지, 천자를 위해서 천하를 세우지는 않는다. 국군(國君)을 세우는 것은 국을 위해서지 국군을 위해 국을 세우지 않고, 관장을 세우는 것은 관청을 위해서지 관장을 위해 관청을 세우지 않는다”고³⁷⁾ 하여 천자보다 천하를 더 중시하고, 천하를 통치하기 위해 관료제를 세우고 관직을 두지 관리를 위해 자리를 만들지 않는다는 것이다. 곧 신도는 유가처럼 “군주는 하늘이 세운 것이 아니라 사회의 현실적 필요에 의해 만들어진 것”으로 인식한다(이춘식, 2002: 120). 그러니까 신도는 군주라는 한 사람의 능력과 존귀함이 아니라 군주라는 ‘지위’ 자체에 막강한 권력을 부과한 것이다(정은진, 2010: 467). 특히 그는 “왕이 정치를 바꿀 수는 있어도 나라를 바꿀 수는 없고, 군주를 바꿀 수는 있어도 백성을 바꿀 수는 없다”고³⁸⁾ 하여 군권의 제한을 주장하고, 또 궁극적으로 정치는 백성을 위해 존재하는 것임을 천명한 것은 다른 법가의 설과는 그 노선을 달리하는 것이다.

신불해나 상앙과 달리 신도는 현실의 정치가가 아니라 직하학사로서, 한편으로 그는 법치정치의 방관자의 입장에 있었기 때문에 그의 ‘법’ 개념은 군주나 국가의 법이 아닌 사회질서를 바로잡는 법으로서 성격을 갖게 되었다. 따라서 법이론으로서는 그의 학설이 가장 오래되었다고 볼 수 있을 것이다(木村英一, 1944/1998: 98~99). 또 “비록 법이 완전하지 않더라도 무법보다는 낫기 때문에 법으로 인심을 통일해야 한다”고 하여 비슷한 시대에 살았던 소크라테스(470-399 BCE)처럼 악법이 무법보다 낫다고 주장한다. 그의 주장은 정치가 개인적인 현능과 지혜에 의존해서는 안 되고, 정치의 보조물로서 권세와 지위가 중요하지만 그것은 아직 자연법적인 단계에 머물러

36) 今也國無常道，官無常法，是以國家日繆。教雖成，官不足，官不足，則道理匱矣；道理匱，則慕賢智；慕賢智，則國家之政要，在一人之心矣(〈위덕〉；許富宏，2015：13).

37) 故立天子以爲天下，非立天下以爲天子也；立國君以爲國，非立國以爲君也；立官長以爲官，非立官以爲長也(〈위덕〉；許富宏，2015：16).

38) 王者有易政而無易國，有易君而無易民(許富宏，2015：98). 이 부분은 가의(賈誼)의 《신서(新書)》〈대정하(大政下)〉편에도 있어서 신도의 설인지는 의문이 있다.

있어서, 그러한 권세와 지위가 실정법에 바탕을 두고 반드시 다스려지는(必治) 체제로까지는 발전하지 못해서 정치사상으로는 미숙한 것이었다(金谷治, 1962: 19). 어쨌든 신도가 사람이 아니라 지위 자체와 각각의 직분을 강조한 것은 인치를 반대하는 것으로써 막스 베버적 사고와 가깝다고 할 수 있다.

〈덕립〉편에서는 국가 관료제는 어디까지나 군주를 정점으로 성립해야지 신하가 군주의 지위를 넘보게 해서는 안 됨을 강조한다.³⁹⁾ 이를 위해 군주는 법과 술에 의지하고, 공로가 없는 친척과 친구에게 관직을 주지 말고, 법을 집행하는데 편애를 두지 않아야 한다고 강조한다.⁴⁰⁾ 특히 “법은 천하 사람의 행동을 통일시킬 수 있는 가장 공정하고 안정된 제도”이기 때문에, “골육도 위법하면 형벌로 다스리고, 친척과 친구가 위법해도 죽여야 하니, 나라에 법은 없을 수가 없다”고⁴¹⁾ 하여 법의 정립과 엄정한 법집행을 강조한다. “법이 있지만 사사로이 하는 것을 불법이라 한다.” “힘써 법을 실천하는 것은 백성이고, 법을 사수해야 하는 것은 관리며, 도에 따라 법을 개혁하는 것은 군주다”고⁴²⁾ 하여 법치 안에서 군주와 관리, 백성 등 신분제에 따라 각자의 직분을 명확히 하고 있다. 이와 비슷한 구절이 《관자》〈임법(任法)〉편에도 나온다. 곧 “법을 만드는 사람이 있고, 법을 지키는 사람이 있고, 법을 본받아 행하는 사람이 있다고 한다. 무릇 법을 만드는 사람은 군주고, 법을 지키는 사람은 신하고, 법을 본받아 행하는 사람은 백성”인데,⁴³⁾ 이 《관자》〈임법〉편은 직하의 학문적 특징을 가지고 있어서 전병이나 신도의 영향을 받았다고 할 수 있다(류웨이화·마오룬터엔, 광신환 역, 1995: 463). 그런데 《손자(孫子)》〈세(勢)〉편에서도 세를 중시하고 있어서 이는 세를 중시하는 제나라 지방의 사상적 특색을 반영한 것으로 볼 수 있고, 이 세라는 것 자체는 도가사상에 가깝다고 할 수 있다(金谷治, 1962: 17). 이처럼 그의 법사상에는 아직 도가적 요소가 많이 남아 있다. 《慎子》 일문에는 형벌(刑)에 관한 설이 있기는 하지만, 적어도 그는 아직 형벌로서 법을 적극 주장한 것 같지는 않다.

39) 故臣有兩位者，國必亂。臣兩位而國不亂者，君在也，恃君而不亂矣，失君必亂(〈덕립〉: 許富宏, 2015: 50).

40) 爲人君不多聽。據法倚數，以觀得失。……無勞之親，不任於官。官不私親，法不遺愛，上下無事，惟法所在。 이 부분은 錢熙祚가 《군서치요》를 근거로 보완한 〈군신〉편에 보인다(許富宏, 2015: 57).

41) 法者，所以齊天下之動，至公大定之制也。……骨肉加刑，親戚可滅，至法不可闕也(許富宏, 2015: 108). 이 부분은 신자의 일문이 아닌 것으로 보기도 한다.

42) 有法而行私謂之不法。以力役者，百姓也；以死守法者，有司也；以道變法者，君長也(《예문유취》 권54: 許富宏, 2015: 78).

43) 有生法，有守法，有法於法。夫生法者，君也。守法者，臣也。法于法者，民也(黎翔鳳, 2016: 906).

다만 법의 제정과 관련해서 신도는 “법은 하늘에서 떨어진 것도 아니고, 땅에서 솟아난 것도 아니다. 법은 인간이 만드는 것으로 인심에 부합해야 한다”고⁴⁴⁾ 하여 선왕의 법을 절대적 표준으로 여기는 유가와는 분명히 노선을 달리 하고 있다. 곧 “신도는 법 제정의 근거를 인심에서 찾고 있을 뿐만 아니라 법령을 개정하고 조정하는 표준 또한 인심을 근거로 한다”(김예호, 2005: 35~36). 그런 한편 상벌과 관련해서는 공자를 인용하고 있어 유가를 비판하면서도 완전히 버리지는 않은 것 같다.⁴⁵⁾ 지금은 세상이 변했기 때문에 법을 잘 집행하기 위해 상과 벌은 필요하지만 적당히 사용해야 한다고 주장한다. 직업과 관련해서는 “사인(士人)은 관직을 겸하지 않고, 공장(工匠)은 다른 일을 함께 하지 않고, 능력에 따라 일을 분배하고, 일에 따라 이익을 준다”고⁴⁶⁾ 하여 사회적 분업을 주장하고, 각자 자신의 분한(分限)을 지키고, 직분을 천직으로 여겨야 하며, 능력에 따라 인재용을 주장한다. 그가 분업과 직분의 구분, 겸직의 금지, 능력주의 인재등용을 주장한 것은 관료제의 전문성과 능률성을 높이기 위한 것으로 볼 수 있다. 물론 그 구체적인 방법은 알 수가 없다.

그런데 이 부분은 신도의 ‘기지설’과 상충된다. 그는 객관적인 세와 법을 중시하고 현인을 무시했지만, 시세에 맞는 좋은 법을 만들고 이를 엄정하고 공정하게 집행하기 위해서는 결국 현자와 유능한 관리가 절대적으로 필요하기 때문이다. 그가 문서주의 행정 내지 관청문서의 진위 확인 방법에 대해 언급한 부분은 행정사적으로 매우 의미 있는 것이라 할 수 있다. 곧 일문에 “계약서의 절반을 쪼개거나 두 개의 부절을 하나로 합쳐서 진위를 확인한다. 이는 현인과 불초한 사람이 모두 사용하는 방법이다”고⁴⁷⁾ 했다. 신도는 도를 깨닫지 못했기 때문에 철저히 자신을 버리고 세상을 등지지도 못했고, 그렇다고 현실정치에 깊숙이 관여한 것도 아니어서 객관적인 법이론가이기는 했으나 그의 세와 법 이론에는 허점이 많은 편이다.

지금까지의 논의를 요약하면 신도의 학설은 도가적 무위자연의 세를 바탕으로 법치를 주장하고 있다. 그는 무법천지의 세상을 보며 정치의 목적은 사사로운 것을 제거하여 백성을 싸우지 않게 하기 위해 “악법이 무법보다 낫다”고 소크라테스와 비슷한 주

44) 法，非從天下，非從地出，發於人間，合乎人心而已(《文子上義》；許富宏，2015：102~103)。이 부분은 신자의 일문이 아닌 것으로 보기도 한다.

45) 공자는 舜의 시대는 상도 별도 없었고, 禹의 시대는 상만 있고 벌이 없었고, 紂의 시대는 벌만 있고 상이 없었다. 주나라 문왕과 무왕은 상과 벌을 함께 시행했다. 벌은 행위를 금하는 것이고, 상은 독려하기 위함이라고 했다(公子云，有虞氏不償不罰，夏后氏償而不罰，殷人罰而不償，周人償且罰。罰，禁也；償，使也。《태평어담》권633；許富宏，2015：76)。

46) 士不得兼官，工不得兼事。以能受事，以事受利(《위덕》；許富宏，2015：21)。

47) 折券契，屬符節，賢不肖用之(《태평어담》권430；許富宏，2015：73)。

장을 하였다. 따라서 이는 시대에 상관없이 법사상가들이 갖는 공통의 사고로 볼 수도 있겠다. 군주-관리-백성 등 신분제로 구성된 국가체제 안에서 시세에 적합한 법을 제정하고, 군주가 세를 잡고 관료제의 정점에서 공정하고 엄격하게 법을 집행해야 한다. 하지만 그러한 세와 법은 어디까지나 사회질서를 유지하기 위해 필요한 것이지 군주 한 사람을 위한 것은 아니었다. 사·농·공·상의 각 집단은 각자 자신의 직분을 지키고 자신이 맡은 일에 천직의식을 갖고 겸직하지 않는다. 정치의 핵심은 백성이기에 군권 역시 제약되어야 한다. 법의 공정성을 확보하기 위해 오로지 능력과 공적에 따라 인재를 등용하고, 법을 집행할 때는 친인척에게 특혜를 주어서는 안 된다고 주장했다. 다만 유가와 묵가의 현인정치를 부정한 나머지 법치의 실현에 반드시 필요한 현인의 존재를 부정함에 따라 많은 사람들로부터 비웃음을 샀다. 그의 관료제론은 주로 군주와 신하의 관계를 논의하고 있어 폐쇄체제적 성격을 띠며, 백성의 뜻이 정치에 투입될 여지는 보이지 않는다. 그는 법치를 주장하면서도 자연의 규율을 준수하고 민심에 순응하는 인순을 주장하는 도가적 풍모를 지니고 있다.

이와 같이 신도의 법사상에서 국가와 사회의 안위를 책임지는 관료제의 원리는 법제도의 정비, 강력한 군주권, 관료제의 확립과 분업, 능력에 따른 인재등용, 문서주의 행정, 거기에 자연질서에 대한 순응을 강조함으로써 법가 사상의 살벌함을 다소 완화하고 있다. 따라서 그는 상양처럼 자신이 만든 법에 의해 비참하게 처형되지는 않은 것 같다. 다만 안정된 정치를 위해 현명한 군주의 존재는 인정하면서도 현인의 존재를 가볍게 여긴 점과 관료제가 백성의 생업을 어떻게 책임져야 하는지에 대한 구체적인 논의가 없는 것은 한계라고 할 수 있다.

2. 신불해(申不害)의 법·술(術) 사상

1) 신불해의 사적

《사기》〈권63 노자한비열전(老子韓非列傳)〉에 따르면 “신불해는 경읍(京邑) 사람이 고, 옛 정(鄭)나라의 천신 출신이었다. 술(術)을 배워 한(韓)나라 소후(昭侯)를 받들었고, 소후는 그를 재상으로 삼았다. 안으로 정치와 교육을 정비하고, 밖으로 여러 제후들에 대응한지 15년이었으며, 申子가 죽을 때까지 나라는 잘 다스려지고 군사는 강성하여 한나라를 침입하는 자가 없었다. 申子의 학은 황로학을 바탕으로 형명학을 주로 했으며, 저서에는 2편이 있었는데 《신자(申子)》라고 불렀다.”⁴⁸⁾ 또 〈권45 한세가(韓

48) 申不害者，京人也，故鄭之賤臣。學術以干韓昭侯，昭侯用爲相。內脩政教，外應諸侯，十五年。終

世家)에 따르면, 그는 한나라 소후 8년(351 BCE)에 한나라 재상이 되었고, 술을 닦고 도를 실행해 국내를 잘 다스려서 다른 제후들이 한나라를 침범하지 않았으며, 소후 22년(337 BCE)에 죽었다.⁴⁹⁾ 그러니까 신불해의 출생은 알 수 없지만 337년 BCE에 사망했다. 그가 60세 내지 70세를 살았다고 가정하고 출생연도를 407-397 BCE로 추정하는 사람도 있고, 대략 400년 BCE로 추정하는 사람도 있다(Creel, 1974: 21). 신불해의 출생이 고귀한 신분은 아니었던 것 같다. 유가의 맹자(372-289 BCE)와는 활동연대가 겹치지만 대체로 맹자보다는 한 세대 정도 앞서는 사람이다.

위의 〈한세가〉에서 신불해가 재상직에 있었던 15년간은 외침이 없었다는 기록은 〈권63 노자한비열전〉의 내용과 일치하지만 다른 설도 있다.⁵⁰⁾ 또한 《사기》에서 그의 설이 노자의 설에 근거하고 있다고 한 것은 군주의 도(君道)를 허정무위(虛靜無爲)로 돌렸기 때문이다. 이에 대해 Creel(1974: 22, 163~165)은 기록으로서 《노자》가 성립한 것은 240년 BCE 내지 빨라도 300년 BCE 정도이기 때문에, 신불해가 황로학에 바탕을 두고 있다는 《사기》의 기록이 오류일 것으로 본다. 그러나 원시도가 사상은 제자백가가 등장하기 이전부터 있었고, 노자의 사상은 오랫동안 구전되다가 기록된 것으로 볼 수 있기 때문에 Creel의 주장도 신빙성이 떨어지는 측면이 있다. 현존하는 신불해에 관한 기록은 극도로 간단하기 때문에 그의 사적을 정확히 이해하기는 매우 어려운 실정이다.

기록으로서 《申子》는 원래 2편이었으나 지금은 대부분 전해지지 않고, 비교적 완전하게 남아 있는 것은 〈대체(大體)〉 1편 정도이고, 그 밖에 《의림》, 《태평어람》, 《한비자》, 《북당서초(北堂書鈔)》, 《예문유취》 등에 일문이 약간 남아 있는데,⁵¹⁾ 그 대부분은 〈대체〉의 특정 구절이다.

申子之身，國治兵彊，無侵韓者。申子之學本於黃老而主刑名。著書二篇，號曰申子。

49) 八年，申不害相韓，修術行道，國內以治，諸侯不來侵伐。……二十二年，申不害死。

50) 《고본죽서기년(古本竹書紀年)》에는 위나라 혜성왕(惠成王, 梁惠王으로도 불림, 재위 369-319 BCE) 26년(345 BCE)에 “(위나라가) 한나라를 마릉에서 폐퇴시켰다(敗韓馬陵)”고 기록되어 있고, 또 이 기사는 《금본죽서기년(今本竹書紀年)》에도 주나라 현왕(顯王, 재위 368-321 BCE) 24년(345 BCE)에 “위나라가 한나라를 마릉에서 폐퇴시켰다(魏敗韓馬陵)”고 기록되어 있어서 《사기》의 기록과는 차이를 보인다(木村英一, 1944/1998: 64).

51) 이 논문에서 인용하는 《申子》〈대체〉편은 楊家駱(1980: 167~174)을 참고했고, 여러 일문은 馬國翰(1979: 2763~2765)을 참고했다.

2) 신불해의 법·술(術) 사상과 관료제

(1) 신불해의 무위이술(無爲而術)과 형명론(形名論)

노자의 무위가 개인 차원에서 선악의 이분법을 초월하여 사회적 인위적인 구속에서 벗어나는 것이 목적이라면, 신불해는 이를 개인과 개인의 관계로 확장해서 군주가 객관적 행위와 제도적·법적 장치를 통해 국가를 변혁시키는 군주의 무위이술로 변형시켰다(조천수, 2003: 216). 따라서 신불해의 법사상은 원시도가의 도론을 통치술의 차원에서 무위의 원리를 강조한 형명가로 볼 수 있다(김예호, 2005: 22~23). 그는 “군주는 군주답고 신하는 신하다워야 한다”는 유가의 정명론(正名論)에⁵²⁾ 도가의 무위론을 변형시킨 무위이술을 결합하여 특이한 명분론인 형명론을 만들어낸다. 형명론에서는 군신간의 윤리적·정치적 관계에는 관심이 없고 국가 목적에 부합하는 공리적·기능적 요소를 강조한다. 그래서 군주는 무위하고 신하는 유위하는 이중적인 관계가 만들어진다(조천수, 2003: 218~219; 조천수, 2004: 171). 결국 신불해의 형명론은 군주의 신하 제어술이고, 학으로서 성립한 것은 선진 말 또는 진한 때쯤이다(木村英一, 1944/1998: 74).

《순자》〈해폐〉편은 “申子는 세(勢)에 가려서 지(知)를 알지 못했다”고⁵³⁾申子를 비판하고 있다. 일반적으로 법가 사상이 가운데 ‘세’를 중시한 사람은 신도이고, 신불해는 술을 중시한 것으로 알려져 있지만 사실 〈대체〉편에는 세를 강조하는 부분이 상당히 많다. 대체로 그것은 군신간의 직분을 명확히 구분하고 군주의 위세를 절대화함으로써 전제군주권을 확립하는 것과 관련이 있다. 곧 “한 명의 신하가 군주를 마음대로 한다면 못 신하들이 모두 군주를 속일 것이다. 그러므로 …… 어지러운 신하가 나라를 무너뜨리는 데는 어려움이 없다. 그러므로 밝은 군주가 그 신하로 하여금 함께 나아가게 하고 수레의 바퀴살처럼 모이게 하면, 신하가 군주를 마음대로 하지는 못할 것이다.”⁵⁴⁾ 나아가 “명군은 몸통과 같고, 신하는 손과 같다. 군주가 만일 호령하면 신하는 그 울림과 같다. 군주가 그 근본을 세우면 신하는 그 끝을 조종하고, 군주가 그 핵심을

52) 제나라 경공이 공자에게 정치에 대해 묻자, 공자는 군주는 군주답고, 신하는 신하답고, 아버지는 아버지고, 자식은 자식다워야 한다고 대답했다(齊景公問政於孔子。孔子對曰，君君臣臣父父子子。《논어》〈안연(顔淵)〉; 藝文印書館, 1981: 108). 정명론이나 형명론 모두 각자의 직분을 중시한다는 점에서는 같지만, 정명론은 군신 간의 도덕성을 전제로 하지만 형명론은 현실성을 전제하기 때문에 다르다(조천수, 2004: 171).

53) 申子蔽於勢(=勢)而不知知(王先謙, 2016: 463).

54) 一臣專君，群臣皆蔽。故 …… 而亂臣不難破國也。是以明君使其臣，並進輻湊，莫得專君焉(〈대체〉; 楊家駱, 1980: 167).

다스리면 신하는 그 세세한 것을 시행한다. 군주가 그 칼자루를 잡고 조종하면, 신하는 군주의 명령(常)을 시행한다”고 했다.⁵⁵⁾ 이는 군신간의 관계가 마치 한 몸처럼 유기체적 관계를 이루지만, 군주는 몸통이고 중심인 반면 신하는 손발 같은 존재임을 말하는 것이다. 신도는 신하가 최대한 능력을 발휘하게 하는 용인술이 목적이었다면, 신불해와 한비의 술치는 신하를 통제하기 위한 권모술수였다(조천수, 2004: 178).

그런데 이 <대체>편의 내용은 <표 2>에서 보듯이 《관자》의 내용과 유사한 것들이 많고, 특히 앞 절의 내용은 ③과 ④, ⑦과 비슷해서 신불해의 세론과 법이론이 전국시대 《관자》학파에게도 많은 영향을 미쳤음을 알 수 있다.⁵⁶⁾ 이는 당시 그의 사상이 세간의 주목을 끌었음을 의미한다. 제(齊)나라 환공(桓公)을 도와서 패업(霸業)을 이룬 관중(?~645 BCE)은 아직 제자백가가 등장하기 전인 춘추시대 인물로서 유가와 도가, 법가 사상을 모두 아우르고 있지만, 《관자》에는 법가적인 요소가 강하고, <세>편이 따로 있는 데서 알 수 있듯이 도가적 요소도 내포하고 있다. 이와 같이 춘추시대까지는 유·법·도가 융합되어 있다가 전국시대 법가 사상가인 신도와 신불해에 이르면 유가와 대립하며 도·법 사상으로 학설의 범위가 축소된다. 또 “명령은 말한다. 천하로써 그것이 족쇄와 수갑을 차게 하라”든가,⁵⁷⁾ “군주를 우러러보게 하는 것은 명령(令)이다. 명령했는데 집행되지 않는다면 군주가 없는 것이므로, 명군은 명령을 신중하게 내린다”든가,⁵⁸⁾ “능히 홀로 결단을 내리므로 천하의 주인이 될 수 있다”⁵⁹⁾ 등은 군주가 법과 명령이라는 ‘세’를 통해 신하를 완전히 장악하고 홀로 정치를 결단해야 함을 말하고 있다. 위세란 오로지 군주 한 사람이 장악해야 하는 것이다.

55) 明君如身，臣如手。君若號，臣如響。君設其本，臣操其末。君治其要，臣行其詳。君操其柄，臣事其常。為人臣者，操契以責其名(〈대체〉; 楊家駱, 1980: 168).

56) 《관자》중 <목민>, <권수(權修)>, <승마(乘馬)><수지(水地)>, <오보(五輔)> 등은 관중의 글로 보이지만, <군신>과 <임법>, <명법(明法)>, <칠신칠주(七臣七主)>, <명법해(明法解)>, <심술(心術)>(上下), <내업(內業)>, <백심(白心)> 등은 모두 직학학자들의 작품으로 추정된다. 자세한 사항은 류웨이화·마오룬터엔, 광신환 역(1995: 459~476)을 참조바람.

57) 命之曰以天下爲桎梏(〈대체〉; 楊家駱, 1980: 170).

58) 君之所以尊者令。令之不行，是無君也，故明君慎令(〈대체〉; 楊家駱, 1980: 171).

59) 能獨斷者，故可以爲天下主(〈대체〉; 楊家駱, 1980: 174).

〈표 2〉 《관자》의 내용 중 《申子》와 유사한 부분

- ① 비록 현명한 군주라도 백 보 밖은 들으려 해도 들을 수 없고, 담 너머는 보려고 해도 볼 수 없다(雖有明君, 百步之外, 聽而不聞. 聞之堵牆, 窺而不見也. 〈군신〉; 黎翔鳳, 2016: 566).
- ② 성군은 법에 맡기지 지(智)에 맡기지 않고, 술(數)에 맡기지 말(說)에 맡기지 않고, 공(公)에 맡기지 사(私)에 맡기지 않으며, 큰 도에 맡기지 작은 物에 맡기지 않는다(聖君任法而不任智, 任數而不任說, 任公而不任私, 任大道而不任小物, 〈임법〉; 黎翔鳳, 2016: 900).
- ③ 여러 신하들이 수레의 바퀴살이 바퀴살 통에 모이는 것처럼 그 군주를 섬기고(羣臣修通輻湊. 以事其主, 〈임법〉; 黎翔鳳, 2016: 906).
- ④ 아랫사람이 윗사람을 섬김은 마치 소리를 지르면 메아리가 울리는 것과 같다. 신하가 군주를 섬김은 마치 형태에 따라 그림자가 생기는 것과 같다. 그러므로 위에서 명령하면 아래에서 응답하고, 군주가 행하면 신하가 따르는 것이 다스림의 도다(然故下之事上也, 如響之應聲也. 臣之事主也, 如影之從形也. 故上令而下應, 主行而臣從, 此治之道也. 〈임법〉; 黎翔鳳, 2016: 913).
- ⑤ 그러므로 법도의 규정이 있으면 거짓으로 속일 수 없다. 저울의 계량이 있으면 무게를 속일 수 없다. 자의 눈금이 있으면 길이를 재는 데 차이가 날 수 없다. 지금 군주가 법도를 벗어나 허명으로 인재를 등용하면, 신하는 군주를 등지고 아래에서 파당을 결성할 것이다(是故有法度之制者, 不可巧以詐僞. 有權衡之稱者, 不可欺以輕重. 有尋丈之數者, 不可差以長短. 今主釋法以譽進能, 則臣離上而下比周矣. 〈명법〉; 黎翔鳳, 2016: 916).
- ⑥ 법령이란 군주와 신하가 함께 제정하는 것이요, 권세란 군주가 홀로 장악하는 것이다. 그러므로 군주가 지켜야 할 것을 잃으면 위태로워지고, 신하와 관리가 지켜야 할 것을 잃으면 어지러워진다(法令者, 君臣之所共立也. 權勢者, 人主之所獨守也. 故人主失守則危, 臣吏失守則亂. 〈철신칠주〉; 黎翔鳳, 2016: 998).
- ⑦ 군주는 생사여탈권을 홀로 장악하고, 항상 위세를 가지고 높은 자리에 있고, 명령하여 금지시키는 자루를 손에 쥐고 못 신하를 부리는 것이 군주의 도다. 신하는 비천한 자리에 있으면서 군주의 명령을 받들고 자기의 직책을 지키며 자기의 임무를 수행하는 것이 신하의 도다. 그러므로 군주가 신하의 도를 행하면 어지러워지고, 신하가 군주의 도를 행하면 위태로워진다(人主者, 擅生殺, 處威勢, 操令行禁止之柄, 以御其羣臣, 此主道也. 人臣者, 處卑賤, 奉主令, 守本任, 治分職, 此臣道也. 故主行臣道則亂, 臣行主道則危. 〈명법해〉; 黎翔鳳, 2016: 1208).

(2) 신불해의 술치와 관료제론

현존하는 《申子》〈대체〉편이나 일문의 내용은 대부분 술에 관한 내용이 많아서 신불해가 주장하는 정치의 목적이 무엇인지 명확하지는 않다. 다만 “왕천하란 무엇인가? 마땅히 나라가 부유하고 곡식이 풍성해야 한다”와⁶⁰⁾ “사해의 안과 육합의 사이에

60) 王天下何也, 必當國富而粟多也(〈대체〉; 楊家駱, 1980: 172; 〈예문유취〉 권54, 〈태평어람〉 권638; 馬國翰, 1979: 2765).

서 무엇이 귀한가? 먹는 것의 근본인 땅이 귀하다”고⁶¹⁾ 하여 관료제가 궁극적으로 지향해야 하는 것은 땅을 잘 다스려서 백성의 의식을 풍족히 하고 국가를 부유하게 하는 것임을 주장하였다. 물론 그 구체적인 실현방법에 대해서는 알 길이 없다. 신도가 정치의 목적은 백성을 싸우지 않게 하여 평화롭게 살게 하는 것이라고 한 것과 비교하면, 신불해는 부국강병 쪽으로 한걸음 더 나아갔다고 할 수 있다.

그러면 신불해의 법사상을 통해 그의 관료제론을 살펴보기로 하자. 우선 《한비자》〈외저설좌상(外儲說左上)〉‘설(說)5’에서 한나라 소후가 법을 시행하기가 아주 어렵다고 하자, 신불해는 “법이란 공이 보이면 상을 주고, 능력에 따라 관직을 내리는 것입니다. 지금 군주께서 법도를 세우고도 좌우의 청탁을 들으니, 이것이 시행을 어렵게 하는 이유입니다”고 대답했다.⁶²⁾ 이는 신불해의 사상에서 가장 중요한 부분으로 실적제 관료제의 원리를 설한 것이다. 이를 통해 볼 때 당시 한나라에서는 무능력자에 대한 정실인사가 많아서 법이 제대로 시행되지 않았던 것 같다. 그러자 소후는 “과인은 오늘에야 법규를 시행하는 방법을 알았소, 과인이 어찌 청탁을 들어주겠소”라고 했다. 그런데 어느 날 신불해가 자신의 사촌형을 관직에 임명해줄 것을 요청하자, 소후가 “이는 그대에게 배운 것과 다르오. 그대의 청을 들어주어서 그대의 도를 무너뜨려야겠소, 아니면 그대의 법을 써서 그대의 청을 거절해야 겠소”하니, 신불해가 물러나와 죄줄 것을 청했다고 한다.⁶³⁾ 이는 법의 제정자가 스스로 법을 지키기가 얼마나 어려운지를 말하는 것이고, 한편으로는 한소후가 술을 이용해 신불해의 술을 제압했음을 보여준다.

申子は 말한다. “군주는 반드시 밝은 법과 정의를 지녀야 하는데, 이는 마치 저울에 매달아 그것으로써 경중을 말하는 것과 같아서, 그것으로써 못 신하를 하나 되게 하는 것이다.” 그러기 위해 “성군은 법에 맡기지 지(智)에 맡기지 않으며, 술에 맡기지 말에 맡기지 않는다”고 했다.⁶⁴⁾ 〈대체〉편에는 법, 명(命), 영(令) 등의 용어가 출현하는데, 《관자》〈칠신칠주〉편에 따르면 “무릇 법이란 공적을 일으키고 포악한 자를 두렵게 하

61) 四海之內，六合之間，曰奚貴。曰貴土。土，食之本也(〈대체〉); 楊家駱, 1980: 172; 〈태평어담〉 권37; 馬國翰, 1979: 2765).

62) 韓昭侯謂申子曰，法度甚不易行也。申子曰，法者見功而與賞，因能而受官。今君設法度，而聽左右之請，此所以難行也(王先慎, 1991: 213; 馬國翰, 1979: 2763).

63) 昭侯曰，吾自今以來，知行法矣，寡人奚聽矣。一日，申子請仕其從兄官。昭侯曰，非所學於子也。聽子之謁，敗子之道乎，亡其用子之謁，申子辭舍請罪(《한비자》〈외저설좌상〉); 王先慎, 1991: 213).

64) 君必有明法正義，若懸權衡以稱輕重，所以一羣臣也。……聖君任法而不任智，任數而不任說(〈대체〉); 楊家駱, 1980: 171; 馬國翰, 1979: 2764~2765).

는 것이고, 율이란 각자의 분수를 정하여 다툼을 그치게 하는 것이고, 영이란 백성이 해야 할 일을 알리고 시키는 것이다. 법률과 정령이란 백성을 통제하는 기준이다.”⁶⁵⁾ 여기서 법은 상벌의 기준을 뜻하고, 율은 백성의 직분을 규정하는 것이고, 영은 명령이다.

그렇지만 《한비자》〈정법(定法)〉편의 신불해에 대한 평가를 보면 신불해의 법이 반드시 잘 제정되거나 잘 시행된 것 같지는 않다.

신불해는 한나라 소후를 보좌했는데, 한나라는 진(晉)에서 떨어져 나온 나라다.⁶⁶⁾ 진나라의 옛 법이 아직 폐지되지 않았는데도 한나라의 신법이 생겨나고, 선군의 명령이 아직 거두어지지 않았는데도 후군의 명령이 또 내려졌다. 신불해는 그 법을 장악하지 못하고 법령을 하나로 통합하지 못해 간사한 일이 많이 생겼다. 이익이 옛 법령에 있으면 옛것을 따르고, 이익이 새 법령에 있으면 새것을 따랐기 때문이다. 이처럼 이익이 옛것과 새것이 서로 상반되고, 앞의 것과 뒤의 것이 서로 어그러져서, 신불해가 비록 소후에게 열 배나 술을 쓰게 해도 간신들은 여전히 궤변을 늘어놓으며 속일 수가 있었다(申不害, 韓昭侯之佐也。韓者, 晉之別國也。晉之故法未息, 而韓之新法又生, 先君之令未收, 而後君之令又下。申不害不擅其法, 不一其憲令, 則姦多。故利在故法前令, 則道之, 利在新法後令, 則道之, 利在故新相反, 前後相悖, 則申不害雖十使昭侯用術, 而姦臣猶有所譎其辭矣; 王先慎, 1991: 304).

이는 신불해가 옛 진나라가 3진으로 쪼개지기 전부터 시행하던 각각의 부족법을 통합해 새로운 국가법을 만들고 시행하는 것이 매우 어려웠음을 의미한다([그림 2] 참조). 먹줄로 재고, 저울로 달고, 자로 잰다는 것은 도량형과 같은 것으로써 법의 정확성을 의미하는데 당시의 정치현실에서는 잘 지켜지지 않았다. 앞에서 소개한 ‘설5’의 일화에서 법을 주장하는 신불해 자신도 자격이 안 되는 사촌형을 엽관임용하려다 오히려 자신이 사직을 청했던 것처럼 말이다. 그래서 현실의 정치를 제어하기 위해 신불해가 주로 사용한 것은 법보다 ‘무위의 술’이었다. “군주의 법과 명령이 백성을 다스

65) 夫法者, 所以興功懼暴也。律者, 所以定分止爭也。令者, 所以令人知事也。法律政令者, 吏民規矩繩墨也 여기서 ‘승’은 정령(政令)으로 보기도 한다(黎翔鳳, 2016: 998~999).

66) 진나라는 원래 주나라의 봉건제후국 중 하나로 문공(文公, 재위 636-628 BCE) 때 초나라를 격파하고 제 환공에 이어 두 번째 패자가 된 후 100년간 강성했으나, 소공(昭公, 재위 531-526 BCE)에 이르러 왕실이 쇠약해지고 6경(卿)이 득세했으며, 이들의 항쟁 끝에 한(韓)·위(衛)·조(趙)의 3경이 실권을 잡고 403년 BCE에 3국으로 나뉘었다(이병갑, 1995: 475).

리기 위한 것이라면, 군주의 술의 목적은 신하를 통제하기 위한 것이다”(조천수, 2004: 169).

그러면 신불해 법사상의 중심을 이루는 ‘술’에 대해 논의해 보겠다. 먼저 《한비자》〈정법〉편의 기록을 보면 다음과 같다.

이제 신불해는 술을 말했고, 공손양은 법을 말했다. 술이란 능력에 따라 관직을 주고, 명분에 따라 실적을 따지며, 생사의 칼자루를 쥐고 못 신하들의 능력에 등급을 매기는 것이다. 이는 군주가 쥐고 있어야 하는 것이다(今申不言術, 而公孫鞅爲法術者, 因任而授官, 循名而責實, 操殺生之柄, 課群臣之能者也, 此人主之所執也).

법이란 나라의 법령을 관청에 내걸고 형벌이 반드시 백성들의 마음에 새겨지게 해서 삼가 법을 지키면 상을 내리고, 간사하게 영을 어기면 벌을 내리는 것이다. 이는 신하가 지켜야 하는 것이다. 군주에게 술이 없으면 윗자리에 있으면서 가려지고, 신하에게 법이 없으면 아래에서 어지럽힌다. 이는 어느 하나도 없어서는 안 되는 것으로 모두 제왕의 도구다(法者, 憲令著於官府, 刑罰必於民心, 賞存乎慎法, 而罰加乎姦令者也. 此臣之所師也. 君無術則弊於上, 臣無法則亂於下, 此不可一無, 皆帝王之具也; 이상 王先慎, 1991: 304).

이와 같이 《장자》나 《한비자》, 《사기》 등의 기록을 볼 때, 당시에 신도의 세와 신불해의 술, 상양의 법사상이 세간에서 크게 논쟁의 대상이 되고 정치학의 교재였음은 분명한 것 같다. 특히 이들은 모두 비슷한 시대를 살며 직학하공을 거쳐 갔기 때문에 그곳에서도 각자의 법이론을 놓고 서로 불꽃 튀는 논쟁을 벌였을 것으로 예상된다.

위 인용구에서 신불해의 술에 관한 설명은 〈표 2〉의 ⑥, ⑦과 비슷해서 이 역시 《관자》의 성립에 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 이에 따르면 신불해가 말하는 술은 현재 행정학의 용어로 치환하면 실적제 관료제의 원리로서 인사행정과 인사고과, 행정절차 등을 의미한다. 앞에서 서술한 “술에 맡기지 말에 맡기지 않는다”는 것은 바로 그 사람의 능력을 보고 임용하지, 번지르르한 말에 현혹돼서 임용해서는 안 된다는 것이다. 또 “술을 잃고 믿을 구한다면 의심스럽다. 통치는 관직을 넘어서는 안 되며, 비록 알더라도 말해서는 안 된다”고⁶⁷⁾ 했다. 관리는 능력에 따라 임용해야 하며, 임명된 관리는 직분을 지켜야 한다는 것이다. 그래서 Creel(1974: 41)은 신불해의 술을 행정절차(methods of administrative procedure) 내지 행정통제의 방법(통치술, techni-

67) 失之數而求之信則疑矣. 治不踰(=逾)官, 雖知不言(《申子》〈대체); 楊家駱, 1980: 174; 馬國翰, 1979: 2764).

ques of administrative control)으로 보며, 훗날 한(漢)나라가 제국의 행정절차 내지 행정기술을 설계할 때 그 바탕이 되었다고 높이 평가한다.⁶⁸⁾ 이때의 술은 관료제의 운영을 위한 행정제도나 행정계획 등을 의미하는 것으로 볼 수 있으나 자료의 부족으로 자세한 내용은 알 길이 없다. 현존하는 일문을 보건대 신불해는 덕(德)에 대해서는 거의 말한 적이 없다.⁶⁹⁾ 신불해의 목적은 한나라를 구하는 것이었기 때문에 유능한 관리가 필요했지 그들의 덕성 함양 여부는 전혀 문제가 되지 않았다. 오히려 그러했기 때문에 그는 어떤 행정에도 적용할 수 있는 행정체제와 행정철학을 발전시킬 수 있었던 것인지도 모른다(Creel, 1974: 46~47). 그런 면에서 신불해의 술은 덕성을 중시하는 유가와와는 큰 차이가 있고 오히려 막스 베버적이라고 할 수 있다. 다만 신불해의 법술사상은 주로 군신간의 관계를 규정하고 있어 신도와 마찬가지로 관료제를 폐쇄체제로 인식하는 것 같다. 백성은 법령으로 통제되는 대상으로 그려질 뿐 관리가 백성을 통제하는 방법에 대해서는 알 수 없는 실정이다. 어쨌든 신도와 신불해를 통해 실적제 관료제의 구체적인 설계도가 나오기 시작했다.

특히 신불해는 자신이 주장하는 형명론을 바탕으로 관료제 내의 업무를 분업하고 관리 각자의 직분을 명확히 하여 관리들이 공을 세우기 위해 남의 직분을 침해하지 못하게 하였다. 그럴 경우 해당 관리를 처형하여 일벌백계함으로써 충신과 그 주변사람들에 의한 국정의 농단을 막으려 했던 점은 현대 관료제에도 큰 교훈을 준다고 하겠다.⁷⁰⁾

68) 전한(前漢) 문제(文帝) 때의 학자 “가의(賈誼)와 조조(晁錯)는 신불해와 상양의 법술을 밝혔다”(賈生晁錯明申商)는 기록이 《사기》〈권130 태사공자서〉에 나온다.

69) 《玉函山房輯佚書》에 수록된 《申子》(2764) 일문 중 《여씨춘추》〈임수(任數)〉편에 수록된 인용문에는 “지극한 덕은 덕이 아니고(至德不德)” 단 한 구절이 있지만, Creel(1974: 374)은 그의 책에 수록된 ‘부록 C’ 申子 일문에서, 《여씨춘추》의 해당 인용문을 “至仁忘仁, 至德不德” 바로 앞 구절에서 자르고(故君人者, 不可不察此言也), 이어지는 뒷부분을 제외시킴에 따라 이 두 자료 사이에는 차이가 있다. 어쨌든 신불해는 ‘덕’에 관해서는 별로 언급한 게 없다.

70) 한소후가 술에 취해 잠이 들었는데, 군주의 관모를 맡은 전관(典冠)이 소후가 추위하는 것을 보고 옷을 덮어주었다. 소후가 깨어나서 옷을 덮어준 사람이 의복담당인 전의(典衣)가 아니라 전관이었던 것을 알고, 전관은 처형하고 제 할 일을 하지 않은 전의는 벌을 주었다. 자신이 추위를 면한 것은 좋았지만, 관리가 남의 직분을 침범해서 생기는 해로움은 추위보다 더 심하기 때문이다. 관리가 직분을 넘으면 죽이고, 실제 일과 말이 맞지 않으면 벌을 주어 관리들이 함부로 편당을 지어 서로 돌지 못하게 한 것이다(昔者韓昭侯醉而寢, 典冠者見君之寒也, 故加依於君之上, 覺寢而說, 問左右曰, 誰加衣者, 左右答曰, 典冠. 君因兼罪典衣, 殺典冠. 其罪典衣, 以爲失其事也, 其罪典冠, 以爲越其職也. 非不惡寒也, 以爲侵官之害甚於寒, 故明主之畜臣, 臣不得越官而有功, 不得陳言而不當. 越官則死, 不當則罪. 守業其官, 所言者貞也, 則羣臣不得朋黨相爲矣. 《한비자》〈이병(二柄)〉; 王先慎, 1991: 28).

그런데 신불해가 말하는 술은 이처럼 행정제도나 절차, 계획으로서 제도화시킬 수 있는 것도 있지만, 실제로 그가 주장하는 ‘무위술’이라는 것은 임시방편적 권모술수에 해당하는 것이 더 많았기 때문에 불안정했다고 할 수 있다. 곧 “눈, 귀, 마음, 지혜로 알 수 있는 것은 매우 적고, 보고 들을 수 있는 것도 천박하다. …… 10리의 거리에 도 귀는 들을 수 없고, 휘장과 담장 밖도 눈은 볼 수 없으며, 3무(畝)뿐인 궁궐 안도 마음은 파악할 수 없다. …… 말하지 않고 생각하지 않고 고요히 때를 기다리고, 때가 오면 이에 응하여 마음이 여유로운 자가 이긴다”고(71) 했다. 이 구절은 <표 2>의 ①과 유사한데 인간의 감각기관을 믿지 말라는 것이다. 또 “옛날의 왕은 인위적으로 하는 바는 적고 인해서 어쩔 수 없이 하는 것이 많았다. 인해서 어쩔 수 없이 하는 것(因)은 군주의 술이고, 인위적으로 하는 것(爲)은 신하의 도리다. 만일 군주가 인위적으로 하면 동요하지만 인해서 어쩔 수 없이 하면 고요하다”고(72) 했다. 군주가 스스로 나서서 일을 하면 신하들이 그 마음을 금방 알아채기 때문에 사물에 인해서 어쩔 수 없이 나서야 하는 때가 아니면 그냥 신하에게 맡기고 나서지 말라는 것이다.(73) 그리고 군주가 마음의 동요를 일으키지 않으면 신하의 마음과 사물의 추이를 저절로 알게 된다는 것이다.

하지만 전국시대라는 정치 상황에서 군주도 신하도 무위의 상태로 있을 수는 없었고, 실제로는 군주의 법령이 현실의 행정에서 잘 시행되지 않았고, 군신상하가 서로를 불신했기 때문에 권모술수로 일관했다. 다음의 일화가 그것을 말해준다.

한나라 소리후(소후)가 사당에서 제사에 쓸 돼지를 보니 너무 작은 것 같아서 담당관리에게 명하여 그것을 바꿔 놓게 했다. 그런데 그 관리가 그 돼지를 도로 갖다 놓았으므로 소리후가 말하기를, “이건 아까 그 돼지가 아니냐?” 하고 묻자, 그 관리리는 대답을 하지 못했다. 그래서 그를 처벌하도록 명하였다. 시종이 말하기를, “군왕께서는 그것을 어떻게 아셨습니까?” 하고 묻자, 소리후가 “내가 돼지 귀

71) 耳目心智之不足恃也。耳目心智，其所以知識甚闕，其所以聞見甚淺。以淺闕博居天下，……十里之間而耳不能聽，帷牆之外而目不能見，三畝之宮而心不能知。……無言無思，靜以待時，時至而應，心暇者勝(《여씨춘추》〈임수〉; 馬國翰, 1979: 2764).

72) 古之王者，其所爲少，其所因多。因者，君術也，爲者，臣道也。爲則擾矣，因則靜矣(《여씨춘추》〈임수〉; 馬國翰, 1979: 2764).

73) 군주는 그 큰 것에 머무르고 신하는 그 세세한 것에 머무른다. 그 이름으로써 그것을 듣고, 보고, 명령한다. 무위로써 거울이 자세한 것을 말하게 하면 아름다움과 추함이 저절로 갖추어질 것이다. 무위로써 저울대가 균형을 말하게 한다면 경중을 저절로 알게 될 것이다(主處其大，臣處其細，以其名聽之，以其名視之，以其名命之。鏡設精無爲，而美惡自備，衡設平無爲，而輕重自得。《申子》〈대체〉; 楊家駱, 1980: 169).

에 표시를 해두었다”고 대답했다(韓昭釐侯視所以祠廟之牲，其豕小，昭釐侯令官更之。官以是豕來也，昭釐侯曰，是非嚮者之豕邪？官無以對。命吏罪之。從者曰，君王何以知之？君曰，吾以其耳也。《여씨춘추》〈입수〉；馬國翰，1979：2764).

이처럼 법가에 술 사상이 발생한 것은 노장사상의 발달과 함께 그 영향을 받은 것도 있지만, 천문학의 발달에 따라 형성된 역수적 우주관과 술수가·음양가 등의 술 사상이 일반에 보급된 뒤의 일로 추정된다(木村英一，1944/1998：75~76). 이러한 술은 도가의 도술이 편벽한 방술로 전락한 것으로 볼 수 있다. 특히 한소후와 신불해를 둘러싼 일화 중에는 술수설화가 매우 많은데，이는 전국시대 제후들이 사용한 정치적 수단의 일면을 알려줌과 동시에 이러한 술수주의 정치가 한·위·조 등 3진(三晉)지방(그림 2 참조)에 특히 발달해 있었음을 상상할 수 있다(木村英一，1944/1998：71).

지금까지의 논의를 요약하면 신불해의 학설은 유가의 정명론에 무위이술을 결합하여 국가의 목적을 달성하기 위해 군신간의 기능적 관계를 강조하는 형명론이었다. 그가 주장하는 정치의 목적은 법과 술을 갖추고 땅을 잘 다스려서 백성의 의식을 풍족히 하고 국가를 부유하게 하는 것이어서 신도보다는 부국강병 쪽으로 한 걸음 더 나아갔다고 평가할 수 있다. 이를 위해 신도와 마찬가지로 그도 실적제 관료제를 바탕으로 군주전제를 주장하고, 법제도와 행정절차, 조직을 활용하기 위해 술치를 주장한다. 군주는 법령으로서 존중받고, 또 군주는 몸통이고 신하는 손발로서 군신간의 직분을 분명히 하고, 관리가 월권을 하면 엄벌에 처했다. 법은 절대로 거스를 수 없는 것이어서 저울로 잴 듯 공평하게 적용해야 한다. 법이란 공이 보이면 상을 주고, 능력에 따라 관직을 수여하는 것이고, 술이란 말은 바에 따라 관직을 수여하고, 관직에 따라 실적과 책임을 따지고, 생사의 칼자루를 쥐고 못 신하들의 능력을 매기는 것이라고 하여 실적제 관료제의 원리를 천명하고 있다. 법과 술의 관계를 보면 법은 군주와 신하가 모두 지켜야 하지만, 술은 군주가 홀로 잡는 것으로써 절대로 신하에게 보여서는 안 된다고 ‘무위술’을 주장한다.

신불해의 술 가운데 행정제도나 절차로서 제도화된 것은 적지만, 이는 인치를 배격하고 법과 제도에 의한 통치를 가능케 하여 관료제론의 초석을 마련했다는 점에서 그 의의가 매우 크다고 할 수 있다. 그러나 신불해의 술치는 상당부분 군신간의 권모술수와 관계가 있기 때문에 단기적인 통치의 성과를 거두는 데는 효과적일지 모르지만, 관료제 내에 권모술수를 조장하기 때문에 장기적으로는 관료제를 무력화시킬 수도 있다. 실제 정치에서 신불해와 한소후 모두 엄격하게 법을 지키기보다는 권모술수로 일관했다. 신불해의 법사상은 백성을 다스리기 위한 법과 명령보다는 군주가 신하를 통제하기 위한 군술에 치중했다는 한계를 갖고, 정치현실에서 관료제가 백성을 어떻게

다스러야 하는지는 자료의 부족으로 알 수가 없다.

신도와 신불해는 둘 다 법치를 주장하고 그 실현을 위해 능력주의 인재선발, 직분의 구분과 분업, 공평하고 엄정한 법적용을 주장한 점은 같다. 나아가 신도는 사람보다는 특정한 관직이 갖는 직분에 따라 권력을 부여해야 한다고 주장하고, 신불해는 관료제 내의 업무가 행정제도와 절차에 따라 이루어져야 한다고 주장한 점에서 근대 관료제의 초석이 되었다고 할 수 있다. 훗날 유교정치에서는 이를 실적제 관료제의 원리로 확립하고 능력주의 인사행정과 인사고과제도, 행정절차 등으로 제도화하여 술의 불확실성을 제거한다. 이렇게 동양사에서 실적제 관료제는 서서히 확립되고 있었다.

IV. 결론

지금까지 초기 법가 사상이인 '신도와 신불해가 당시의 국가 위기를 타개하고 책임 정치를 구현하기 위해 설한 그들의 법사상에서 그들이 구상한 관료제의 원리는 어떠했을까'라는 연구주제를 가지고 역사적 접근방법으로 연구하였다. 신도와 신불해에 관한 사료는 기록으로 남아 있는 두 사람의 저작 일부와 제자백가서에 인용된 구절, 사서의 기록 등 현존하는 모든 사료를 수집하였다.

법가 사상의 발전과정을 보면 상고시대에는 신수에 의한 재판이 있었고 이것이 나중에 육형으로 바뀌었다. 그래서 서주 초기에도 오형이 있었지만 형벌은 신중하게 사용했다. 그러다가 춘추시대가 되면 종법제에 의한 봉건국가 체제는 점점 이완되고, 전국시대가 되면 제후들이 주권국가로 자립하고 부국강병책을 몰두하면서 유·묵·도·법 등 제자백가학이 성립하게 된다. 그들 가운데 법가는 전통적인 오형과 관중의 법사상, 도가의 술 등이 융합하며 역사적으로 성립했고, 최초로 국가법체계를 확립하고 천하통일에 성공했다는 점에서 탁월했다.

신도의 학설은 도가적 무위자연의 세를 바탕으로 법치를 주장하고 있다. 그는 무법 천지의 세상을 보며 정치의 목적은 사사로움을 제거하여 백성을 싸우지 않게 하기 위해 "악법이 무법보다 낫다"고 소크라테스와 비슷한 주장을 하였다. 군주-관리-백성 등 신분제로 구성된 국가체제 안에서 시세에 적합한 법을 제정하고, 군주가 권세를 잡고 관료제의 정점에서 공정하고 엄격하게 법을 집행해야 한다. 하지만 그러한 세와 법은 어디까지나 사회질서를 유지하기 위해 필요한 것이지만 군주 한 사람을 위한 것은 아니었다. 사·농·공·상의 각 집단은 각자 자신의 직분을 지키고 자신이 맡은 일에 천직 의식을 갖고 겸직하지 않는다. 정치의 핵심은 백성이기에 군권 역시 제약되어야 한다.

법의 공정성을 확보하기 위해 오로지 능력과 공적에 따라 인재를 등용하고, 법을 집행할 때는 친인척에게 특혜를 주어서는 안 된다고 주장했다. 다만 유가와 목가의 현인정치를 부정한 나머지 법치의 실현에 반드시 필요한 현인의 존재를 부정함에 따라 많은 사람들로부터 비웃음을 샀다.

신도의 관료제론은 주로 군주와 신하의 관계를 논의하고 있어 폐쇄체제적 성격을 띠며, 백성의 뜻이 정치에 투입될 여지는 보이지 않는다. 신도의 법사상에서 국가와 사회의 안위를 책임지는 관료제의 원리는 법제도의 정비, 강력한 군주권, 관료제의 확립과 분업, 능력과 공적에 따른 인재등용, 문서주의 행정, 거기에 자연질서에 대한 순응을 강조함으로써 법가 사상의 살벌함을 다소 완화하고 있다. 그의 사상에서 관료제가 백성의 생업을 어떻게 책임져야 하는지에 대한 구체적인 논의가 없는 것은 한계라고 할 수 있다.

신불해의 학설은 유가의 정명론에 무위이술을 결합하여 국가의 목적을 달성하기 위해 군신간의 기능적 관계를 강조하는 형명론이었다. 그가 주장하는 정치의 목적은 법과 술을 갖추고 땅을 잘 다스려서 백성의 의식을 풍족히 하고 국가를 부유하게 하는 것이어서 신도보다는 부국강병 쪽으로 한 걸음 더 나아갔다고 평가할 수 있다. 이를 위해 신도와 마찬가지로 그도 실적제 관료제를 바탕으로 군주전제를 주장하고, 법제도와 행정절차, 조직을 활용하기 위해 술치를 주장한다. 군주는 법령으로서 존중받고, 또 군주는 몸통이고 신하는 손발로서 군신간의 직분을 분명히 한다. 법은 절대로 거스를 수 없는 것이어서 저울로 잰 듯 공평하게 적용해야 한다. 법이란 공이 보이면 상을 주고, 능력에 따라 관직을 수여하는 것이고, 술이란 말은 바에 따라 관직을 수여하고, 관직에 따라 실적과 책임을 따지고, 생사의 칼자루를 쥐고 못 신하들의 능력을 매기는 것으로써 실적제 관료제의 원리를 천명하고 있다. 법은 군주와 신하가 모두 지켜야 하지만, 술은 군주가 홀로 잡는 것으로써 절대로 신하에게 보여서는 안 된다고 '무위술'을 주장한다.

신불해의 술 가운데 행정제도나 절차로서 제도화된 것은 적지만, 이는 인치를 배격하고 법과 제도에 의한 통치를 가능하게 했다는 점에서 관료제론의 초석을 마련했다고 볼 수 있다. 그러나 신불해의 술치는 상당부분 군신간의 권모술수와 관계가 있기 때문에 단기적인 통치의 성과를 거두는 데는 효과적일지 모르지만, 관료제 내에 권모술수를 조장하기 때문에 장기적으로는 관료제를 무력화시킬 수도 있다. 신불해의 법사상은 백성을 다스리기 위한 법과 명령보다는 군주가 신하를 통제하기 위한 군술에 치중했다는 한계를 갖고, 정치현실에서 관료제가 백성을 어떻게 다스려야 하는지는 자료의 부족으로 알 수가 없다.

신도와 신불해는 직하학궁에서 각자의 법이론을 놓고 치열한 논쟁을 벌이며 자신의 이론을 발전시켰을 것으로 추정된다. 그들은 국가가 설립한 교육기관에서 양성된 인재들이었다. 춘추시대까지는 유·법·도가 융합되어 있다가 이들에 이르면 유가와 대립하며 도·법 사상으로 학설의 범위가 축소된다. 신도에 비해 신불해의 법사상은 좀 더 준엄해진다. 신도와 신불해는 둘 다 법치를 주장하고 그 실현을 위해 능력주의 인재선발, 직분의 구분과 분업, 공평하고 엄정한 법적용을 주장한 점은 같다. 나아가 신도는 사람보다는 특정한 관직이 갖는 직분에 따라 권력을 부여해야 한다고 주장하고, 신불해는 관료제 내의 업무가 행정제도와 절차에 따라 이루어져야 한다고 주장한 점에서 근대 관료제의 초석이 되었다고 할 수 있다. 한나라 제국 이후 유교정치에서는 신불해의 술치를 실적제 관료제의 원리로 확립하고 능력주의 인사행정과 인사고과제도, 행정절차 등으로 제도화하여 술의 불확실성을 제거한다. 이렇게 동양사에서 책임 정치의 기제로서 실적제 관료제는 서서히 확립되고 있었다.

▣ 참고문헌

- 溝口雄三 外 共編, 김석근·김용천·박규태 공역. 2011. 《중국 사상 문화 사전》. 서울: 책과함께.
- 김예호. 2005. 稷下 黃老學派의 정치철학 연구: 직하 황로도가와 황로법가의 道法論을 비교 분석하며. 《시대와 철학》 16(3): 8~42.
- 김필수·고대혁·장승구·신창호 공역. 2015. 《관자》, 개정판. 경기 고양: 소나무.
- 김탄허 현토역해. 2011. 《노자 도덕경》(1·2), 중판. 서울: 도서출판교림.
- 류웨이화·마오룬티엔 저, 광신환 역. 1995. 《직하철학(稷下學史)》. 서울: 철학과현실사.
- 백완기. 2006. 《행정학》, 신판. 서울: 박영사.
- 벤자민 슈워츠 저, 나성 역. 2009. 《중국 고대 사상의 세계》, 개정판. 경기 파주: 살림.
- 商鞅 저, 남기현 해역. 2004. 《상군서》. 서울: 자유문고.
- 신동준 역주. 2005. 《좌구명의 국어(國語)》. 경기 고양: 인간사랑.
- 劉澤華 주편, 장현근 역. 2008. 《중국정치사상사: 선진편(상)》. 경기 고양: 동과서.
- 이병갑 편. 1995. 《중국 역사 사전》. 서울: 학민사.
- 이병태. 2009. 《법률용어사전》. 서울: 법문북스.
- 이춘식. 2002. 《춘추전국시대의 법치사상과 勢·術》. 서울: 아카넷.
- 임종욱. 2010. 《중국 역대 인명사전》. 서울: 이회.

- 정은진. 2010. 신도 사상에서 법과 권력의 관계. 《철학논총》 62(4): 463~481.
- 조영래. 2011. 《慎子》. 서울: 지식음만드는지식.
- 조천수. 1997. 《법가의 법치주의사상 연구》. 고려대학교 일반대학원 박사학위논문.
- _____. 2003. 도가의 무위와 법가의 무위이술. 《법철학연구》 6(2): 205~226.
- _____. 2004. 전기 법가의 법사상: 商鞅, 申不害, 慎到를 중심으로. 《안암법학》 19: 154~183.
- 지재희·이준녕 해역. 2002. 《제국 건설의 행정직제와 직무지침서: 주례》. 서울: 자유문고.
- 岡本正道. 1935. 慎到考. 《東洋學研究》 5: 21~32.
- 高山方尙. 1976. H. G. クリール著: 申不害-B.C.4世紀の中國政治哲學者. 《東洋學報: 東洋文庫和文紀要》 57(1·2): 201~206.
- (清)郭慶藩 集釋, 楊家駱 主編. 1991. 《新編諸子集成 3: 道家-莊子集釋》. 臺北: 世界書局.
- 金谷治. 1962. 慎到の思想について. 《集刊東洋學》 通号 7: 1~22.
- 大角紘一. 2013. 天下篇作者の『莊子』觀: 「彭蒙·田駢·慎到論」と「莊周論」を中心に. 大谷大学文芸学会 編. 《故佐藤義寛教授追悼論集》 文芸論叢 80: 61~80.
- 馬國翰 輯. 1979. 〈申子〉. 《玉函山房輯佚書》, 2763~2765. 京都: 中文出版社(영인).
- 木村英一. 1944/1998. 《法家思想の研究》. 東京: 弘文堂書房.
- 桑弘羊 撰, 王利器 校注. 《(新編諸子集成) 鹽鐵論校注》(上·下), 重印. 北京: 中華書局.
- 小野澤精一. 1980. 法家思想. 小野精一·中村元·玉城康四郎 共編. 《講座東洋思想 第4卷: 中國思想Ⅲ》, 97~214. 東京: 東京大學出版會.
- 荀況 著, 王天海 校釋. 2009. 《荀子校釋》(上冊), 重印. 上海: 上海古籍出版社.
- 楊家駱 編. 1980. 〈大體篇〉. 《先秦諸子考佚》, 167~174. 臺北: 鼎文書局.
- 黎翔鳳 撰, 梁運華 整理. 2016. 《(新編諸子集成) 管子校注》(上·中·下), 重印. 北京: 中華書局.
- 藝文印書館 編. 1981. 《十三經注疏 1, 尚書·周易》. 臺北: 藝文印書館.
- _____. 1981. 《十三經注疏 2, 詩經》. 臺北: 藝文印書館.
- _____. 1981. 《十三經注疏 5, 禮記》. 臺北: 藝文印書館.
- _____. 1981. 《十三經注疏 6, 左傳》. 臺北: 藝文印書館.
- _____. 1981. 《十三經注疏 8, 論語·孝經·爾雅·孟子》. 臺北: 藝文印書館.
- 王先謙 撰. 2016. 《(新編諸子集成) 荀子集解》(上·下), 重印. 北京: 中華書局.
- 王先慎 撰, 楊家駱 主編. 1991. 《新編諸子集成 5: 法家-韓非子集解》. 臺北: 世界書局.
- 陳鼓應. 1991. 《莊子今註今譯》. 香港: 中華書局.

- 淺野裕一. 1980. 道家思想の起源と系譜(上): 黃老道の成立を中心として. 《鳥根大壑教育學部紀要(人文·社會科學)》14: 1~38.
- _____. 1981. 道家思想の起源と系譜(下): 黃老道の成立を中心として. 《鳥根大壑教育學部紀要(人文·社會科學)》15: 61~106.
- 布施弥平治. 1967a. 申不害の政治說. 《政經研究》4(2): 1~14.
- 布施弥平治. 1967b. 慎到の政治說. 《政經研究》4(3): 35~48.
- 許富宏 撰. 2015. 《(新編諸子集成續編) 慎子集校集注》, 重印. 北京: 中華書局.
- 許慎 著, 段玉裁 注, 금하연·오재금 공편. 2010. 《說文解字 聲符辭典》. 서울: 일월산방.
- Creel, H. G. 1974. *Shen Pu-hai: A Chinese Political Philosopher of the Fourth Century B.C.* Chicago: University of Chicago Press.
- Eisenstadt, S. N. 2010. *The Political Systems of Empires.* New Brunswick & London: Transaction Publishers.
- 《한국의 지식콘텐츠-史記》. 2017. “太史公自敘”, “孟子荀卿列傳”, “老子韓非列傳”, “韓世家”
<http://www.krpia.co.kr/viewer?plctId=PLCT00004612&tabNodeId=NODE04239147#none>. 검색일 2017년 2월 5일-12일.
- 《한국의 지식콘텐츠-戰國策》. 2017. “楚策2”
<http://www.krpia.co.kr/viewer?plctId=PLCT00004891&tabNodeId=NODE04238395#none>. 검색일 2017년 2월 12일.
- 《두피디아》. 2017. “춘추전국시대”
http://www.doopedia.co.kr/doopedia/master/master.do?_method=view&MAS_IDX=101013000739102. 검색일 2017년 2월 4일.

Legal Thought and Responsible Government of Shen Dao and Shen Pu-Hai

Seung Yeon Han

In this paper, we analyze the principles of bureaucracy that were designed to overcome the national crisis and to implement responsible government in the early *fa-chia*, “the legalist school,” from the perspectives of Shen Dao and Shen Pu-Hai. Shen Dao insisted that the rule of *shih*, “power,” was based on the power of nature in the *Tao* school. Shen Dao stated that the monarch should take power, enact laws at the bureaucratic peak, and strictly enforce the law and that because this power and the law were intended to maintain social order, the power of the monarch should be constrained. Shen Dao believed that legally, the principles of bureaucracy that were responsible for the stability of the state and society were strong monarchical power, enactment of laws, division of labor, and the establishment of a performance-based bureaucracy. Meanwhile, Shen Pu-Hai asserted that the goal of politics was to enrich the people and the nation. He insisted on a meritocratic monarchy, as did Shen Dao, and he insisted on using the rule of *shu*, “technique,” for legal systems, administrative procedures, and organization. Shen Dao insisted that power should be given according to the specific office rather than individual persons, and Shen Pu-Hai insisted that the government should establish meritocratic principles and that the bureaucracy’s tasks should be carried out in accordance with administrative systems and procedures. In this sense, their claims were the cornerstone of modern bureaucracy.

※ Key Words: Shen Dao, Shen Pu-Hai, the rule of power, the rule of technique, the rule of law, meritocratic bureaucracy