

권위주의와 학연주의의 제도적 고착화과정에 관한 연구: 조선총독부 행정문화의 영향을 중심으로*

김윤호**

본 논문은 “한국 전통 행정문화로 알려진 권위주의, 학연(연고)주의에 일제의 영향은 없었는가?”라고 하는 연구 질문에 답하고자 하였다. 일제강점기 역사와 현대 한국행정을 연계하여 분석함으로써, (부정적) 한국 행정문화의 원인을 조선시대 및 유교사상에서만 찾으려고 했던 기존연구의 한계점을 극복하고자 하였다. 권위주의와 학연주의의 제도적 고착화 원인으로 일제 조선총독부의 행정문화에 주목하였으며, 그 근거로 갑오개혁기 전후의 인적, 제도적 차원의 단절성을 들었다. 분석 결과, 현대 한국행정 내에 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 권위주의와 학연주의의 제도적 고착화 원인은 일제 강점기의 조선총독부 통치체제에 있었음을 확인할 수 있었다. 총독을 정점으로 한 중앙집권적 위계체계는 이 땅에 권위주의 문화를 확산시켰으며, 조선총독부가 시행한 경성제대 출신자들에 대한 임용우대 정책은 관료제 내에 학연주의를 낳는 씨앗으로 작용하였다. 해방 후 미군정기, 대한민국의 여러 정권을 거치면서도 일제의 인적, 제도적 유산은 거의 그대로 유지되었다. 특히 유신체제하 여러 국가주도 경제개발 정책들은 박정희가 만주군관학교 시절 경험했던 만주국 사회실험 정책들을 모방한 것들이었다. 이러한 일제 행정의 유산, 어떻게 다룰 것인가라는 문제에 대해 이 논문은 장기적 안목에서의 청산과 미래형 한국 관료제를 제안하며 논의를 마무리 짓는다.

주제어: 권위주의, 학연주의, 조선총독부, 관료제

* 이 논문은 2017년도 서울시립대학교 교내학술연구비에 의하여 지원되었음.

** 코넬대학교에서 정치학 박사학위를 취득하고, 현재 서울시립대학교 행정학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 조직론, 행정개혁, 위기관리, 사회적경제 등이다(ykim@uos.ac.kr).

I. 서론

본 논문의 연구목적은 한국 행정문화의 중요한 특징으로 제시되고 있는 권위주의와 학연주의(연고주의)의 고착화 과정의 영향요인을 일제 조선총독부에서 추적하는데 있다. 즉, 한국 행정 속에 깊이 드리워진 일제의 그림자에 관한 글이다. 한국의 부정적 정치, 행정문화와 관련하여서는 다수의 선행연구가 한국의 전통문화와 유교사상에서 그 근원을 찾고자 하였다(박병련, 1994). 이들 연구에 의하면 유교는 군신, 부자, 부부, 형제, 사제 등의 관계를 수직적 관계로 보고 권위에 대한 무조건적인 복종을 요구한다는 것이다. 따라서 권위자에게는 권리만 있고 민에게는 의무만 있는 사고방식이 형성되어 갔으며, 이러한 권위주의적 문화는 “군사정권 이후에 생긴 것이 아니고 그 바탕이 우리의 유교문화 속”에 이미 내재되어 있었다는 것이다(조석준·임도빈, 2010: 35).¹⁾ 하지만, 이러한 일반적 시각과는 다른 견해도 존재한다. 박병련(1994: 271, 278)에 의하면 유교가 이상으로 삼는 관료는 군주의 하수인으로 맹목적인 충성을 하는 관계가 아닌 군주의 ‘부족한 곳을 메꾸어’주는 자라는 것이다, 또한, 맹자와 같은 유교 사상가들은 권위자인 정치행정가들에게 매우 존엄하고 엄격한 도덕적·윤리적 기준을 요구하였는데, 기존의 행정학자들은 이러한 사실을 간과하고 있다는 것이다.

물론 14세기말에서 19세기말에 이르기까지 조선을 지배하였던 유교사상(neo-confucianism, 성리학)은 입신양명, 관료권위주의, 실력주의 등의 가치를 이 땅에 심었다. 특히, 이들 가치는 고전적 실적제라고도 할 수 있는 과거제도과 밀접한 연관성을 지녔은 주지의 사실이다. 이러한 측면에서 볼 때, 본 연구가 분석하고자 하는 한국 행정문화(즉, 권위주의와 학연/학벌주의)는 성리학의 이념적 연속선상에 놓여 있다고 할 수 있다. 그러나 성리학의 파생적 가치와 제도를 가지고 현대 한국 행정문화의 구체적이고 실질적인 부분을 설명한다는 것은 시대적 간극이 클 뿐만 아니라 적실성이 떨어진다. 예컨대, 조선시대 과거제도에서 가장 중시되었던 문과는 유교적인 교양을 시험하는 곳이었다. 반면 과거제도의 문과에 비견될 수 있는 현행 행정고시 및 입법고시의 주류과목은 헌법, 행정법, 경제학, 행정학 등 (서구의) 근대 학문에 기원을 두고 있다. 결국, 유교적 유산은 한국 관료제를 설명하는데 있어 하나의 전통적 배경으로서만 이해해야 할 것이다. 따라서 현대 한국의 부정적 정치, 행정문화의 직접적인 요인을 찾기 위해서는 일제통치기의 행정문화 분석은 필수불가결하다. 왜냐하면 일제의 정치

1) 유교사상을 부정적으로 인식하게 된 역사적 기원은 구한말 개화기 개혁가들이 새로운 사회의 헤게모니를 장악하기 위해 전통가치체계의 전면적 타파를 하나의 방편으로 이용한 것에서 찾을 수 있다(박병련, 1994: 264)

행정이 자국이익, 즉 수탈을 위한 것이었으며, 이런 과정에서 형성된 정치행정 문화가 부정적이었음은 쉽게 짐작할 수 있기 때문이다. 일제하의 일본인 관료들은 강요 및 폭력적 권위행사를 하였고, 이러한 관습이 해방 후에도 그대로 유지 온존하게 되었다.

본 논문이 답하고자 하는 연구 질문은 “한국 전통 행정문화로 알려진 권위주의, 학연(연고)주의에 일제의 영향은 없었는가?” 이다. 현대 한국 행정문화의 직접적 요인을 일제강점기에 이식된 행정제도 및 문화에서 찾음으로써 유교사상에만 초점을 맞춘 대다수 한국 행정문화 연구의 한계점을 극복하고 학문 발전의 균형을 이루는데 공헌하고자 한다. 선행 연구에서 한국의 부정적 정치, 행정문화를 일제의 통치와 연계시키는 단편적 주장들은 있어왔으나(예, 박병련, 1994: 265; 하태수, 2002), 이를 구체적으로 입증해 보인 연구는 찾아보기 힘들었다. 이러한 측면에서 아래 논의가 이전 연구들이 드러낸 한계점을 조금이나마 메울 수 있기를 기대한다.

이 땅에서의 일제 지배라는 자체가 우리에게 치욕이며 가급적 외면하고 싶은 통한의 시기이다. 이러한 맥락에서 원로 행정학자 안용식 교수는 일제강점기 연구에 대해 다음과 같이 말하였다.

역사는 단절된 것이 아니다. ... 우리에게 사무치고 뼈아픈 역사지만 그럴수록 그것을 한데 모아 제대로 정리하는 일이야말로 오늘날 우리가 해야 할 과제라고 생각한다 (아시아경제, 2015. 12. 28).

또한, 일제의 조선 지배에 있어서의 핵심 역할을 한 기구는 다름 아닌 조선총독부였다. 조선총독부의 절대 권력은 조선 내에서의 견제장치의 부재뿐만이 아니라 본국으로부터의 독립적 지위에 기인한 바 크다. 일제 강점기 조선총독부의 지위는 절대적인 것이었기에 이에 관한 연구의 중요성을 부인하기 힘들다. 더욱이, 이러한 일제의 관료제 및 그 문화적 요소가 해방 후에 미군정기를 거쳐 대한민국의 정부 관료제에도 그대로 이어져 내려왔던 것을 고려했을 때, 한국 관료제를 이해하는 데 있어 조선총독부 연구는 가볍게 다루거나 외면하기 힘든 부분을 지니고 있다.

본 연구는 일제 관료제가 지녔던 권위주의 및 학연주의 행정문화가 어떤 역사적 과정을 밟아 현재까지 한국 정부 내에 지속되어 왔는지에 대해 논하고자 한다. 이를 위해 먼저, 행정문화에 관한 일반론과 한국 행정문화에 대한 선행연구의 한계를 언급하고, 권위주의와 학연주의의 고착화 과정을 연구하는데 있어 왜 일제 조선총독부 행정문화에 초점을 맞추어야 하는지에 대해 논한다. 이와 관련하여 갑오개혁기 전후의 인적, 제도적 차원의 단절성에 초점을 두고 기술한다. 둘째, 일제 조선총독부의 인사와

운영에서 관찰되는 권위주의적, 학연주의적 특성을 정리하고, 셋째, 해방 이후의 전개 과정에서 두 문화적 특성이 재생되는 과정에 대해 기술하고, 마지막으로 본 연구의 결과와 함의를 정리함으로써 논의를 마무리 짓는다.

II. 권위주의, 학연주의 개념과 일제 영향론의 근거

행정문화에 관한 개념정의에 있어 학자들은 다양한 의견을 제시하고 있다. 이는 주로 어느 집합체(예, 관료집단 또는 관료집단과 일반국민을 아우르는 포괄적 집단)에 공유된 가치 및 믿음체계인지에 대한 합의가 없기 때문이다(박천오, 2012: 164-165). 본 연구의 주된 목적이 조선총독부 관료제와 현대 한국 관료제와의 연속성을 보고자 하는 것이며, 또한 행정문화의 형성 주체가 일반적으로 관료집단이었기에 여기서는 협의적 시각을 취하고자 한다. 즉, 행정문화는 “행정체제 내 관료들 사이에 업무 수행 등과 관련하여 공유된 가치관 내지 사고방식”으로 이해할 수 있다(박천오, 2012: 165 재인용). 특히, 본 연구는 실질적으로 파악하고 분석 가능한 행정문화와 관련된 제도 및 관행에 초점을 맞추고자 한다.

한국의 행정문화를 분석한 주요 선행연구들은 대체로 권위주의, 의식주의, 가족주의, 계서주의, 연고(학연)주의, 운명주의 등을 그 특성으로 제시한다(예, 김운태, 1966; 백완기, 1975; 김광웅, 1981; 김해동, 1985). 본 연구는 이들 중에서 권위주의와 연고(학연)주의에 초점을 맞추고자 한다. 권위주의와 학연주의에 포커스를 두는 이유는, 이 두 문화적 요소의 제도적 고착화에 영향을 미친 것으로 파악되는 일제의 관료제(즉, 조선총독부)가 프러시아(즉, 근대 독일)의 합리적 법적 관료제(즉, 베버의 merit system)를 차용한 것과 깊은 관련이 있다.²⁾ 즉 베버 관료제의 주요 특성 중 (Rainey, 2014: 46) 권위적 체계(hierarchies of authority)와 법규에 의한 지배(rules and regulations)는 권위주의와, 공개경쟁시험에 기반 한 실적제(selection and promotion

2) 일제는 그들 고유의 제도와 문물을 한국에 이식한 것이 아니라, 잘 기획된 학습을 통해 얻은 서양제도들을 일본에 토착화 시킨 다음 한국에 부과하였다. 다시 말해, 메이지 원로들은 일본제국주의 헌법을 제정할 때 독일(프러시아)형을 단순히 모방하지 않고 일본의 현실에 부합하도록 그 내용에 변화를 가하였다. 헌법의 사상적 틀을 짜는데 있어서 복지적 요소가 제거된 슈타인의 사회군주제를 차용함으로써 국론통일만을 강조하였던 것이다(하태수, 2002: 59). 또한 메이지의 헌법제정자들은 공익(publicness)은 법률과 헌법적 전문성을 지닌 관료들에 의해 구현될 수 있다는 믿음 하에 프러시아의 합리적 법적 관료제(즉, 베버의 merit system)를 도입하였다(Silberman, 1993: 197, 206, 221). 일제가 베버의 관료제를 구축하기 위해 시행하였던 제도가 고등문관(고문)시험과 보통문관(보문)시험이었다.

on merit)는 학연(학벌)주의와 밀접한 관계를 지닌다. 아울러, 본 연구에서는 권위주의와 학연주의를 편의상 서로 독립적으로 다루고 있으나, 학연주의가 엘리트주의(학벌주의)와 맞물릴 때 권위주의의 일부로 취급될 수도 있다. 또한, 권위주의와 학연주의는 조직 내 지배하는 영역에 있어 차이가 있다. 즉, 권위주의는 조직 전반적 문화현상인 반면 학연주의는 주로 인사 문제에 국한된 문화현상으로 볼 수 있는 것이다. 따라서 본 연구는 권위주의에 보다 많은 논의를 할애하고자 한다. 먼저 권위주의와 학연주의에 대한 일반적 개념을 정리하고, 두 행정문화의 고착화 원인을 일제 조선총독부에서 찾아야 하는 이유에 대해 논한다.

1. 권위주의

권위주의(authoritarianism)는 이에 대한 학자들의 다양한 개념정의가 존재하나 공통적으로 “지배복종이나 우열관계에 기초를 둔 계층적” 가치관으로 이해된다(백완기, 1984: 55). 따라서 권위주의 체제하의 인간은 “강자에 대해서는 무비판적이고 복종적인 태도를 취하며 동시에 약자에 대해서는 강압적”으로 대하여 그들로 하여금 복종하게 만들려는 성향을 띤다(Fromm, 1973; 백완기, 1984: 53 재인용). 또한, 권위주의적 인간은 모든 사람들이 마치 사다리의 등급에 따라 앉아 있는 것처럼 인식하여, 특정한 사다리의 어느 등급에 위치하느냐에 따라 차별적으로 대하게 되는 것이다(Maslow, 1943: 405). 즉, 사회에서의 지위, 신분, 경제 능력 등의 계급에 따라 인간 관계를 서열화, 즉 상하 관계로 인식하여 지시와 복종의 구조로 규정하는 계서주의는 권위주의를 구성하는 가장 기본적인 개념이다(백완기, 1984: 55). 결국 권위주의란 사다리의 꼭대기에 이르르고자하는, 즉 힘(인간을 지배하고 복종시키고자 하는 권력)에 대한 추구로 이해할 수 있다. 권위주의는 계서적 기강을 확립하고 지도자의 통솔력을 강화하는데 기여하지만 여러 부정적 요소를 지니고 있다(오석홍, 2002: 88-89). 상위자에 대한 과잉충성 및 과잉동조와 같은 행태를 조장한다. 최상층에서의 독단적 조직운영으로 인하여 의사결정은 폐쇄적이고 밀실화된다. 나아가 조직 내외에 과도한 통제와 규제가 가해지며 이는 번문옥례(red-tape)의 조장으로 나타난다. 따라서 법률은 국민의 인권을 보호를 위해 존재하는 것이 아닌 지배도구로 인식된다. 또한, 권위주의 하에서는 힘의 논리가 지배적이 되어 남녀차별, 관준민비 등의 차별주의 현상이 나타나며, 관료들의 책임의식을 마비시키게 되어 관편의위주, 공급자 중심적인 행태를 불러일으킨다. 한 개인에게 있어, 강한 사람이나 권위에 무조건적으로 복종하는 사고가 경직화될 때, 외국인이나 소수집단을 혐오하고 공격하는 경향이 자주 나타나게 되는 데, 이

를 ‘권위주의 성격’(authoritarian personality)이라고 부른다(Fromm, 1973). 권위주의 성격을 지닌 자는 사고의 유연성이 부족하여 자신의 생각이 사회에서도 상식이라고 오해하는 경향이 강하며, 특히 이러한 부류의 사람들이 제2차 세계대전 당시 파시즘을 받아들여 반유대적편견 및 유태인학살과 같은 행태를 보였다. 이러한 극단적 상황이 아니더라도, 관료제의 삶의 방식에 익숙해진 현대인은 “권위주의의 편리함에 무력”하게 되고, 결국 사회 전체적으로 봤을 때는 인간의 자유는 침해되고 효율적 통제만이 강조 되는 현상이 나타난다(임의영, 2005: 36).

2. 학연주의

학연주의(old-boy network)의 개념을 정의하기 위해서는 먼저 가족주의에 대한 이해가 필요하다. 학연주의는 가족주의에서 파생된 현상으로 볼 수 있기 때문이다. 본래 가족주의는 아버지, 어머니, 형제로 구성되는 가족, 또는 가까운 친족에 대한 충성심, 즉 혈연관계를 기반으로 한 개념이었다(백완기, 1984: 37). 그러나 현대의 사회생활에서 가족주의는 친족과 같은 제1차적 집단에 대한 충성을 넘어 출생지, 본적지, 씨족집단, 출신학교 등에 대한 충성심으로 연장되었다. 본 연구에서는 가족주의의 파생개념 중 하나인 학연주의에 초점을 맞춰 논의한다.

학연주의는 동창관계를 강조하며, 특히 조직 구성원들의 선발 기준 적용에 있어 학벌과 같은 개인적인 인연을 우선시하는 주의를 말한다. 사람을 임용, 평가하고 승진시키는데 있어서 능력이나 실적보다는 연고관계, 즉 “네가 어디 출신이며 어느 학교를 나왔고 또 누구를 아느냐?”를 따지게 되는 현상이 나타난다(백완기, 1984: 44). 이와 같은 귀속성이 높은 문화에서는 잘 알고 친한 - 즉 연고관계가 있는 - 사람에게 “특별 배려를 해야 한다는 의리의식, 은혜를 갚아야 한다는 보은의식”이 행동의 기준이 되는 것이다(오석홍, 2002: 89). 상급자와 출신학교 또는 출신지가 같은 자들이 특혜를 받는 조직문화에서는 부처장의 출신배경에 따라 관료들은 자신들의 미래를 예측하게 된다(백완기, 1984: 45). 나아가 (특히 과거에는) 부처 밖의 시민이나 고객은 관료들로부터 공평한 대우를 받을 것이라 기대하기 어려웠다. 이렇다 보니, 심지어 고객은 공적용무를 보기 전에 자신과 관리자와의 연고관계를 따져보려는 태도를 지니기도 하였던 것이다(백완기, 1984: 46).

1차적 집단을 중시하는 연고주의 및 학연주의는 직장 내에서 친화적 분위기를 장려하여 인간관계를 개선하기도 하지만 사회부조리의 요소 또한 내재하고 있다(오석홍, 2002: 90; 백완기, 1984: 48). 조직구성원들로 하여금 공과 사를 구분 짓지 못하게

하며, 파벌적, 할거적 행태를 조장한다. 즉, 실력보다는 줄을 잘 서야 한다는 의식을 갖게 한다. 또한, 의사결정자들이 자신의 연고관계에 눈이 멀게 될 경우, 사안을 객관화하여 보지 못하게 되고, 이는 공익을 해치는 정책결정으로 이어질 수 있다.

연고주의 및 학연주의의 유사 개념으로 파벌주의, 학벌주의, 학력주의 등이 있다. 여기서 이들 용어 간의 차이점을 중심으로 개념정의를 해 둘 필요가 있겠다. 먼저, 연고주의란 혈연, 지연, 학연이라는 전통적 사회관계를 중요시하거나 우선시 하는 사고방식을 뜻한다. 이러한 맥락에서 학연주의는 연고주의의 일부로 이해된다. 특정 연고 또는 주의, 주장 등에 정치적 또는 경제적 이해관계가 접목되면 배타적인 사람들의 연관이 생겨나는 데 이를 파벌이라 부른다.³⁾ 정당내의 파벌, 출신지역에 의한 파벌, 출신 학교에 의한 학벌, 출신 집안에 따른 문벌 등이 있으며 각 파벌에 대해 사람들이 강한 충성심을 지닐 때 이를 파벌주의(의식)라 일컫는다(백완기, 1984: 43). 따라서 파벌주의는 연고주의에 비해 공통의 출신배경과 이해관계로 똘똘 뭉친 집단에 기반 한 개념으로 이해할 수 있다. 같은 맥락에서 파벌주의의 일종인 학벌주의는 학연주의에 비해 타 집단에 대한 배타성이 강한 사회현상으로 볼 수 있다. 학벌주의는 개인의 능력과는 무관하게 출신 학교의 지위를 중요하게 고려하는 사회현상이다. 학생들이 대학의 좋고 나쁨 또는 학문 수준이 아니라 이름을 보고 선택하는 것이 그 예다. 왜냐하면, 사회 전 영역에 걸쳐 특정학교 중심의 학벌에 따라 권력이 집중되기 때문이다. 흔히 학벌주의는 ‘수평적’ 학력주의로도 이해된다. 수평적 학력주의란 초등, 중등, 고등교육 등 각각 동일선 상의 학력이라도 학교이름, 학교의 종류, 학과 등 사회적 위신에 따라 서로 다른 가치가 부여되는 사회현상을 말한다. 이에 반해, ‘수직적’ 학력주의는 한 개인이 상기 정규교육을 받은 총 연수 (years of schooling), 이른바 ‘가방끈의 길이’를 의미한다.⁴⁾

3. 권위주의와 학연주의의 고착화 원인을 일제에서 찾아야 하는 이유

서론에서 언급한 바와 같이 한국 행정문화의 부정적 측면, 즉 권위주의, 학연주의에 대한 선행연구들은 그 기원을 조선시대 및 유교사상에 둔다. 그러나 군사부와 같은 권위 행위자에게 권한만 있고 책임은 없다고 해석한 기존 행정학자들의 유교에 대한 시

3) ‘위키백과’ 공식 홈페이지 참조 (<https://ko.wikipedia.org/wiki/파벌>).

4) 학벌주의 및 학력주의 관련하여 ‘한국민족문화대백과사전’ 공식 홈페이지 참조 (<http://encykorea.aks.ac.kr/Contents/Item/E0068931>).

각은 이들 권위자들에게 매우 준엄하고 엄격한 도덕적·윤리적 기준을 요구했던 유교 본래의 심오한 뜻을 제대로 파악하지 못한 측면이 있다. 즉, 기존 선행연구들은 유교 사상을 표피적이고 단순화하여 해석하였을 뿐만이 아니라, 나아가 한국 행정문화의 부정적 측면과 연계시키는 오류를 범하였다.

조선왕조 체제는 우리가 흔히 인식하는 과도한 집권화, 즉 권위주의와는 거리가 있었다(Woo-Cumings, 1994: 145-146). 즉, 당시 관료제는 왕족의 절대주의에 대한 억제 기능을 수행하였다. 이는 신하가 군주에게 진정 및 충고를 할 수 있는 권리를 보장한 유교원리에 입각한 것이었다. 예컨대 영의정, 좌의정, 우의정의 합의제 기관이었던 의정부는 국가의 중대사에 대한 논의를 통해 왕권을 견제하는 기능을 하였으며, 특히 재상 영의정은 왕의 모든 행동을 감시하고 비판할 수 있는 권한을 지니고 있었다. 또한, 사헌부와 사간원 조직은 왕의 인사권을 제한하는 역할을 하였다. 이러한 부하의 견제 기능은 하부의 각 정부관청 내에도 확립되어 갔다. 이는 정부 내에 견제와 균형에 기반한 복잡한 구조("an intricate network of checks and balances": Woo-Cumings, 1994: 146)를 구축하였다. 결국 이는 조선왕조 체제의 정치적 안정성을 500년 동안 지속하게 한 주요원인이 되었다(Palais, 1975). 또한 조선왕조는 유교의 인의예지 사상을 통치뿐만이 아니라 자신들에게도 적용하여, 호화스럽고 사치스러운 일상생활을 회피하였다(함재봉, 2000). 위에서 논의한 바와 같이 유교원리를 따랐던 조선 왕족의 권력은 관료제에 의해 억제되었던 반면, 일제 조선총독부의 총독은 누구로부터의, 심지어 내지로부터의 간섭도 받지 않는 절대 권력을 휘둘렀다(자세한 논의는 후술부분 참조).

또한, 조선시대에는 현대의 학연 및 연고와 비견될 수 있는 문벌(門閥)이 있었다. 문벌이란 대대로 내려오는 그 집안의 사회적 지위나 신분을 의미하였는데, 고관의 자제, 즉 문벌에게는 관계, 관직에 입문하고, 승진하는데 특전을 인정하였다. 다산 정약용은 당시의 과거시험 응시에 있어 엄격한 신분제한의 문제점에 대해 다음과 같이 언급하였다: "소민(小民)이라 하여 등용하지 아니하고, 중인(中人)이라 하여 등용하지 아니하고, ..., 등용될 수 있는 것은 오직 수십 가구의 문벌 좋은 사람들뿐인데, 그 가운데에는 사건에 연루되어 등용될 수 없는 사람들이 또한 많습니다"(김영평 외, 2010: 67-68). 다산의 주장과 같이 문과 과거 합격자를 다수 배출하는 씨족(혈연공동체)이 등장하였고 이들을 중심으로 문벌의식이 형성되어 갔다. 특히, 조선 중기 교학진흥책으로 설립된 서원(書院)은 학맥, 나아가 문벌의식을 강화하는 주요요인이 되었다.⁵⁾ 하지만, 과거제도와 맞

5) '한국민족문화대백과사전' 공식 홈페이지 참조 (<http://encykorea.aks.ac.kr>).

물린 문벌의식은 진정한 능력 본위의 인재등용을 방해하여 조선의 국운마저 시들게 하였다(김영평 외, 2010: 67). 즉, 조선후기에 들어서는 매관매직이 유행하였으며, 이러한 관직 등용의 부정부패는 당쟁의 격화와 함께 증폭되었다. 예컨대, 소속 당에서 정권을 쥐게 되면 당세를 확장하기 위해 과거 시험을 빈번히 개최하여 자기 당의 자체 및 문벌을 부정하게 합격시키는 경우도 있었다(이상엽, 2002: 166). 결국, 갑신정변(1884) 당시 문벌의 폐해를 없애고자 하였던 개화당은 문벌폐지와 함께, 인민 평등의 권리를 보장하고, 사람이 능력으로써 관직에 등용될 수 있도록 하는 강령을 ‘갑신혁신정강’에 설정하였다. 이러한 문벌폐해에 대한 심각성은 과거제 및 신분제 폐지, 즉 갑오개혁(1894)으로 이어졌던 것이다. 정리하자면, 조선시대의 과거시험은 문벌 출신들 간의 ‘제한된’ 경쟁체제로 시행되었으며, 이러한 경쟁마저도 조선후기에 들어서는 관직 등용의 부정부패로 인해 혼탁해지고 만다. 반면 (후술하는 바와 같이) 일제 조선총독부 하에서의 관리 등용은 경성제대 출신을 우대하는 학연이 암암리에 영향을 미치긴 하였으나, 관리 임용을 위한 시험을 놓고 봤을 때는 사회적 신분에 관계없이 누구에게나 동등하게 수험기회가 주어졌던 공개경쟁체제(merit system)였다. 다시 말해, 경성제대 출신이라 하더라도 그렇지 못한 자들과 실력을 겨루어 (당시 자격시험이던) 고등문관(고문) 시험을 패스하여야만 관리 등용의 기회가 주어졌던 것이다. 결국, 조선총독부에는 경성제대 출신자들의 고문 합격자들이 압도적으로 많았고 이들은 중심으로 학연(학벌)주의가 형성되었다.

위에서 논의한 바와 같이, 유교 및 조선시대의 가치와 제도를 현대 한국 행정문화의 구체적이고 실질적인 부분과 연계하여 설명한다는 것은 시대적 간극이 클 뿐만 아니라 적실성도 떨어진다. 즉, 권위주의, 학연주의와 같은 한국 행정문화의 부정적 요소를 조선시대의 유교사상 및 문벌 우대정책과 연계하여 설명하는 것은 적합하지 않아 보인다. 물론, 조선의 성리학은 가부장적 가족주의 가치가 반영된 관료제를 바람직한 것으로 보았으며, 따라서 권위에 대한 존중이 관료 행정의 주요 기반이 되었었다(Woo-Cummings, 1994: 146). 또한 과거제도 하의 조선사회는 교육 받은 관리(즉, 사대부)에 대한 존경심이 매우 강하였다. 이러한 사실들을 놓고 볼 때 유교 및 조선시대의 유산은 현대 한국행정의 권위주의와 학연주의를 설명하는데 있어 하나의 전통적인 배경 정도로 한정하여 다루어질 필요가 있다. 따라서 본 연구는 한국행정의 권위주의와 학연주의를 제도적으로 고착화시킨 요인으로 일제 조선총독부의 행정문화를 분석하고자 한다. 이같이 일제의 영향을 제안하는 근거로, 일제 조선총독부와 해방 후 미군정, 대한민국 정부 간에는 인적, 제도적 연속성이 발견되는 반면(후술하는 IV 장 참조), 갑오개혁 이전과 이후, 즉 조선왕조와 일제강점기 간, 에 있어서는 두 가지 차원.

에서 상당 부분 단절적인 사실에 주목하고자 한다. 즉, 1894년 7월부터 1895년 7월 까지 일본 주도 하 조선정부에 의해 단행된 갑오개혁으로 인해 전통적인 과거제가 폐지되어 근대적 관료제도가 도입되고 신분제 질서가 폐기되었다. 당시 박영효, 서광범 등이 주도했던 개화파 정부는 일제의 재정적 지원과 군사적 보호 하에 개혁을 실시하였으며, 조선 정부 및 사회구조를 메이지 유신 이후의 일본과 흡사하게 변혁하고자 하였다(도면희, 2014: 14-15). 갑오개혁에 의해 과거가 폐지됨에 따라 문벌, 귀천에 상관없는 인재등용이 가능케 됨으로써 하급 관직에 (일본유학, 관립일어학교, 일본계 사립학교를 통해) 신식 교육을 받은 조선인들이 조선정부 관료로 상당수 유입되었다.

하지만, 일제 통감부시기를 거쳐 조선총독부 초기에 이르기까지 존재했던 고위직 조선인 관리들은 급속도로 조선총독부 관료조직에서 사라져 갔을 것으로 여겨진다. 즉, 한일합방 이후 조선인 고급 관료들이 일본인들에 의해 대체됨으로써 이들이 구한말 시절부터 지녔을 것으로 보이는 조선의 전통적 행정지식 및 경험은 조선총독부 관료조직에서 소멸되어 갔던 것이다. 반면 일본인의 경우, (후술하는 <표 1> 참조) 병합초기인 1913년 당시 약 14,000명의 관리가 조선에 주재하였으나, 1937년에 이르러서는 이들 숫자가 약 3배인 41,000명대로 급증하였다. 이는 일본인 관리가 조선총독부의 요직을 독점해감으로써 일제의 행정 기술과 경험이 이 땅의 관료조직에 확산되어 갔음을 암시한다.

갑오개혁 (즉, 일제의 침략) 전후의 단절적 특성은 인적 측면뿐만이 아니라 제도적 측면에서도 나타났는데 그 기폭제 역할을 한 것이 바로 일제의 “내지연장주의”(內地延長主義) 정책기조이다. 즉 내지연장주의는 조선의 식민지화 후 그들의 행정문화와 관료제도가 이 땅에 이식되는데 결정적 역할을 하였으며, 그로 인해 갑오개혁 이전 조선왕조의 행정제도 및 문화는 완전히 소멸되어 버렸다. 岡本眞希子(2008: 17)는 일제의 내지연장주의에 기초한 식민지 정책을 다음과 같이 기술하였다:

일본의 식민지 행정은 중앙집권적이었으며, 내지연장주의에 기반 한 관료적 행정이었고, 상위 직급뿐만 아니라 하위직에 이르기까지 내지인으로 다수 충원함으로써 원주자에 대해 지위를 거의 부여하지 않았으며, 식민지행정을 위해 특별한 관리 양성 및 국가시험제도를 설치하지 않았으며, 본국관리와 동일한 일반적 자격을 적용하였으며, ... 식민지의 특수한 행정제도, 자주적인 정치발전을 인정하지 아니하였다.

내지연장주의에 의거, 일제는 (예컨대) 식민지 관료 임용에 있어서 본국과 동일하게 문

관시험규칙(1894년 1월 처음 시행되었으며 고등문관시험[高等文官試驗: 고문시험]과 보통문관시험[普通文官試驗: 보문시험]으로 나뉘)을 적용하였다.⁶⁾ 이는 본국의 제도가 문화와 언어가 다른 식민지사회에 그대로 이식되었음을 의미하였다(岡本真希子, 2008: 18, 227). 고등문관시험은 매년 1회 동경에서 치러졌으며 필기시험은 헌법, 형법, 민법, 행정법, 경제학, 국제공법의 6과목 외에, 재정학, 상법, 형사소송법, 민사소송법 중 1과목을 선택케 함으로써 총 7과목으로 실시되었으며, 구술시험도 진행되었다. 수험과목에서 알 수 있듯이, 고문합격자로서 식민지에 부임하는 자는 식민지에 관한 전문지식 및 현지어를 학습할 필요도 없이 식민지 관료로 임용될 자격을 획득하였던 것이다(岡本真希子, 2008: 236). 결국, 관료제 내 인적, 제도적 차원에 있어서 조선왕조와 일제 조선총독부간 단절성, 그리고 조선총독부와 미군정 및 대한민국 정권들 간 연속성(후술하는 IV 장 참조)으로 인해 한국 행정문화의 부정적 측면인 권위주의와 학연주의의 (제도상의) 고착화 원인을 일제 조선총독부에서 탐색할 필요가 있는 것이다.

Ⅲ. 일제 조선총독부의 권위주의적, 학연주의적 특성

본 장에서는 조선총독부 관료제를 통해 일제에 의해 이식된 권위주의와 학연주의 행정문화에 대해 분석한다. 이러한 분석을 위해서는 (앞서 언급하였듯이) 조선총독부의 관료제는 본국(내지)에 형성되어 있던 관료제도의 체계를 이식한 것이라는 사실에 주목할 필요가 있다. 즉 일제의 관료체계와 연계된 내지연장주의적 시각에서 조선총독부의 권위주의와 학연주의적 특성에 대해 살펴본다.

1. 조선총독부의 권위주의

1) 집권적 위계체제

조선총독부의 총독은 정권(政權), 병권(兵權), 입법권(立法權)을 동시에 거머쥔 전제군주와 다름없는 존재였다. 나아가 일제강점기 전 기간에 걸쳐 조선총독은 모두 무관(武官)출신이었다. 즉 문관(文官)이라는 다른 선택지가 있었음에도 불구하고 무관만이

6) 다만, 식민지출신자만을 대상으로 한 특별임용제도가 있었다. 이 제도는 식민지 상황을 고려한 제도라고도 볼 수 있으나, 일본인이 아닌 현지인, 특히 현장위주의 하위직급들을 위한 것이었다.

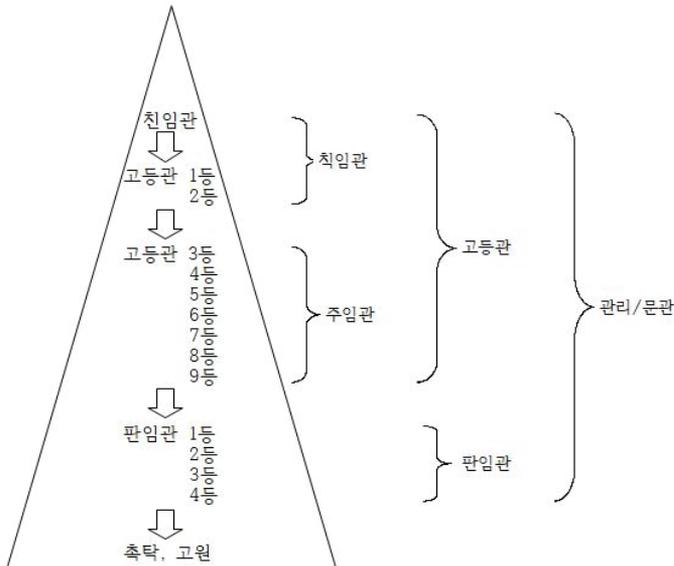
임명되었던 것이다(岡本真希子, 2008: 491). 이는 총독부의 조선지배체제가 군부주도 하에 운영되었음을 의미한다(岡本真希子, 2008: 492). 따라서 군 출신 총독의 강력한 지배하에 있던 총독부는 내부 부서들이 “종합행정”기구화 되어 - 즉 일원화되어 - 일사불란하게 움직이는 체제를 갖추고 있었다. 이는 내지에서 흔히 볼 수 있었던 각 성청간의 권한 대립 현상, 이른바 ‘섹셔널리즘’(sectionalism)과는 거리가 먼 것 이었다. 또한 내지에서는 중앙의 결정사항이 지방의 행정관청까지 관철되지 않는 경우가 많았으나, 조선에서는 총독부 본부의 결정이 지방까지 관철되는 구조로 되어 있었다(岡本真希子, 2008: 552). 즉 지방정부가 중앙정부의 권위주의적 행정을 민간에게 직접 전달하는 억압적 일선집행기관으로서의 기능을 담당하였던 것이다(하태수, 2002: 61-62). 결국, 조선총독부는 본부뿐만 아니라 본부와 지방청간의 관계에 있어서도 총독을 정점으로 한 권위주의 체제하에 있었다. 이는 내지에서 나타났던, 보다 분권화된 중앙 및 중앙과 지방의 관계와는 차별화 된 것이었다.

나아가 조선총독 중심의 권위주의, 즉 계서주의 체제는 민간분야와의 관계에서도 나타났다. 당시 관청의 통제에 대해 민간이 협력적이었는데, 이는 민간 사업자가 조선에서 사업을 하기 위해서는 절대 권력을 지녔던 총독에게 의존하여야만 하였던 것에 기인한다. 따라서 민간은 총독부에 줄을 대기 위해 낙하산(‘아마쿠다리’: 天下り) 관료를 사내 고문 등으로 받아들일 필요가 있었으며, 이 같은 낙하산 인사는 총독부에게도 민간통제를 보다 원활하게 하는 중요한 기능을 하였다. 예컨대, 조선총독부 국장 및 도지사는 퇴직 후, 조선식산은행, 경성상공회의소, 조선임업개발회사, 조선잠사주식회사, 조선화재해상보험, 동양척식주식회사, 조선방송협회, 조선미곡창고 등 순수 민간회사, 반관반민의 조직, 또는 관제회사에 낙하산 형태로 사장, 이사, 고문 등으로 취임하였다. 내지인 전직 관료의 경우 민간에 낙하산 형태로 부임한다 해도 현역 시절의 봉급 수준으로 대우를 받았기에 급여상의 손실은 없었다(岡本真希子, 2008: 550-551). 따라서 관리들은 자신의 퇴직 후를 고려하여 현직에 있을 때 장래 낙하산 부임처인 이들 기관들에 대한 관할권 - 소위 ‘나와바리’(繩張り) - 을 유지하고자 힘썼다(本田雅俊, 2001: 74).

앞서 일제의 식민지 지배체제는 중앙과 지방정부 간 또는 정부와 민간 간의 관계에 있어 위계적 성격을 띠었음을 밝혔다. 마찬가지로 조선총독부 내부조직은 강한 위계적 성격을 띠었다. 이미 일본 정부에 자리 잡고 있던 위계체제, 즉 천황으로부터의 신분적 거리 - 위계관등(位階官等) - 에 따른 관료체제를 “내지연장주의”에 입각하여 조선총독부에도 그대로 적용하였다(岡本真希子, 2008: 41-42, 44). 일제의 관료체제는 크게 보아 상층에 해당하는 고등관(高等官)과 그 아래에 존재하는 판임관(判任官)으로 구

성되었다. 먼저 고등관은 임명형식에 따라 상층인 칙임관(勅任官)과 하층인 주임관(奏任官)으로 분류되었으며 특히 칙임관은 최상층에 해당하는 친임관(親任官)과 그 아래 (그 밖의) 칙임관으로 나뉘었다. 조선총독부에서 친임관에 해당하는 관리는 총독(總督)과 정무총감(政務總監)뿐이었다. 나아가 친임관을 제외한 고등관은 위계관등에 따라 더욱 세분화되었는데 1~2등을 칙임관으로 3~9등은 주임관으로 불렀다. 관리들 간에 하나의 규범이었던 출세라는 측면에서 볼 때 칙임관과 주임관 간에는 큰 차이가 있었다. 끝으로 고등관(즉, 주임관) 아래에 위치한 판임관도 위계관등에 의해 1~4등으로 세분화되었다. 주임관은 고등문관(고문)시험 합격자 중에서만 임용된 반면, 판임관은 고문시험뿐 아니라 보통문관(보문)시험 합격자 중에서도 임용되었다(岡本真希子, 2008: 228). 특히 당시 조선인들에게 있어서 보문시험은 “입신출세”의 돌파구였으며, 판임관으로의 등용은 지위의 상승, 직업으로서의 안정성을 부여하였다(장신, 2002). 결국, 보문시험이라는 등용문을 통해 많은 조선인들이 조선총독부의 중·하층부를 형성하여 갔다. 판임관까지를 통상 관리(官吏) 또는 문관(文官)이라 칭하였으며, 그 아래에는 촉탁 및 고원과 같은 임시직이 존재하였다. <그림 1>은 일제 관료제를 위계관등에 따라 나타내었다.

<그림 1> 일제 관료제의 신분질서



조선총독부 관료제 내의 계서주의를 단적으로 보여주는 것이 바로 품의제(稟議制)이다. 품의제라는 용어는 현대 한국의 중앙 및 지방행정에서 일반화되어 사용되고 있으나, 실은 일제 행정용어 잔재 중 하나이다(조석준·임도빈, 2010: 231). 일본어로 ‘린기세이’(りんぎせい)라고 불리며, 린기, 즉 품의는 본래 ‘상관의 의향을 여쭙다’라는 의미를 지니고 있다(西尾勝, 2002: 302; 城山英明 외, 2002: 67). 따라서 품의제란 상관의 의견을 묻는 의사결정 제도를 뜻한다. 먼저 하급 직원이 특정 계획을 어떻게 관리할 것인지에 대해 기안하고, 이 초안이 하급공무원에서 시작하여 중간관리자를 거쳐 최고관리자까지 점차 위로 올라가면서 회람되며, 마지막으로 최고관리자가 그 계획안에 날인하였을 때 해당 부서의 최종적인 의사결정이 이루어진 것으로 본다. 즉, 품의제는 말단에서 최고위직까지 관련된 모든 직원들로 하여금 집단적 의사결정에 참여하게 함으로써 조직 전체적 합의를 이루고자 한다. 조선총독부의 품의제도 운영은 총독에게까지 안을 올려서 허락을 받는 형태였으나, 실질적으로 계획안은 실무선에서 결정되고 처리되었다. 즉, 총독의 제가는 형식적인 것이었다. 아래는 1920년대 “문화정치”기에 조선총독부 과장·국장[현재로 말하자면 부처의 국장·장관을 역임한 전직 일본인 관료의 회상이다.

[총독은] 최후의 결정권을 쥐고 있었을 뿐이었어요. 대부분의 업무는 모두 부하 관료들이 합니다. ... 어쨌든 과장 선에서 안을 만들고 국장의 승낙을 받습니다. ... 총독이라 하더라도 업무의 세세한 부분까지 알 수 없으므로 ... 국장이 승낙을 하면 총독명의로 발표하는 것이 보통의 경우입니다. 특별히 총독의 정책방향에 반하거나 옳지 않은 일이 아닌 이상 그렇게 합니다 (岡本真希子, 2008: 300).

일제의 관료제 내에는 위에서 기술한 바와 같이 공식화된 위계관등 및 품의제, 다시 말해 관리들 간의 계서주의가 존재하였다. 그러나 이러한 계서주의는 비공식화 된 형태로도 나타났는데 고문 합격자들의 성적에 따른 성정간의 서열화였다. 1895년에서 1918년에 걸쳐 배출된 고문합격자 중, 성적이 각 연도의 합격자 5위 이내에 든 자는 총 120명이었다. 그러나 이들이 선택한 관청은 내무성, 대장성, 체신성, 농상공부 순이었고 조선총독부와 같은 식민지 관청을 선택한 자는 아무도 없었다(岡本真希子, 2008: 286). 즉, 고문합격자에게 가장 인기 있었던 기관은 내무성 또는 대장성이었으며 이들 관청에 배속되기 위해서는 높은 경쟁률을 뚫어야만 하였다(秦郁彦, 1983: 22-23). 한 전직 관료는 다음과 같이 회고하였다.

영달의 가장 유력한 요소라고 할 수 있는 힘의 판정은 성적에 의한 것이다. 두뇌이다. 지사가 되는 자는 고문시험 성적 상위 3분지 1이상, 그 이하는 일반적으로 부장에서 마친다. ... 시험성적이 나쁘면 2류 중앙관청 또는 조선, 대만, 관동주 등의 신영토로 전향하여 그곳서 성공한 예도 적지 않다 (悠々閑人, 1935: 79).

결국, 고문 성적이 좋은 자는 동경의 내무성, 대장성 등의 중앙관청에서 채용되고 나머지는 어쩔 수 없이 생계유지를 위해 식민지로 보내졌다. 다만, 식민지 관청은 인기 관청이 아니었음에도 불구하고 1930년대 들어서 유자격자(즉, 고문, 보문 등의 시험 합격자)들이 지속적으로 부임했는데 이는 취직난과 같은 당시 상황이 작용하였기 때문이다. 조선총독부와 같은 식민지관청은 1920년대 후반에서 1930년대 중반까지 과도하게 배출된 신규 유자격자의 흡수처로서 기능하고 있었다(岡本真希子, 2008: 289). 다시 말해, 조선총독부 관리들은 내지의 내무성, 대장성 등 중앙관청 관리들과 위계관등상 동등한 위치에 있었다 하더라도, 내지의 동급 관리들에게 심리적 열등의식을 지냈을 것으로 보인다.

2) 차별현상

권위주의 체제하에서는 힘의 논리를 배경으로 한 차별주의 현상이 나타난다고 앞서 기술한 바 있다. 같은 맥락에서 일제의 권위적 지배체제는 관리임용에 있어서 민족차별을 극명하게 드러냈다(岡本真希子, 2008: 60). <표 1>은 조선총독부 및 소속관서의 내지인·조선인 직원 수 변동을 직급별로 나타낸다. 친임관 및 칙임관 (또는 칙임관 待遇官吏)⁷⁾ 직원 수의 변동을 살펴보면 1913-1942년의 기간 동안 내지인(일본인)은 4배 이상 증가하여 1942년에는 129명이었던 반면, 조선인의 경우 거의 대부분의 기간에 걸쳐 30명대에 머무르고 있음을 알 수 있다. 이들 조선인 칙임관 대우관리 중 30명 정도가 총독의 자문기관에 불과했던 중추원(中樞院)에서 일제의 어용관리(고문)로서의 기능을 하였으며, 나머지 5~6명 정도가 지방청의 장관 및 지사의 자리에 있었다(岡本真希子, 2008: 61-64). 즉, 조선총독부 본부, 소속관서의 국장 및 법원장, 검사장 등 실권을 지닌 요직에는 조선인은 전무하였으며 이들 직책은 모두 내지인 차지였다.

7) 친임관의 경우 총독과 정무총감 2명에 불과하였으므로 실질적으로는 칙임관 및 그 대우관리만을 지칭한다.

년도	친인관 및 친인관·동대우관		주인관·동대우관		편인관·동대우관		축탁 (축탁)		고원 (고원)		합계							
	내지인	조선인	내지인	조선인	내지인	조선인	내지인	조선인	내지인	조선인	내지인	조선인	내지인	조선인	외국인	외국인	계	
1935	84	34	1118	329	1447	21712	11180	32892	489	324	813	12239	8456	20695	35642	20323	-	55965
1936	88	35	1189	333	1522	22740	11747	34487	597	418	997	13486	8957	22443	38082	21490	-	59572
1937	98	39	1350	349	1699	24177	12477	36654	597	478	1075	14967	10497	25464	41189	23840	-	65029
1938	103	34	137	357	1789	25599	12967	38586	571	444	1015	15540	12142	27682	43245	25964	-	69209
1939	108	35	143	359	1864	27269	13535	40804	521	630	1163	16775	15462	32237	46287	29912	12	76211
1940	113	33	146	383	2007	28984	14224	43208	671	541	1221	18515	20821	39336	49907	36002	9	85918
1941	124	37	161	403	2187	31982	14952	46934	851	763	1624	20474	26363	46837	55215	42518	10	97743
1942	129	38	167	404	2287	32627	15479	48106	914	836	1754	21749	29162	50911	57302	45919	4	103225

출처: 조선총독부 통계연보: 岡本眞希子 (2008: 60), (註 1-4) 재인용.

주임관 수의 변화에 있어서도 내지인의 경우 전 기간에 걸쳐 2배 이상 증가하여 1942년에는 1900명에 육박한 반면, 조선인의 경우 대부분의 기간 동안 300명대에 머무르고 있다. 판임관수의 경우는 양 민족 모두 엇비슷한 비율로 증가하고는 있으나 내지인 수가 지속적으로 조선인 수의 2배로 유지되고 있음을 알 수 있다. 다만 고원(雇員)과 같은 최하위직의 경우 1940년 이후에 조선인의 수가 내지인의 수를 추월하는 역전현상이 나타났다. 조선인 고원의 비약적 증가는 특히 체신, 철도, 세무, 전매 등 일선업무와 관련된 직종에서 두드러지게 나타났다(岡本真希子, 2008: 65).

조선총독부 지방청에서의 공직자 임용에 있어서도 민족차별 현상이 나타났다. 고등관과 판임관을 합한 수를 볼 때 조선인은 내지인의 2/3 정도에 머물렀으며, 최하위직인 촉탁 및 고원 직원 수에 있어서는 반대로 조선인이 내지인에 비해 압도적으로 많았다. 지방청 소속 조선인 고등관 및 판임관의 경우 도청에 배속되지 못하고 주로 군청에서 군수, 군축, 또는 보통학교 훈도로 근무하였다. 즉, 지방행정의 중심이 되는 도청에는 내지인이, 일선 및 말단에 해당하는 군청에는 조선인이 다수 분포하는 구조가 형성되었던 것이다. 결국 본부(본청) 및 도청에서는 내지인이, 군과 같은 주변지역에는 조선인이 주로 배속되는 상황이 고착화되었다(岡本真希子, 2008: 67).

조선총독부 관리임용에 있어서의 조선인에 대한 차별은 경성제국대학 입학사정에 그 근본적인 원인이 있었다. 조선총독부는 조선 지배를 보다 원활히 하고자 경성제국대학(경성제대)을 1924년 설립하였다(通堂あゆみ, 2009: 57). 조선총독부에 의해 설립된 경성제대 또한 “내지연장”선상에서 운영되었다. 즉, 일본어로 출제되고 일본어로 서술해야하는 입학시험제도로 인해 한국인 학생들에게는 핸디캡이 존재하였으며, 따라서 불공평한 것이었다. 결국 경성제대의 한국인 입학생은 통상, 정원의 약 3분의 1정도에 불과하였다. 경성제대는 조선에 있었으나 한국인을 위한 대학이 아니었으며 “일본인을 위한 대학”에 다름없었다(장세운, 2007).

3) 관편의주의적 행태

총독이 지휘하는 관주도적인 행정은 나라 잃은 조선인 백성들에게는 매우 혹독한 것이었다. 총독은 헌병경찰제를 통해 한국인에게 통제와 억압정책을 펼쳤다. 웬만한 사건은 헌병과 경찰이 재판을 거치지 않고 바로 즉결하였으며 한국인의 자유와 권리는 심각하게 유린당하였다(이상철, 1990; 하태수, 2002: 61). 조선인들에 대한 일제의 혹독한 억압 행위는 제2차 세계대전 당시 나치 독일이 유대인들에 대해 행한 만행들과 무관해 보이지 않는다. 앞서 언급한 ‘권위주의 성격’이 일제 조선총독부 관리들 사이에

서도 만연해 있었지 않았나 하는 추측이 가능하다. 즉, 일제 군국주의 하에서 조선총독부 관리들은 권위에 무조건적으로 복종하는 경직된 사고를 지녔었던 반면, 약자인 조선인들에 대해서는 혐오와 공격성을 쉽게 드러냈을 것으로 보인다. 유사한 맥락에서 조선총독부는 민간경제를 통제하기 위해 이른바 ‘조선산업개발정책’을 1930년대초 시행하였다. 하지만 이는 일본 자본가들로 하여금 독점적으로 초과이윤을 확보할 수 있도록 고안된 ‘자본가 우대정책’에 다름없었다(전상숙, 2012: 224). 즉, 일본 독점 자본을 한국에 유치하기 위해 본토에서 시행되었던 ‘중요산업통제법’과 ‘공장법’의 적용을 기피하였으며, 세금 납부도 최소한으로 억제해 주었다. 반면, 노동자들은 아무런 법규의 보호도 받지 못하였고, 임금에 있어서도 일본 본토에서의 절반 정도 밖에 받지 못하였다(Woo-Cumings, 1994: 149). 조선총독부의 한국인에 대한 노동력 착취는 1938년 4월 일제 기획원에 의해 제정된 ‘국가총동원법’의 시행으로 더욱 강화되었다. 1937년 발발한 중일전쟁이 장기화됨에 따라 일제는 군수물자 조달에 총력을 가하게 되었고, ‘물자동원계획’과 ‘생산력확충계획’을 두 축으로 하는 국가총동원법을 동년 5월 한국을 비롯한 여타 식민지에도 적용하게 되었던 것이다. 한국의 천연자원과 한국인 노동력의 강제 수탈 계획은 1938년 조선총독부 산하 시국대책준비위원회의가 세운 ‘4개년 개발계획’에 의해 한층 구체화되었다(전상숙, 2012: 235). 이는 만주산업개발 5개년계획(1937년 시행)을 모델로 한 생산력확충계획이었으며, 조선의 범창기지화를 위한 중화학공업 분야 (예, 폭약, 공작기계, 자동차, 철도차량, 선박, 항공기 등) 개발에 중점을 둔 것이었다.⁸⁾ 일제강점기 전쟁물자 조달을 위해 강제 동원된 한국인 노동자들은 결코 보훈나 봉사의 대상이 아니었음은 자명하다. 다시 말해, 국민을 통제, 압박, 착취의 대상으로 보는 시각이 일제에 의해 형성되었고, 이는 해방 후 한국 정부(특히, 군사독재 정권)로 까지 이어지게 된다.

2. 조선총독부의 학연주의

일제가 이 땅에 이식한 학연주의는 경성제국대학(경성제대)을 중심으로 한 것이었다. 조선총독부는 관리를 양성하여 조선 지배를 원활히 하고자 경성제대를 설립하였다. 경성제대는 일제 강점기에 조선에 설립된 유일한 대학이다. 사실, 과거 대한제국 시기

8) 러일전쟁 후 일본 관동군에 의해 건설된 만주국에서의 점령지 정책들과 광범위한 사회적 통제는 본국 기획원뿐만이 아니라 조선총독부의 정책에 영향을 미쳤다(小林英夫 2004: 110-133). 즉, 군수공업 육성을 통해 전시상황에 대비하고자 기획원에 의해 ‘국가총동원법’이 제정되었다. 또한 만주산업개발 5개년 계획은 조선총독부뿐만이 아니라, (앞서 언급한 경제개발 5개년 계획에서와 같이) 해방 후 박정희 정권에도 영향을 미쳤음을 알 수 있다.

부터 조선인에 의한 대학설립은 수차례 시도되었으나 식민지 권력에 의해 거부되었다(通堂あゆみ, 2009: 57). 경성제대는 관리양성 국책대학으로써 자리 잡기 위해, 고등문관시험(고문시험)에 합격하여 실무 경험이 있는 교관을 법문학부 법학과에 다수 포진시켰다. 즉, 고문시험에 대비한 지도체제와 커리큘럼을 갖추고 있었던 것이다(通堂あゆみ, 2009: 58). 경성제대 법문학부 졸업생인 유진오(俞鎭午)는 다음과 같이 회고하였다.

법과 제1회 졸업생으로서 제가 곤혹스러웠던 점은 일본의 고등문관시험을 봐서 합격해 주길 바라는 주위의 기대가 컸습니다. 교수님들은 직접 강하게 말씀하시진 않았지만, 주위 사람들은 꽤 강하게 말했습니다. 표면적인 이유는 이랬습니다. 경성대학이라고 하는 ... 생긴 지 얼마 되지 않아서 어느 정도 레벨인지, 좋은 대학인지 알 수 없기 때문에 - 일본 본국 내에서 말이죠. 따라서 고등문관 시험에 합격자를 한 사람이건 두 사람이건 빨리 배출하는 것이 학교 명예를 위해서도 좋고, 학교 수준을 증명하는 것이 된다. 너는 열심히 준비하면 합격할 만한 사람이므로 꼭 시험을 봐서 합격해 달라는 것 이죠 (俞鎭午, 409).

다시 말해, 다른 제국대학에 비해 후발인 경성제대에서 국가시험인 고문수험은 다른 제국대학과 대등하게 겨루어서 결과에 의해 정당하게 평가 받을 수 있는 더할 나위없는 장이었던 것이다(通堂あゆみ, 2009: 70). 경성제대는 관리양성 기관으로서 자리를 잡기 위해 고등문관시험 합격자 배출에 매진하였고, 이로부터 얻은 성과는 이 땅에 학력주의(나아가 학연주의)를 낳게 하였다.

유진오를 비롯한 당시 조선의 일부 청년들 사이에서는 법학을 배워서 관료가 되고자 하는 분위기가 강했다. 조선은 예부터 관리가 대우 받는 곳이었기에 당시 입신양명을 꿈꾸는 청년들도 관리가 되어 대우를 받고 싶어 했다. 문관 임용령이 정하는 고문 시험에 합격하면 한국인 학생도 일본인 학생과 같이 일제의 관계에 진출할 수 있었다. 특히 경성제대 졸업생에게는 고문예비시험이 면제되었을 뿐 아니라 임용상의 여러 우대정책이 조선총독부에 의해 시행되었다(通堂あゆみ, 2009: 69). 한 경성제대 출신자의 회고에 의하면:

“경성제대를 졸업하고 고등문관 시험에 합격한 자는 무조건적으로 조선총독부가 채용하였다. 우리는 1932년 3월 경성제대를 졸업하였는데 당시 최악의 불경기로 인해 졸업생들의 취직이 매우 어려웠다. 단, 총독부만

은 경성제대 졸업생에 대해 각별한 배려가 있었고, 고문합격자는 물론이거니와 그렇지 못 한 자라 할지라도 고문을 수험하는 조건으로 채용하였다”(通堂あゆみ, 2009: 85에서 재인용).

결국, 경성제대 출신 고문합격자뿐만 아니라 그렇지 못한 다수의 해당 학교 출신자들이 조선총독부 관서에 취직하였다(通堂あゆみ, 2009: 86). 조선총독부의 경성제대 출신에 대한 관대한 채용은 관료제 내 경성제대 출신을 중심으로 한 파벌주의, 즉 학벌주의를 계속해서 강화해 나아갔을 것으로 보인다. 당시 관리의 채용에는 자격시험의 합격뿐만이 아니라 선배나 친구의 소개와 같은 취직운동이 효력을 발휘했던 것으로 볼 때(岡本真希子, 2008: 244) 경성제대 출신들 사이에 관리 채용 시 ‘같은 값이면 동문

〈표 2〉 고등문관시험 행정과 합격자의 출신학교(1894-1943년)

	학교명	명		학교명	명
제국대학	동경대학	5,708	사립대학	중앙대학	433
	(법학부)	(5,401)		일본대학	305
	(경제학부)	(290)		와세다대학	181
	(기타)	(17)		메이지대학	143
	경도대학	774		법정대학	49
	동북대학	174		관서대학	48
	구주대학	131		리츠메이칸대학	24
	경성대학	84		게이오대학	18
	대북대학	10		센슈대학	13
	북해도대학	3		기타	24
		소 계		6,884	
관공립대학	동경상과대학(高商)	200	기타	체신관리연습소	166
	동경문리대학(高師)	55		철도성교습소	56
	동경외국어대학	44		사범학교	45
	광도문리대학(高師)	21		기타	174
	신호상과대학(高商)	13		무학력	69
	대판상과대학(高商)	11		불명	141
	기타 고등상업학교	36			
	기타 관공립고등전과학교	50			
	소 계	430			소 계

출처: 秦郁彦 (1983: 17); 안용식 외 (2007: 371), 〈표 4〉재인용.

을 끌어주자'라고 하는 학연의식이 적잖이 작용하였을 것이라 짐작된다.

일제 강점기 조선의 유일한 대학이었던 신생 경성제대(1924년 설립)는 관료양성에 있어 독보적 존재였던 동경제국대학(1886년 설립)을 모델로 삼았던 것으로 보인다. 다시 말해 일제 관료제의 최상위층을 점하고 있었던 자들은 유자격자(즉, 고등문관시험 등의 관리임용 시험 합격자)라고 불리는 관료집단이었는데, 이들은 대부분 동경제국대학 법학부 출신이었다. 1894년에서 1943년까지의 고문 행정과 합격자들을 출신교별로 정리한 <표 2>를 보면, 총 9,203명의 합격자 중 동경제대 합격자가 5,708명으로 약 62%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 반면, 경성제대는 같은 기간 총 84명의 합격자를 배출하였다. 더욱이 전 기간을 통틀어 고문 행정과 상위합격자의 약 80%를 동경제대 출신자가 차지하였던 점을 고려 할 때 “관계에 있어 동경제대의 압도적 우위”를 미루어 짐작할 수 있다(岡本真希子, 2008: 237). 시험을 통한 임용을 원칙으로 하는 관료제와 학력주의, 나아가 학연(학벌)주의간의 밀접한 관계는 1890년대 말에 이미 일본 제국주의 정부 내에 하나의 시스템으로 자리 잡고 있었다(岡本真希子, 2008: 237). 마찬가지로 조선총독부는 시험에 의한 관리임용 원칙(실적제)과 학력/학연주의간의 유착을 경성제대를 통해 구축하고자 하였다.

IV. 해방 후 일제관료제의 연속성

해방 후 맞은 미군정기, 나아가 대한민국 정부 하에서도 조선총독부 시기의 한인 관료와 행정제도들이 계속적으로 유지되었다(조석준, 1967; 김영민, 1991; 안진, 2005; 안용식 외, 2007; 浜口裕子, 1996). 본 장에서는 해방 후에도 이어진 권위주의, 학연주의, 즉 일제관료제의 연속성을 미군정기, 박정희 정권, 현재로 나누어 분석해 본다.

1. 미군정기의 특성: 일제의 연속성

1945년 8월 해방을 맞았음에도 불구하고, 일제 조선총독부의 권위주의 체제의 속성은 미군정내에 그대로 유지되었다. 즉, 미군정 장관을 중심으로 한 중앙집권 체제가 계속 유지되었으며, 치안위주·착취본위의 8국 1 방 행정조직이 그대로 존속하였고, 사회·경제와 관련한 억압적 법령들은 오히려 강화되었다(김운태 2001: 2; 김종성, 1999: ii). 이러한 제도적 지속성은 무엇보다 인적 지속성과 밀접한 관련이 있다. 다시 말해, 미군정은 조선총독부로부터 관료 기구의 대부분을 그대로 계승하였고 같은 맥락

에서 식민시기의 한인 관료들도 함께 (해방 후에도) 계속해서 그들의 직책을 유지하였던 것이다.

일제강점기에서 미군정에 이르는 관료제의 연속성은 전후 연합군 최고사령부(Supreme Command of Allied Powers 또는 General Headquarters: GHQ)가 한국을 일본과 동일하게 범주화하여 통치하였던 것과 관련이 깊다. 당시 연합군 최고사령부는 일본 관료제 개혁 정책을 펼치는 데 있어 효율성과 합리성의 증진에 치중한 나머지 전전의 일제 관료제 구조와 그 구성원인 관료들에는 거의 손을 대지 못하였다(Pempel, 1992: 21). 결국, 일제 군국주의에 깊이 관여한 (주로 내무성에서 근무한) 약 1,800명의 국장급 이상의 고급관료만 숙청되었던 것을 제외하면, 일제 관료제의 구조와 특징은 최소한으로 변경되었다(Pempel, 1987: 155, 158, 179; Johnson, 1982: 41-41). 일본 제국주의에 종사했던 대다수 일본인 관료들에 대한 연합군 최고사령부의 관대한 태도는 해방 후 한국에서도 동일하게 나타났다. 일제에 공모했던 일부 한인 관리들이 한직이나 지방에 돌려지는 것을 제외하고 조선총독부에서 근무했던 거의 모든 한인들이 해방 후에도 이전의 직책을 유지하였다(Woo-Cummings, 1994: 151 재인용). 결국 해방 후 조선총독부 관료제 기구 및 한인 관료의 유지는 권위주의 및 학연주의와 같은 일제 강점기 관습에의 회귀로 이어졌으며, 이는 미군정 개혁정책이 이 땅에 뿌리 내리는 데 오히려 큰 걸림돌로 작용하였다. 1946년 3월 미군정이 도입했던 미국식 인사관리제도인 직위분류제가 1948년 대한민국 정부 수립 후 바로 폐지된 사실이 이를 방증한다.

2. 정부 수립 후에도 나타난 일제관료제의 연속성

일제강점기에 고등문관시험에 합격하여 조선총독부에서 근무하였던 한인 관리들은, 심지어 민족주의적 성향이 강했던 이승만 정권하에서 새로운 법령을 제정하는 데 큰 역할을 하였다. 일제의 법학 커리큘럼을 통해 습득한 법률 만능주의적 사상을 지녔던 이들 엘리트 관료들은 제1공화국에서도 식민지시기 인사관리제도의 원칙과 운영을 거의 동일하게 답습하였다(오석홍, 1990). 특히 1949년 6월 정부가 식민지기 고등문관 시험, 보통문관시험 합격자를 대한민국 고등고시, 보통고시 합격자로 각각 인정함으로써 일제식민지 통치를 수행한 관료들이 미군정기를 거쳐 그대로 복원된 사실에 주목할 필요가 있다(강혜경, 1998). 결국 제1공화국 관료 총 3326명의 약 39%에 해당하는 1288명이 식민지관료 출신자였던 것이다(송혜경, 2000). <표 3>은 일제 하 고등문관 시험 출신의 대한민국 각 정권에서의 고위공직 경력자들을 나타내고 있다.

〈표 3〉 정권별 고문시험 출신 고위공직 경력자

이승만정권	강명옥(법제실장) 임문환(보건부차관, 농림부장관) 한희석(내무부차관) 정운갑(총무처장, 내무부차관, 농림부장관) 이동환(내무부차관) 박종식(재무부차관) 한동석(총무처장) 최하영(심계원장)
허 정내각	이항녕(문교부차관)
장 면정권	김 업(국방부차관) 현석호(국방부장관, 내무부장관, 국방부장관) 이태용(상공부장관) 정진동(교통부차관) 박주식(치안국장)
박정희정권	김태동(교통부차관, 경제기획원차관, 체신부장관, 보사부장관) 엄민영(내무부장관) 황산덕(법무부장관, 문교부장관) 박일경(법제처장, 문교부장관) 윤태림(문교부차관) 이흥배(국방부차관, 경기도지사)
이승만, 허 정내각	이해익(경기도지사, 농림부장관)
이승만, 장 면정권	한통숙(상공부차관, 체신부장관)
이승만, 박정희정권	김동조(외무부차관, 외무부장관) 김원태(농림부차관, 농림부차관, 내무부차관, 무임소장관) 홍헌표(내무부차관, 체신부장관) 전예용(부흥부장관, 건설부장관) 최문경(경기도지사, 외무부차관) 최재호(체신부차관, 체신부차관)
장 면, 박정희정권	김영선(재무부장관, 국토통일원장관)
허 정, 박정희정권	김홍식(충남지사, 무임소장관, 체신부장관)
이승만, 허 정, 박정희정권	신용우(전북지사, 전매청장, 전남지사)
이승만, 박정희, 최규하정권	신현확(외자청장서리, 부흥부장관, 보사부장관, 부총리겸경제기획원장관, 국무총리) 최규하(외무부차관, 외무부장관, 국무총리, 대통령)
장 면, 최규하, 전두환정권	진의중(상공부차관, 보사부장관, 국무총리서리, 국무총리)

출처: 안용식 외(2007: 382), 〈표 11〉

이 명단에 의하면 정권이 바뀌더라도 고위공직을 계속 보유했던 사람이 다수 존재하였음을 알 수 있는데, 특히 박정희정권 때 이전 이승만정권, 허정내각, 장면정권 시기의 여러 인물들을 기용했던 것으로 드러난다. 즉, 1960년대 박정희정권 시기의 권력 지배층은 공통적으로 식민지 관료 경험을 지녔었다(김영모, 1982).

3. 박정희 정권의 특성: 일제의 유산

박정희는 청년시절 만주에서 일제의 군사교육을 받고 장교생활을 하였는데, 이때의 경험과 인적 네트워크가 정권 창출에서 통치에 이르기까지 막대한 영향을 미쳤다. 즉,

5.16 쿠데타에 자신의 만주국 인맥(만주국 관료, 경찰, 군에서 일했던 인물) 상당수를 가담시키고 이후 이들이 박 정권의 핵심세력이 되었다(강상중·현무암, 2012: 310). 나아가, 이들 만주 세력은 1960년대 한일국교정상화 교섭과정에서 만주국을 주무르던 일본 우익 정객들과 다시 해후하게 되었고, 이들 만주국의 인적 유산에 의해 ‘한일 신 시대’가 열렸던 것이다(강상중·현무암, 2012: 310). 1965년 한일국교정상화 이후, 한일 정부인사 간의 교류는 양국의 만주국 인맥을 넘어 조선총독부에서의 관료경험을 공유하는 인물들에게까지 확대되었다. 조갑제(趙甲濟, 1985)에 의하면, 식민시기 고등문관(고문)시험 합격자 출신 일본인 관료는 전후 일본 속에서 “친한파”가 되어 박정희 정권의 구총독부 관료출신 지도층과 밀접한 관계를 맺었다.

박정희 정권하 경제개발시대의 행정과 정책은 전전의 일본행정, 보다 구체적으로 말하자면 일제가 사회실험을 했던 만주국의 그것과 매우 흡사하였다(하태수, 2002: 62). 여기에는 박정희의 청년시절 만주에서의 경험이 큰 영향을 미쳤다. 그는 1940년 장춘에 있던 만주군관학교에서 2년간 교육을 받아 매우 우수한 성적으로 졸업하였으며, 그 후 동경의 일본 육군사관학교를 거쳐 다시 만주에서 육군 장교로 있었다(Clifford, 1994: 35). 만주군관학교 시절 박정희는 국가통제에 관한 사회주의적 사고와 우익군부 사고가 뒤섞인 반자본주의적 사상을 지녔던 일본의 청년장교들에 의해 교육을 받았다. 특히, 박정희는 당시 일본 군부가 만주에서 재벌들과 긴밀히 협조하며 중공업을 중심으로 국가 주도적 경제발전을 이루고 있는 것을 생생하게 목격할 수 있었다. 이 경험을 바탕으로 훗날 그는 재벌을 육성하게 되었으며 1970년대부터는 당시 미국 유학파 경제학자들의 반대에도 불구하고 중화학공업화를 추진하였다(Clifford, 1994: 48-50).

또한, 1920-30년대 일제 혁신관료 및 군인들은 유권자 및 의회의 견제로부터 자유로웠는데, 이들은 이러한 정치적 책임성의 결핍을 분명한 비전의 제시와 효율성 추구로 메꾸고자 하였다. 일제 관료제의 이러한 경향은 1960-80년대 한국 관료제에서도 동일하게 나타났다(Woo-Cumings, 1994: 153). 예컨대, 박정희 정부가 1961년 발족시킨 경제기획원은 일제의 “기획원”(the Planning Board: 企劃院)을 모방한 것이었다(Woo-Cumings, 1994: 153-154). 일제 혁신관료들의 온상이었던 기획원은 1937년 설립되어 전시체제 국가자원의 통제·분배와 같은 제반 경제정책의 종합기획을 담당하였다. 또한 기획원은 상급기관으로서 재무성, 상공성, 기타 성청 기관들에게 지시적 행태를 취하였는데 이를 통해 기관 간 조정을 도모하며 국책통합기관으로서의 기능을 하였다(Okazaki, 1998: 243-244; 村松岐夫, 2001: 30; 今村都南雄, 2006: 62). 같은 맥락에서 한국의 경제기획원이 국가경제의 예산과 기획을 책임지고, 다른 부처들의 상급기관으로서 이들을 조정하고 경제개발을 위한 사회동원 및 관료제의 중앙집권화를

촉진시켰던 사실은 잘 알려져 있다. 특히 일제가 만주에서 시행한 사회주의적 경제정책인 “산업개발 5개년계획”의 큰 틀은 한국에서도 경제기획원에 의해 거의 그대로 적용되었다.⁹⁾ 이러한 국가통제형 경제개발 정책 이외에도, 5.16 직후의 국가재건운동, 70년대의 새마을운동과 같은 국민개조운동, 국민교육현장과 국기에 대한 맹세와 같은 국가주의 의례, 충효교육, 라디오체조, 국민가요부르기, 반상회, 총력안보체제 등 박정희 시기의 대다수 정책과 제도는 일제가 식민지 조선과 만주국에서 적용하였던 국가주의 요소를 모방하여 부활시킨 것에 다름없었다(강상중·현무암, 2012: 311). 결국, 일제 관료제의 국가주의 및 엘리트주의에 기반 한 권위주의, 학연주의적 행정문화는 박정희 정권에서도 계속해서 나타났음을 미루어 짐작할 수 있다.

4. 현재적 변용: 권위주의와 학연주의의 심화 내지는 변용

박정희 정권의 경제개발연대에 형성되었던 일본 행정기구 및 정책에 대한 모방은 경로 의존성을 띠며 최근까지 이어졌던 것으로 보여 진다. 1990년대 초에 한국의 공무원을 대상으로 정책혁신을 주제로 실시한 한 설문조사(민진, 1991: 832-33)에 의하면, 한국과 가장 유사한 정책 환경에 놓인 두 나라를 선택하라는 질문에 응답자의 약 88%가 일본을 꼽았으며 (다음으로 미국, 42%), 정책 모델로 삼는 두 나라를 선택하라는 질문에서도 마찬가지로 응답자의 약 94%가 일본을 (미국은 그 다음인 77%) 선택했다. 이는 60-70년대의 경제개발연대를 거쳐 5-6 공화국 정권에 이르기까지, 일본은 일제강점기 때 나고 자란 세대를 통해 간접적으로 한국의 정부정책, 나아가 한국 사회에 큰 영향을 끼쳤음을 암시한다. 또한, 현대의 한국과 일본정부는 정책뿐만 아니라 행정기구의 구조 및 기능상에서도 매우 흡사함을 보여주고 있다. 한국과 미국, 영국, 스웨덴, 일본, 프랑스, 독일의 중앙행정 기구의 ‘대기능’(실 및 국 수준에서 수행하는 기능)을 비교분석한 최근의 한 경험적 연구에 의하면, 한 부처 (또는 동급 수준의 단위) 당 평균 대기능의 수가 한일 양국에서는 5-6개였던 반면, 다른 선진 국가들에서는 거의 대부분 10개 이상이였다(김윤호, 2016: 128-129). 다른 선진 국가들과 비교했을

9) 만주국의 5개년 계획을 입안하고 실행한 인물이 바로 당시 일제 혁신관료이자 만주국 산업부 차관이던 기시 노부스케(매망 후 A급 전범 용의자였으나 석방됨; 전후 총리를 역임하였으며 현 아베 신조 총리의 외조부)다. 친한파로 알려진 그는 총리 퇴진 후 민주 인맥을 활용해 만주군 경험이 있던 박정희와 친분을 쌓았다. 이후 한일국교정상화 과정에도 기시를 비롯한 그의 만주 인맥이 지대한 역할을 하였다(강상중·현무암, 2012: 274-276). 참고로, 혁신관료들은 대학시절 급진 사회주의 사상에 심취하였으며 고등문관시험을 통해 관직에 입문하였고, 40대 나이에 이른 1930년대 초 정치, 사회, 경제 개혁을 주도하였다(Spaulding, 1971: 62).

때 한일 양국의 행정기구는 대기능의 구체적 업무 내용에 있어서도 매우 유사한 모습을 보였다. 이같이 구조적 분화 및 기능상의 양국 정부 간 유사성은 한국 행정조직의 편제가 역사적으로 일본의 영향을 많이 받았음을 보여준다. 결국, 일제강점기, 해방 후 경제개발시기, 그리고 현재에 이르기까지, 일본은 한국의 정책 및 관료제도 변천에 “복제를 위한 일종의 틀”(a kind of template)을 제공하였다고도 볼 수 있다(Woo-Cumings, 1994: 143). 일제의 정책 및 관료제도에 내재되어 있던 권위주의, 학연주의 문화가 현대 한국행정에는 어떠한 양태로 나타나고 있는지에 대해 아래에 논한다.

1) 현대 한국행정의 권위주의적 특성

일제에 의해 이식된 권위주의적 행정문화는 해방 후 30여 년간 한국사회를 지배해 왔는데, 특히 유신정권과 그 뒤를 이은 5공 정권과 같은 군사정부를 통해 재현되었다. 이들 정권은 국정운영에 있어서 집권적 의사결정, 반공을 국시로 행한 국론통일 정책, 정치활동의 규제, 민간경제의 통제, 상명하복의 위계 등을 특히 강조하였다(하태수, 2002: 64). 이러한 권위주의적 문화는 이후 민주화 과정을 거쳤음에도 불구하고 현재 까지 지속적으로 이어져 오고 있다. 즉, 문민정부, 참여정부 등을 거쳐 왔지만, ‘힘을 가진 사람이 최고,’ ‘억울하면 출세하라’ 등의 의식이 여전히 공무원들 사이에 만연하고 있으며, 특히 행정개혁을 무기로 소수의 힘 있는 자가 힘없는 자를 개혁대상으로 내몰아 버리는 현상이 계속되고 있다(조석준·임도빈, 2010: 4; 임도빈, 2007). 또한, 해방 후 서구문화의 유입을 통해 공무원은 국민의 공복 또는 머슴이라는 새로운 역할 정의가 공식사회에 확산되기 시작하였으나, 관이 민보다 우월하고 따라서 “관이 민을 지배한다”는 의식이 뿌리 깊게 남아있다(조석준·임도빈, 2010: 35-38). 민관관계라 칭하지 않고 주로 관민관계라고 불려왔으며, 국민들은 관을 두렵고 피해야 할 존재로 여기게 되어 순종적이고 의존적으로 대하는 반면, 공무원은 자신들을 위에서 베푸는 자로 인식하게 되어 관편의주의적이고 불친절한 행태를 노정해 왔다. 이 같은 관존민 비의식에 사로잡힌 공무원들에게 행정책임을 묻기란 사실상 어려운 것이었다.

또한 낙하산 인사의 관행이 현대 한국 행정에서 널리 행해지고 있음은 잘 알려져 있다. 이러한 관행은 앞서 기술하였듯이 이미 일제 조선총독부시기에 민간, 반민반관 등 여러 부문에 확산되었었다. 해방 후에도 수십 년 동안에 걸쳐 전직 고위관료들이 공기업과 같은 공공기관의 이사장, 사장, 감사 등의 임원으로 재취업하는 관습이 계속되고 있다. 전두환 정부 중반부터 김영삼 정부 중반까지 18개 정부투자기관에 몸담았던 임원 284명을 대상으로 조사한 한 연구에 의하면 이들 임원의 87%는 낙하산 인사

에 의해 충원되었다(이명석, 1997). 보다 최근의 자료를 보더라도 마찬가지로 있는 데, 이명박 정부의 공공기관장 인사에서는 거의 절반에 가까운 기관장(49.8%)이 관료출신이었던 것으로 드러났다(민병익·김주찬, 2015: 211). 또 다른 연구에 의하면 정부로부터의 재정 의존도가 60% 이상인 공공기관에서는 전체 임원의 64%가 관료출신이었다(김연진, 2002). 다시 말해, 공공기관에 관료 출신 낙하산 임원들이 많을수록 정부 재정 의존도가 높다는 사실은 이들 임원이 정부 재원 확보에 긍정적인 역할을 하고 있으며, 나아가 각 부처는 이들 낙하산 인사를 통해 산하 공공기관들을 통제 하고 있음을 짐작할 수 있다.

조선총독은 삼권을 거머쥔 전제군주와 같은 존재였다. 총독에게 모든 권력이 집중되어 있었듯이 과거의 거의 모든 대한민국 정부는 '제왕적 대통령제' 하에서 운영되었다고 해도 과언이 아니다. 예컨대 박근혜 전 대통령의 탄핵과 그 후 떠오른 개헌논의도 어찌 보면 대통령이 마치 전제 군주처럼 모든 것을 마음먹은 대로 좌우할 수 있었던 것에 기인한다. 청와대를 비롯한 정부구조의 집권화는 여러 권위주의적 관행 및 행태를 낳았는데 그 대표적인 예가 '대통령의 내각제도'이다. 내각제도란 각 부 등의 행정관청이 사전에 대통령의 승인을 받게 함으로써 청와대의 통제권을 강화하는 제도이다(조석준·임도빈, 2010: 134). 즉 공식적인 권한은 하부기관인 행정관청에 있음에도 불구하고 중요한 인사 및 정책 내용 건에 대하여는 청와대의 승낙을 미리 받아 두는 것을 말한다. 내각제도는 모든 권한이 청와대에 집중되어 있음을 단 적으로 보여준다. 따라서 이러한 집권적 구조 하의 부처, 지방청, 산하기관 등 각 행정조직은 청와대로부터 명령에 따라 일사분란하게 움직이게 됨을 알 수 있다.

일제가 이 땅에 이식한 또 하나의 위계적 제도가 품의제이다. 사실 품의제는 한국 행정에 너무나도 깊이 뿌리내려져 있어서 마치 우리 고유의 제도로 인식될 정도이다(조석준·임도빈, 2010: 228-231). 앞서 조선총독은 실무자 선에서 기안한 사안에 대해서 자세한 검토 없이 형식적으로 결재하였음을 기술하였다. 현대 한국행정에서도 '주사행정'이라는 비유가 있듯이 과거 총독부시절과 큰 차이를 찾아보기 어렵다. 즉, 장관은 다른 바쁜 일정으로 인해 특별한 사안이 아닌 이상 실무자 및 중간 결재자들의 판단을 신뢰하고 자세한 검토 없이 결재하게 된다. 현재, 장관과 같은 최고관리자에게로의 결재서류의 집중을 줄이기 위해, 중간관리자급으로 의사결정을 분권화하는 '위임결재제도'를 두고는 있으나 현실적으로 잘 지켜지지 못하고 있다(조석준·임도빈, 2010: 236-237).

아울러, 일제의 행정기구가 내무성 및 대장성을 정점으로 그 아래에 기타 내지의 성청들, 그리고 가장 하위에 조선총독부와 같은 식민지 관청 순으로 위계화 되었음을

앞서의 논의에서 지적하였다. 일제 권위주의 체제 하 행정기관 간의 서열화는 해방 후 한국의 중앙행정기관들에서도 쉽게 찾아 볼 수 있다. 일제의 내무성에 해당하였던 내무부(현 행정안전부)는 과거 행정 각부의 서열에서 (국제사회에서 국가를 대표한다는 상징성을 지닌) 외무부 다음인 두 번째 자리를 차지했었다. 이는 내무부가 국민에 대한 서비스를 제공함과 동시에 국민에 대한 규제(경찰권)라는 국가의 존립이유와 직결된 기능을 담당하였기 때문이다. 또한, 내무부는 전국적으로 자체의 조직망을 가지고 각 지역의 주민조직을 장악하고 있었으며, 이를 이용해 각종 선거의 실무를 담당하고 정권의 창조와 유지에 큰 역할을 하였다. 이로 인해 내무부 장관은 대개 여당의 실력자 또는 대통령의 신임이 두터운 사람이 임명되곤 하였다(조석준·임도빈, 2010: 292). 일제의 대장성에 해당하였던 경제기획원(현 기획재정부) 또한 예산편성권이라는 절대적 권한을 쥐고 있었고, 장관이 부총리급이었던 관계로 다른 부처 장관들을 이끄는 경우가 많았기에 정부 위계 상 최상위층에 자리 잡았었다. 지난 수십 년간 내무부(행정안전부)와 경제기획원(기획재정부)과 같은 권력기관은 자신들의 힘을 더욱 키워왔고 반면 힘이 적은 기관들은 이익의 분배에서 밀려나게 되어, 상위그룹조직과 하위그룹조직 간의 권력 차는 점차 벌어지게 되었다(조석준·임도빈, 2010: 534). 이를 반영하듯 2018년도 행정고시 2차 합격자들이 선호하는 기관으로 1위가 기획재정부였으며 3위가 행정안전부였다(법률저널, 2018. 9. 21).

앞서 일제의 조선총독부 본부 또는 도청에는 내지인이, 지방행정의 주변지역에 해당하는 군청에는 조선인이 주로 배속됨으로써 민족에 따른 신분질서, 즉 우월관계가 형성되었음을 지적한 바 있다. 이러한 민족차별 현상은 일제의 지배로부터 해방됨으로써 자연스럽게 사라졌지만, 현대 한국행정에 있어서도 여전히 과거와 같은 중앙-지방 어느 곳에 배속되느냐에 따른 신분질서는 지속되고 있다. ‘중앙’(서울)이나 ‘지방’과 같은 용어에는 한국행정의 서열의식과 권위주의, 다시 말해 “중앙편향적 권력지향성”이 내장되어 있다(최성욱, 2020: 234). 최성욱(2020: 234)에 의하면 중앙편향적 권력지향성은 중앙의 우월감으로 휩싸인 고압적 행태와 지방의 열등감으로 휩싸인 아집으로 나타나 양자 간 갈등을 유발한다고 한다. 사실, 중앙-지방 우월관계는 대통령령으로 공식화되어 유지, 강화되고 있는 실정이다. 1984년 제정된 “행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙”에 기술된 중앙과 지방 사이에 정원을 배분하는 대원칙에 의하면 중앙행정기관에는 5급 이상의 공무원, 지방행정기관에는 6급 이하의 공무원을 두게 되어 있다. 이는 중앙에서는 6,7급 공무원 수를 최소한으로 하고, 지방에서는 5급 이상의 공무원 수를 최소한으로 억제하는 것을 의미한다. 결국, 일제에 의해 구축된 중앙-지방이라는 신분 질서가 해방 후 민족기준에서 직급기준으로 변형되어 지속되고 있음을 알 수 있다.

일제 권위주의 하에서 형성된 ‘조선인인가 내지인인가’와 같은 민족차별은 해방 후 사라졌지만, 또 다른 형태의 차별현상으로 은밀하게 이어져 오고 있다. 예컨대, “어떤 학교출신인가, 어떤 지역의 출신인가, 연령이 많은 사람인가, 공채자인가 특채자인가 ... 행정직인가 기술직인가, 고급공무원인가 하위공무원 출신인가, 타 부처에서 전입해온 사람인가 처음부터 일한 사람인가, 어떤 과나 어떤 국의 소속인가”에 따라 우월의식이 나 열등의식이 생기게 되었다(조석준·임도빈, 2010: 44).

2) 현대 한국행정의 학연주의적 특성

경성제국대학을 매개로 조선총독부에 의해 뿌리 내린 실적제와 학연(학력)주의 간의 밀접한 관계는 해방 후 최상위권 대학이라 불리는 소위 SKY 대학들을 중심으로 지속되고 있다. <표 4>에 의하면 서울대(S), 고려대(K), 연세대(Y) 출신 최근 행정고시 합격자 수의 합이 매해 총 합격자의 약 60~70%의 비율을 차지하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과가 나오기까지는 개개인들의 노력과 실력이 무엇보다 중요하게 작용하였을 것이지만 행정고시 합격자 수와 학교의 명예를 연계시키는 사회적 인식 또한 무시할 수 없다. 다시 말해 과거 일제 강점기의 경성제대가 그러하였던 것처럼, 이들 대학이 음으로 양으로 행정고시 합격자 수를 한 명이라도 더 배출하려고 힘쓰고 있음을 간과할 수 없을 것이다. 이 같은 현상의 배경에는 학력주의가 뿌리 깊게 자리 잡고 있다. 나아가, 5급 사무관으로의 입직에 있어서 SKY 대학 출신자들의 편중현상은 이들이 상위 직급으로 승진해 감에 따라 더욱 심화되고 있는 것으로 분석된다. 한 예로, 이투데이가 2018년 10월, 기획재정부 국장급 이상 고위관료 36명의 출신 대학을 분석한 결과에 의하면 서울대 출신이 절반이 넘는 19명(52.7%)으로 나타났으며, 연세대가 11명(30.5%), 고려대가 2명으로 이른바 SKY 출신 비율이 기재부 고위관료의 90%를 육박하고 있는 것으로 조사되었다(이투데이, 2018. 10.4). 문제는 기재부 내에서 이들 학교를 중심으로 파워게임을 벌이면서 주요 보직을 번갈아가며 맡고 있다는 데 있다(이투데이, 2018. 10. 4). 즉, 동문들 간에 서로 끌어주고 밀어주는 학연주의를 낳고 있는 것이다. 이를 반영하듯 세계일보와 아산정책연구원이 공동으로 2014년 전국 만 19세 이상 남녀 1000명을 대상으로 행한 설문조사 결과를 보면, 전체 응답자의 78.5%가 “우리 사회는 학연·지연·혈연 인맥에 좌우되고 있으며, 공정하지 못하다”고 인식하고 있는 것으로 나타났다(세계일보, 2014. 5. 2). 결국, 학연주의는 공직사회 뿐 아니라 사회 전반적인 문제로 인식되어 지고 있음을 미루어 짐작할 수 있다.

〈표 4〉 대학별 행정고시 합격자

구분	S	K	Y	비 S.K.Y
1997년 (229명)	101명	24명	22명	82명 (35.8%)
	147명 (64.2%)			
2007년 (297명)	106명	49명	51명	91명 (30.6%)
	206명 (69.4%)			
2010년 (266명)	92명	49명	48명	77명 (28.9%)
	189명 (71.1%)			
2013년 (272명)	100명	44명	40명	88명 (32.4%)
	184명 (67.6%)			
2016년 (278명)	78명	44명	41명	115명 (41.4%)
	163명 (58.6%)			
2019년 (270명)	75명	35명	70명	90명 (33.3%)
	180명 (66.7%)			

출처: 김두래(2020: 11), 〈표 1〉에 2019년 자료(법률저널, 2019. 10. 17)를 추가함.

V. 결론

본 논문은 일제강점기 통한의 역사와 현대 한국행정을 연계하여 분석하였다. 즉, “한국 전통 행정문화로 알려진 권위주의, 학연(연고)주의에는 일제의 영향은 없었는가?”라고 하는 연구 질문에 답함으로써 유교사상에서 그 원인을 찾으려고 한 기존 연구의 한계점을 극복하고자 하였다. 즉, 선행연구들은 유교사상에 대해 선입견을 갖고 단순화하여 해석하였고, 이를 권위주의, 학연주의와 연계하여 설명하였다. 이러한 한계점을 극복하기 위해 권위주의와 학연주의의 (제도상의) 고착화 원인을 일제 조선총독부의 행정문화에서 찾고자 하였다. 그 근거로 조선총독부와 해방 후 미군정, 대한민국 정부 간에는 인적, 제도적 연속성이 발견되는 반면, 갑오개혁 이전과 이후에 있어서는 인적, 제도적으로 단절적인 사실에 주목하였다. 분석 결과, 현대 한국행정 내에 뿌리 깊게 자리 잡고 있는 권위주의와 학연주의의 고착화 원인은 일제 강점기의 조선총독부의 통치체제에 있었음을 알 수 있었다. 일제의 행정지식과 경험은 이 땅의 현실을 전혀 고려하지 않은 “내지연장주의”에 기초한 것이었다. 하지만 이렇게 이식된 일제의 관료제도 프러시아의 것을 자국 실정(즉, 메이지유신 이후 천황을 중심으로 한 전체주의적 통치사상)에 맞게 변형시킨 것에 불과하였다. 조선총독부는 동경제대를 모방, 관리

양성을 목표로 경성제대를 설립하였으며, 이 대학 출신자들에 대한 임용우대 정책을 시행하였다. 이러한 정책은 결국, 관료제 내에 학연주의를 낳는 씨앗으로 작용하였다. 해방 후 미군정기, 대한민국 정부의 여러 정권을 거치면서도 일제의 인적, 제도적 유산은 거의 그대로 유지되었다. 이러한 배경에는 1948년 헌법안이 처리되고 나서, 2주라는 매우 짧은 시일 안에 일제의 교육을 받았던 자들에 의해 정부조직법이 일사천리로 만들어 지고 통과 된 사실이 있다. 하지만 더욱 중요한 요인은 만주군관을 지낸 박정희에 의해 일제의 권위주의 통치 사상이 부활한 데에 있다. 과거 총독을 중심으로 형성되었던 권위주의적 문화와 총독부와 경성제대가 서로 유착하며 구조화 시킨 학력/학연주의 문화는 아직까지도 한국행정의 병폐로 남아 있다. 권위주의와 학연주의 문화는 서로 독립된 것이라기보다는 오히려 상호작용을 하며 엘리트 권력기관으로서의 관료제를 이 땅에 구축하였다. <표 5>는 대한민국 정부 수립이후 권위주의와 학연주의 문화의 연속성에 관한 앞서의 논의를 요약한 것이다.

<표 5> 해방 후 권위주의와 학연주의 행정문화의 연속성

		일제강점기	대한민국
권위주의	조직 내 위계	전제군주적 총독, 위계관등, 품의제	제왕적 대통령, 내각제도, 품의제
	조직간 서열화	대상성, 내무성 정점	경제기획원(기획재정부), 내무부(행정안전부) 최상위층 차지
	민간경제의 통제	낙하산인사	낙하산인사
	관리임용 상의 차별현상	조선인을 지방으로 배치	하위직급을 지방으로 배치
	관편의주의적 행정	헌병경찰제와 국가총동원법에 의한 통제와 착취	군사정권의 국론통일, 민간통제 정책, 공무원의 관준민비적 행태
학연주의	경성제대 출신의 고문시험 합격자를 중심	SKY대 출신의 행정고시 합격자를 중심	

본 연구의 분석을 통해 일제가 이 땅에 이식한 행정제도 및 권위주의, 학연주의 문화의 요소가 해방 후 계속해서 한국행정에 잔존해 있음을 확인할 수 있었다. 그동안 서구의 (특히 미국의) 행정제도와 정책이 한국 정부에 적용되었으나, 많은 것들이 뿌리를 내리지 못하고 형식화 되어 운영되어 왔다. 성과급제도, 팀제의 예에서 알 수 있듯이, 본래의 좋은 취지를 살리지 못한 정책운영의 이면에는 권위주의, 위계주의, 학연과 같은 연고주의 행정문화가 걸림돌로 작용하고 있다. 그렇다고 조선총독부의 유산인 권위주의, 학연주의 문화를 단번에 뿌리 뽑는다는 것은 가능할 것 같지 않다. 모든 사물에는 음과 양의 두 가지 속성이 있듯이, 권위주의와 학연주의를 비평적으로 분석할

필요가 있다. 긍정적인 부분은 기존에 있던 또는 새로 도입되는 행정제도와 조화를 이룰 수 있도록 만들고, 행정발전에 장애가 되는 요소는 과감히 변화시켜 나가는 지혜가 필요할 때다. 다시 말해, 일제 잔재의 제거는 보다 장기적이며 한국행정 발전에 공헌한다는 차원에서 추진되어야 할 것이다.

사실 해방 후 권위주의, 학연주의 문화는 당시 상황에 적실한 것으로 변화되어 한국 발전의 동인으로 기능하기도 하였다. 신분에 대한 집착이 전 국민의 교육열을 제고하였고, 우수한 인재를 공직으로 유인할 수 있었으며, 승진을 위한 경쟁과 그에 따른 동기부여가 자연스럽게 이루어졌다(유민봉, 2015: 208). 올림픽과 월드컵 유치 등을 통해 한국의 국제적 위상을 높일 수 있었던 것도 그 밑바닥에 있는 힘의 추구, 위계의식, 엘리트주의와 같은 권위주의와 학연(학벌)주의적 요소가 작용하였기 때문일 것이다. 하지만, 과거 한국의 발전 동인이었던 이들 가치는 강한 비교성향에 기반 한 지나친 경쟁심을 유발하였고, 개인이 집단에 함몰되는 집단주의와 낮은 인권의식을 낳았고, 민주화를 지연시켰으며, 나아가 사회적 불평등을 초래하는 등 이루 말할 수 없는 비용을 발생시켰다. 그 결과 과거에 비해 소득수준은 비교가 안 될 만큼 높아졌으나 정작 국민 개개인이 느끼는 행복의 정도는 다른 국가와 비교할 때 여전히 낮다. 이는 한국이 다른 국가들에 비해 타인에 대한 배타성과 불신이 강하고 포용력이 낮은 뿐만 아니라 사회적 갈등 수준이 높다는 사실에서도 확인 된다(최성욱, 2020: 370). 신분상승(즉, 남과 경쟁해서 승리하는 것)에 초점을 둔 전통적 가치는 주관적인 만족이나 쾌락의 추구, 이른바 “hedonism”(구교준 외, 2017: 13)에 기반 한 것이다. 한 연구에 의하면 행복의 추구를 hedonism적으로 보는 국가보다 “eudaimonism,” 즉 개인의 가치나 역량추구(또는 자아실현)에 초점을 맞추는 나라가 훨씬 국민 행복수준이 높은 것으로 나타났다(구교준 외, 2017). 최근 사회 전반적으로 불고 있는 “위라벨”(또는 일과 삶의 균형) 트렌드를 거론하지 않더라도, 행정의 궁극적 목적을 국민의 행복으로 볼 때, 미래의 한국 관료제는 hedonisms적 전통적인 행정문화에서 벗어나서 eudaimonism적 가치를 추구할 필요가 있다. 이를 위해서는 먼저 한국 관료제 자체 내에 협동, 신뢰, 기회균등(또는 평등주의), 건강한 공동체 의식, (생존이 아닌) 개인가치의 실현 수단으로서의 직업 등 보다 큰 가치와 비전을 불어 넣어야 할 것이다. 미래형 관료제 구축에는 이들 큰 가치의 추구가 무엇보다도 비견될 수 없는 역사적 과업임을 구성원들에게 설득하고 그들 스스로 변화의 필요성을 깨닫고 행동케 만드는 변혁적 리더십(transformational leadership), 그리고 민주성, 협업, 신뢰를 기반으로 하는 거버넌스(governance) 패러다임의 정부 내 제도화가 필요하다. 이를 통해 권위주의와 학연주의와 같은 일제 행정의 잔재는 점차 빛을 잃어 갈 것이다.

■ 참고문헌

- 강상중·현무암. 2012. 《기시노부스케와 박정희: 다카키 마사오, 박정희에게 만주국이란 무엇이었는가》. 이목 역. 책과함께.
- 강혜경. 1998. “국가형성기 (1948-1950) 이승만 정권의 행정기구구성과 관료층원 연구.” 《국사관논총》, 79집 219-256.
- 구교준·임재영·최슬기. 2017. 《무엇이 우리를 행복하게 하는가?》. 집문당.
- 김광웅. 1981. “행정문화.” 《행정논총》, 19(2): 248-265.
- 김두래. 2020. “기획논문: 한국 행정관료의 정치적 중립성은 가능한가?: 정치적 중립성의 비판적 이해와 정치적 통제의 병립가능성.” 《한국행정정보》, 54(2): 3-31.
- 김연진. 2002. 《정부산하기관 임원층원에 관한 연구》. 석사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 김영민. 1990. 《한국의 정치변동과 관료제, 1945-72: 국가관료제의 변천과정》. 박사학위논문. 서울대학교 대학원: 행정학과 행정학전공.
- 김영모. 1982. “권력지배층의 사회적 배경.” 《한국지배층연구》. 일조각.
- 김영평·홍준형(편). 2010. 《다산의 행정개혁: 현대적 해석과 평가》. 서울: 대영문화사.
- 김운태. 1966. “한국 고급공무원에 관한 실태조사 분석과 한국 관료제를 위한 제언.” 《행정논총》, 4(2): 153-206.
- _____. 2001. “한국 행정 근대화 100년의 회고: 미 군정의 과도기를 중심으로.” 《한국행정정보》, 35(2), 1-17.
- 김윤희. 2016. “한일 중앙행정기관의 미시적·거시적 비교연구: 기능별 조직규모를 중심으로.” 《정부학연구》, 22(2): 127-168.
- 김종성. 1999. 《한국행정제도의 지속성에 관한 연구: 미군정과 건국정부를 중심으로》. 박사학위논문. 서울대학교 행정대학원.
- 김해동. 1985. “한국관료의 행태상의 제특징.” 《행정논총》, 23(2): 163-177.
- 도면희. 2014. 《한국 근대 형사재판제도사》. 푸른역사.
- 민병익·김주찬. 2015. “낙하산 인사”가 공공기관 경영이행 실적에 미친 영향.” 《지방정부연구》, 19(3): 195-221.
- 민진. 1991. “한국공무원의 정책개발지각에 대한 탐색적 연구.” 《한국행정정보》, 25(3): 825-41.
- 박병련. 1994. “부정적 정치·행정문화의 유교원인론에 대한 시론적 비판.” 김병섭(편), 《한국의 관료론: 방법과 실제》. 서울대학교 행정대학원.

- 박은경. 1995. “일제시대 조선총독부 조선인 관료에 관한 연구: 충원양식을 중심으로.” 《한국정치학회보》, 28(2): 133-163.
- 박천오. 2012. 《한국 정부관료제》. 법문사.
- 백완기. 1975. “한국행정의 근대화에 대한 문화심리학적 접근법.” 《한국행정학보》, 9: 71-102.
- _____. 1984. 《한국의 행정문화》. 고려대학교 출판부.
- 안용식·송해경·정현백. 2007. “일제하 조선인 문관고등시험 합격자 분석.” 《현대사 회와 행정》, 17(3): 363-404.
- 안진. 2005. “미군정 행정관료제의 특징에 관한 일 연구.” 《한국거버넌스학회보》, 12(2): 135-157.
- 오석홍. 1990. “대한민국정부의 행정개혁.” 《행정논총》, 28(1): 52-78.
- _____. 2002. 《한국의 행정》. 서울: 법문사.
- 유민봉. 2015. 《한국행정학》, 제5판. 서울: 박영사.
- 이명석. 1997. “정부투자기관 임원의 충원에 관한 연구.” 《한국행정학보》, 31(3): 295-311.
- 이상엽. 2002. “조선후기 지방행정에 있어서 이서(吏胥)의 역할과 부패유발요인.” 《한국행정학보》, 36(3): 19-37.
- 이상철. 1990. “20 세기 정리를 위한 특집 1: 일제 식민지 시대의 재인식: 일제시대의 행정이 현대 행정에 미친 영향.” 《역사와 사회》, 3: 39-70.
- 임도빈. 2007. 관료제, 민주주의, 그리고 시장주의. 《한국행정학보》, 41(3): 41-65.
- 임의영. 2005. “Weber의 관료제에 대한 전망의 행정철학적 재구성.” 《한국행정학보》, 39(2): 23-39.
- 장세윤. 2007. “경성제국대학의 한국인 졸업생과 고등문관 시험.” 《향토서울》, 69.
- 장신. 2002. “1919~43년 조선총독부의 관리임용과 보통문관시험.” 《역사문제연구》, 8: 45-77.
- 전상숙. 2012. 《‘조선총독정치’ 연구: 조선총독의 ‘상대적자율성’과 일본의 한국지배 정책특질》. 지식산업사.
- 조석준. 1967. “미군정 및 제일공화국의 중앙부처 기구의 변천에 관한 연구.” 《행정논총》, 5(1): 1121-1162.
- 조석준·임도빈. 2010. 《한국행정조직론》. 법문사.
- 최성욱. 2020. 《공공영역에서 갈등관리와 거버넌스: 문화적 관점》. 서울: 박영사.
- 하태수. 2002. “제도의 이전, 토착화 그리고 신제도주의.” 《행정논총》, 40(1): 45-69.
- 함재봉. 2000. 《유교, 자본주의, 민주주의》. 서울: 전통과 현대.

- 《법률저널》. 2018. “올 5급 공채 2차 합격자가 가장 선호하는 부처는 어디?” 9월 21일.
- 《법률저널》. 2019. “2019년도 행정고시, 연세대·성균관대 역대 최다 성과.” 10월 17 일.
- 《세계일보》. 2014. “[단독] 청년 10명 중 9명 “대한민국은 불공정.” 5월 2일.
- 《아시아경제》. 2015. “연세대 안용식 명예교수 ‘일제강점기 조선인 관리’ 발간.” 12월 28일.
- 《이투데이》. 2018. “[복지부동 공직사회] 질긴 ‘학연 카르텔’… 기수 무시 ‘꼴 보직’ 은 후배에게.” 10월 4일.
- 今村都南雄. 2006. 《官庁セクショナリズム》, Vol. 1. 東京大学出版会.
- 岡本真希子. 2008. 《植民地官僚の政治史-朝鮮・台湾総督府と帝国日本-》. 三元社.
- 小林英夫. 2004. 《帝国日本と総力戦体制》. 有志舎.
- 城山英明・鈴木寛・細野助博. 1999. 《中央省庁の政策形成過程: 日本官僚制の解剖》, Vol. 9. 中央大学出版部.
- 西尾勝. 2002. 《行政学》. 有斐閣.
- 趙甲濟. 1985. “總督府高官たちのその後 (上) (下).” 《アジア公論》, 3月号, 4月号.
- 通堂あゆみ. 2009. “植民地朝鮮出身者の官界進出: 京城帝國大學法文學部を中心に.”
- 松田利彦・やまだあつし(編), 《日本の朝鮮, 台湾支配と植民地官僚》. 思文閣出版.
- 秦郁彦. 1983. 《官僚の研究》. 講談社.
- 浜口裕子. 1996. “朝鮮總督府の朝鮮人官吏.” 《日本統治と東アジア社会: 植民地朝鮮と満州の比較研究》. 勁草書房.
- 本田雅俊. 2001. 《現代日本の政治と行政》. 北樹出版.
- 村松岐夫. 2001. 《行政学教科書: 現代行政の政治分析》. 有斐閣.
- 俞鎮午. “韓国側同窓の立場から見た城大.” 《紺碧遙かに》.
- 悠々閑人. 1935. “受験談義: 官吏の栄達と学業成績との関係(-).” 《受験界》, 1月号.
- Clifford, Mark L. 1994. *Troubled Tiger: Businessmen, Bureaucrats, and Generals in South Korea*. Armonk, NY: ME Sharpe.
- Fromm, Erich. 1973. *Escape from Freedom*. Rinehart, Incorporated.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy: 1925-1975*. Stanford University Press.
- Maslow, Abraham H. 1943. “A Theory of Human Motivation.” *Psychological Review*, 50(4): 370-396.
- Okazaki, Tetsuji. 1998. “The Japanese Wartime Economy and the Development of Government-Business Relations: An Overview.” In

- Yasushi Yamanouchi and J. Victor Koschmann (eds). *Total War and 'Modernization'* No. 15. Cornell University East Asia Program.
- Palais, James. B. 1975. *Politics and Policy in Traditional Korea*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Pempel, T. J. 1987. "The Tar Baby Target: 'Reform' of the Japanese Bureaucracy." In Robert E. Ward and Sakamoto Yoshikazu (eds). *Democratizing Japan: The Allied Occupation* (pp. 157-187), Honolulu: University of Hawaii Press.
- _____. 1992. "Bureaucracy in Japan." *PS: Political Science & Politics*, 25(1): 19-24.
- Rainey, Hal. G. 2014. *Understanding and Managing Public Organizations*. 5th ed. John Wiley & Sons.
- Silberman, Bernard S. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. University of Chicago Press.
- Spaulding Jr, Robert M. 1971, "The Bureaucracy as a Political Force, 1920-45." In James W. Morley (eds). *Dilemmas of Growth in Prewar Japan* (pp. 33-80), Princeton University Press.
- Woo-Cumings, Meredith. 1994. "The Korean Bureaucratic State: Historical Legacies and Comparative Perspectives." In James Cottoned (eds), *Politics and Policy in the New Korean State* (pp. 141-169), Longman Cheshire Limited.

The Institutionalization of Authoritarianism and the Old-boy Network: Focus on the Influence of the Japanese Government-General of Korea

Yoonho Kim

This study aimed to answer the research question, “Was there any influence of Japanese imperialism on authoritarianism and the old-boy network in Korea?” By connecting the history of Japanese rule in Korea with the contemporary Korean government’s administrative culture, this study intended to overcome the limitation of the existing literature that has tried to find the cause of the Korean government’s (negative) administrative culture in the Chosun dynasty or Confucianism. The results suggest that the immediate cause of the institutionalization of authoritarianism and the old-boy network in Korea resides in the ruling system of the Japanese Government-General of Korea (1910-1945). The centralized ruling system that located the Japanese Governor-General at its peak distributed the authoritarian culture in Korea. Furthermore, the Japanese Government-General’s practice, which gave preferential treatment for appointment to those who graduated from Kyeongseong Imperial University, sowed the seeds of the old-boy network in Korean bureaucracy. This study concludes by suggesting a Korean bureaucracy model for the future, which is expected to solve the issue of how to deal with the legacy of the Japanese Government-General of Korea.

※ Key Words: authoritarianism, the old-boy network, the Japanese Government-General of Korea, bureaucracy