

日本官僚制에 관한 研究

趙 文 富

〈目 次〉

- I 序 論
- II 官僚制의 概念
- III 日本官僚制의 成立과 展開
 - 1. 日本官僚制의 成立
 - 2. 戰前의 日本官僚制
 - 3. 戰後의 日本官僚制
- IV 日本官僚制의 特徵
 - 1. 家族主義의 性格
 - 2. 稟議制
 - 3. 分派主義
 - 4. 意思決定에 있어서의 特徵
- V 日本官僚制의 役割
 - 1. 戰前 日本官僚制의 役割
 - 2. 戰後 日本官僚制의 役割
- VI 日本官僚制의 課題
 - 1. 集團主義 問題
 - 2. 分業化와 專門化
 - 3. 民主性과 能率性
- VII 結 論

I 序 論

社會的 動物로서의 人間은 組織生活을 營爲하여 오는 가운데 近代國家라고 하는 人類文化史的 過程을 經驗하게 되었다. 自己들 스스로의 生命과 財産을 外敵으로부터 지키고 生活을 보다 豊足히 하기 위하여 集團 全體의 利益을 위한다거나 支配層의 支配的 位置를 維持하기 위한 個人的 利益을 위하여 組織管理의 方法을 研究하여온 人類는 組織生活 가운데에서 가장 劃期的인 方法이라고 할 수 있는 近代國家의 形態를 發見하고, 文化史的 過程에서 서로 競爭하면서 進入한 後에 이를 넘어 現代國家 生活로 나아가고 있는 것이다.

오늘날 人類生活의 成敗, 幸·不幸의 實際的 評價基準이 되고 있는 것은 바로 이러한 近代國家라고 하는 人類文化史的 過程의 成敗라고 할 수 있는 것이다. 여기에서 問題가 되고 있는 것은 前近代의 過程에서 어느 階層에 의하여 어떻게 近代國家를 形成시키느냐인 것이다. 西歐에 있어서는 一般적으로 商業資本主義를 主導한 小市民(bourgeois)階層이 商業을 發達시키면서 自己들의 立場을 擁護하기 위하여 必要한 國家的 諸制度를 차츰 만들어 나가도록 하는 가운데 近代國家를 形成시켰지만, 事情이 다른 아시아의 日本에 있어서는 小市民層에 의한 商業

資本主義의 基盤이 없었기 때문에 그 어느 階層에 의해서 近代國家의 基盤이 되는 資本主義를 育成시킴으로써 이를 土臺로 한 近代國家를 形成시키지 않으면 안되었다. 여기에 近代國家形成의 獨特한 패턴이 나타나게 되어 人類文化史上 實로 重要的 意味를 갖는 日本 近代化 過程이 있게 되는데, 日本에 있어서 이 役割을 擔當하여 成功的으로 主導한 階層이 다른아닌 日本의 官僚들이었으며, 이들의 組織管理 制度가 日本의 官僚制임은 再言을 不要로 하는 바이다.¹⁾

一般的으로 官僚制는 絕對主義國家에서 形成되어 近代國家에서 完成된다. 強大한 統一의 中央集權 國家인 絕對主義國家는 統一의인 法體系를 必要로 하며 國內全域에 걸친 治安維持, 徵稅事務, 裁判權의 行使, 其他 國家作用의 遂行을 위하여 大群의 官吏를 養成하고 組織化할 것이 要請되었다. 近代國家인 資本主義 國家에서는 그에 알맞는 統一의 法體系와 더불어 組織性, 合理性, 能率性을 要求하게 되며, 近代國家의 機能을 遂行하기 위하여 體系의 調和와 技術의 能率性이 國家 諸 機關의 運營에 反映될 것이 要請된다. 이러한 要請에 의하여 絕對主義 國家에서 볼 수 있었던 官僚의 懶怠, 無能力, 情實, 尊大, 亂費 等과 같은 國家機能 遂行, 國家機關 運營上의 非組織性, 非合理性, 非能率 等이 拂拭되고, 專門的 知識, 技術, 能力이 있는 官僚에 의해서 國家機關을 組織的, 合理的, 能率的으로 運營될 것이 要請되게 되는데, 이것이 바로 絕對主義를 克服한 近代國家의 特色이라고 할 수 있다.²⁾

또한 近代國家에 있어서는 一般的으로 國家의 統治機構와 그 作用에 關한 基本原則 및 이에 따른 國家 統治機構의 組織과 權限, 國民의 權利, 義務가 憲法에 規定되며, 國民의 代表機關인 立法機關에 의하여 法律을 制定하게 되어 國民은 直接·間接으로 統治에 對하여 影響을 미치고 統制를 加하게 되는 바이나, 近代的 意味의 政治的 意識과 基盤이 없는 政治 風土下에서는 憲法이나 立法도 一部の 政治的 支配層에 의해서 만들어질 수 밖에 없다. 政治的 基盤은 生活利益을 같이 하는 國民의 集團에 의해서 形成된 政治集團에 의해 構築되는 것이지만 自立的 生活利益을 갖지 못한 國民의 경우에는 그 生活基盤을 國家로부터 賦與받아야 하기 때문에 法律의 適用은 勿論 法律의 制定까지도 國家機關을 構成하는 政治的 支配層에 의해서 創出되지 않을 수 없는 것이다. 여기에 經濟的·社會的 近代化가 前提되지 않은 國家의 近代化에 있어서 不可避한 便法이 登場하게 되는 것이며, 여기에서는 國家機關의 構成者가 國家法의 制定과 施行을 同時에 現實的으로 擔當하는 國家權力의 行使者로 되는 것이다. 이러한 國家機關의 構成者는 國家權力의 行使者로서의 資格을 스스로 만든 法令에 의해서 얻게 되는 것이

1) 日本의 近代化 過程에 있어서의 日本官僚制의 役割에 關해서는 많은 文獻이 있으나, 特히 田中惣五郎, 日本官僚政治史, 東京, 世界書院, 1949, 山中永之祐, 日本近代國家의 形成と 官僚制, 東京, 弘文堂, 1977. 參照.

2) 山中永之祐, ibid., pp.1~2.

며, 國民一般에 對해서 權力的 統治를 行할 수 있는 特殊集團을 이루어 法令의 制定, 執行뿐만 아니라 近代的 意味의 政治的 基盤도 形成시켜 나가지 않으면 안되는 二重的 役割을 遂行해서 近代化의 旗手가 되고 있던 것이 日本의 近代國家 形成 過程에 있어서의 官僚制였던 것이다.

이러한 日本의 官僚制는 戰後에 있어서도 美軍의 占領下에 間接統治의 方式을 取하게 되므로써 그 役割이 重視되게 되어, 體質的 改善을 劃策한 國家公務員法의 制定을 보게 되었으며, 占領의 目的 達成과 日本의 民主的 發展을 위한 主導的 役割을 擔當하게 했음은 否認할 수 없는 事實이다. 그것은 國家公務員法이 未 施行도 되기前에 人事院을 보다 強化하고 公務員의 勞動權을 制限하는 것을 內容으로 하는 改正을 하였다는데서도 推察할 수 있다. 이 結果 國民에 의한 公務員의 支配라는 原則과 官僚制 內部的 民主化라는 點에서 改正 公務員法은 批判을 받게 되었지만, 이는 곧 보다 強力한 指導體制의 確立을 위한 것이라고 할 수 있다. 卽 이를 通하여 戰後의 政治的·經濟的·社會的 混亂을 防止하고 國家建設(=主로 經濟建設)을 해나가는 데 있어서 不可避한 必要惡으로서의 措置였었다고 할 수 있을 것이다. 이렇게 해서 오늘날 GNP世界 第二位의 經濟大國을 이룩한 結果도 이러한 日本 官僚制의 役割이 컸다고 믿고 있는 사람이 많다.³⁾ 勿論 議會가 機能을 發揮하고 輸出이 增大됨에 따라 議會의 政策決定이나 國民의 勤勉한 努力에 힘입은 바 컸다고 할 수 있지만 政策決定을 위한 實質的 主導 役割이나 輸出 增大를 위한 貿易政策이 前提되지 않을 수 없다는 點에서 볼 때 現代에 있어서도 日本 官僚制의 役割 比重은 如前히 높다고 하지 않을 수 없다. 이러한 日本의 官僚制는 어떻게 成立·展開되었으며, 그 役割은 어떠했고, 今後의 課題는 무엇인가를 살펴보기로 한다.

II 官僚制의 概念

官僚制의 概念에 關해서는 웨버(Max Weber)도 그 定義를 내리지 않고 있음은 周知하는 바와 같지만, 메리엄(Charles E. Merriam)도 이를 不確定 概念(term of ambiguous meaning)이라고 하고 있는 것⁴⁾ 처럼 그 概念이 多義的이어서 概念 規定이 매우 困難한 것이다.

그러나 리그스(Fred W. Piggs)가 最近에 發表한 論文속에서 規定한 概念에 의하면 官僚制

3) 村松枝夫, 戰後 日本의 官僚制, 東京, 東洋經濟新報社, 1981, p.152. 田中二郎博士는 筆者와의 3차례의 對談에서 이 點을 自信있게 肯定하고 있었다.

4) Charles & Merriam, Systematics Politics, Chicago. University of Chicago Press, 1945, p.165.

는 構造的 側面과 機能的 側面을 지니고 있으며⁵⁾, 構造的 側面에서는 大規模組織에 있어서 公·私組織을 莫論하고 階序制(Hierarchy)의 階梯形式을 取하고 單一의 意思決定 센터(One center of decisionmaking)를 지닌다는 것이며, 機能的 側面에서는 權力的 側面, 合理的 側面, 病理的 側面을 지닌다는 것이다.

따라서 官僚制란 單一의 意思決定 센터를 가진 階序制 形態의 組織 構造와 權力的·合理的·病理的 機能을 갖는 行動樣式에 賦與된 名稱이라고 할 수 있다.

官僚制(bureaucracy)란 用語는 18世紀 佛蘭西의 구루네(Vincent de Gournay)에 의하여 처음으로 사용되었다고 하는데, 佛語의 bure(事物의 冊床위에 까는 毛織物地)에서 始作되어 bureau(책상이 있는 事務所)에 轉化한 것이라고 한다.⁶⁾ 그 後에 다른 나라에 번지고 널리 普及되었는데 특히 19世紀의 獨逸에서 流行하게 되었고,⁷⁾ 1813년에 獨逸의 外來語 辭典에 나타나게 되었다.⁸⁾

官僚制는 近代 資本主義의 合理的 精神이 낳은 가장 代表的인 組織形態⁹⁾이나, 行政能率이란 觀念은 近代思想으로서의 西歐思想에만 特有한 것은 아니었다.¹⁰⁾ 古代의 에집트나 中國 또는 로마時代에도 官僚制에 가까운 統治組織과 能率의인 管理技術이 存在했었다. 例를 들면 나일河의 灌溉나 階梯의 建造에서 볼 수 있듯이 行政組織의 實現과 技術의 導入 利用은 오늘 날 볼 때 素朴한 形態라고는 하겠지만 官僚制의 形態에 가까운 것이라 할 수 있다.¹¹⁾ 中國에서는 紀元前 165년부터 專門知識의 試驗은 아니지만 教養人을 테스트하는 科擧制度인 試驗制度에 의해서 官吏가 選拔되었으며, 行政에 있어서도 先任順, 實績評價, 公式統計 및 文書에 의한 報告形式이 있었고, 紀元前 337年 申不害(Shen Pu-hai)의 著作은 '20世紀의 行政理論과 類似的한 一連의 原則을 提示했다.¹²⁾ 또한 古代 로마에 있어서는 都市에서 世界帝國으로 進展함에 따라서 洗練된 法體系의 整備, 廣範한 稅制, 集權化된 軍隊의 建設, 地域間 物品交易의 實現等은 魏마의 官僚制 觀念의 形成에 크게 寄與했다고 볼 수 있다.

中世封建社會를 그 體制의 基盤으로 하는 統一國家를 否定하고 그 以後에 나타난 近代國家는 君主를 頂點으로 하는 統一國家이며, 軍·財政·法制的 面을 通하여 專門官僚를 登用하여 廣

5) Fred W. Riggo, "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective", Journal of Comparative Administration, May, 1967, pp. 6~8.

6) 辻清明, 行政學概論 上卷, 東京, 東京大學出版會, 1980, p. 90.

7) 吉富重大, 「官僚制論と行政學」(辻清明外『行政學講座 I』東京, 東京大學出版會, 1976), p. 132.

8) Martin Albrow, Bureaucracy, 君村昌譯, 官僚制, 東京, 福村出版, 1979, p. 19.

9) 辻清明, 新版 日本官僚制の 研究, 東京, 東京大學出版會, 1979, p. 175.

10) M. Albrow, 君村昌, op. cit., p. 17.

11) 辻清明, op. cit., p. 175.

12) H. G. Greel, "The Beginning of Bureaucracy in China: The Origin of the Hsien", 1964. 君村昌, ibid., p. 17에 引함.

範한 領土에 對한 劃一的 支配組織을 確立함으로써 強力하고도 能率的인 官僚制의 統治構造를 形成하기에 이르렀다.¹³⁾ 따라서 典型的인 官僚制를 形成시킨 段階는 近代 統一國家의 形成을 그 前提로 한다고 할수 있다.

Ⅱ 日本官僚制의 成立과 展開

1. 日本官僚制의 成立

周知하는 바와 같이 日本官僚制의 成立에 影響을 미치고 嚮배의 理論的 背景이 된 官僚制는 프로이센(preussen)의 官僚制였다. 프로이센에 있어서는 30年 戰爭의 廢虛위에 絕對主義 統一國家를 確立하기 위한 過程에서 軍隊와 함께 그 使命을 擔當할 官吏制度의 整備가 行해지게 되었다. 卽 1794年 프로이센 一般란트法(Allgemeines Landrecht die Preussischen Staaten)第二篇 第十章「國家勤務者의 權利와 義務에 對해」에 의하여 「斷乎한 廉直, 獻身的인 公正의 精神」을 모토(motto)로 私的 營利의 禁止, 權限濫用의 禁止, 考課表, 責任制, 文書主義, 任用制, 君主의 罷免權이란 官職原理가 官吏에 對한 絕對君主의 不信에서 確立되었다. 이와 같은 官職原理가 絕對主義 權力의 機械裝置가 되는 官僚機構의 構造와 精神을 表現하는 것이 되어 所謂 嚮배의 「카리스마的 官職」에 合致하는 것이었다.¹⁴⁾

1806年의 나폴레옹 戰爭 敗北後 合議官廳制(collegium)를 獨任官廳制(Bureau or Einheits system)로 바꾸는 行政改革을 斷行하여 王權을 強化하는 한편, 官僚가 君主에 對하여 相對的 獨自性을 갖는 官吏制度의 近代化를 促進하게 되었다. 이 프로이센 官吏制度 變化의 主要 特色을 要約해 보면 첫째 外見的 立憲制下에서 政黨政治에 對應하는 意味의 「政治官吏」(Politische Beamte)의 發達에 따라 絕對的 忠誠과 獻身的 服從에 代身하는 相對的 獨自性이 認定된 身分上의 權利關係가 나타난 것이고, 둘째 官等令, 罷免節次, 恩給令, 懲戒法, 任用令, 其他 給與法等 一連의 官吏制度가 整備되어 1873年의 帝國官吏法에 集大成하게 된 것이었고, 셋째는 合議官廳制가 獨任官廳制로 바뀐 것이다. 이에 의하여 비스마르크에 의한 「官僚制의 強化, 官僚의 增大, 官僚權限의 增大, 官僚의 私生活에의 介入」이라 評價되는 프로이센 行政改革이 進行되어 여기에 嚮배의 所謂 「單一構造的」(Monokratische)行政構造가 登場하게 된 것이다.¹⁵⁾

13) 辻清明, op. cit., p. 175.

14) 阿利英二, 「官僚制概念의 成立と 展開」(溪內謙外『現代行政と 官僚制』上, 東京, 東京大學出版會, 1974), pp. 6~7.

15) Ibid., pp. 7~8. M. albrow, 君村昌譯, op. cit., pp. 33~34.

日本에 있어서는 明治維新에 의하여 1868年 明治政府의 最高 統治機關으로서 太政官制가 設置되었으나, 이는 671年에도 古代 律令國家體制下의 最高 中樞 中央政府機關으로 設置, 施行된 바 있어서 비록 性格은 다르다고 하더라도 嚴密한 意味에 있어서 이를 官僚制의 始初라고 할 수 있을지는 疑問이다. 階序制의 確立과 公私의 事務所가 形式上 分離되어 있었다는 點에서는 肯定되지만 雄藩의 代表로 構成된 이 組織은 統一을 이루지 못하고 恒常 分裂의 危機에 處해 있었다는 點¹⁶⁾에서는 否定하여야 할 것이다.

끝내 太政官制는 反目 分裂에 의하여 解体되고, 1885年(明治 18年) 主宰者가 없었던 太政官制의 參議內閣의 分裂을 內閣總理大臣의 權限下에 統一하고 一元的인 行政機關을 實現하기 위하여¹⁷⁾ 새로운 政府機關으로서의 內閣制度를 樹立하게 됨으로써 官僚制가 成立했다고 볼 수 있다.¹⁸⁾ 이는 1885年 12月 22日의 太政官達 第69號에 의하여 公布된 官制로부터 始作되었는데, 總理大臣은 「太政의 方向을 指示하고」 「行政各部를 統督」할 수 있는 權限은 強力했다. 그러나 1889年(明治 22年)의 「內閣官制」는 總理大臣을 「同輩中의 主席」(Primus inter pares)의 地位로 轉化시켜서, 統帥權의 確立, 樞密院의 設置, 貴族院의 強力한 權限, 議院內閣制의 拒否, 內閣의 一体性を 保障하는 連帶責任(collective responsibility)의 憲法上의 否認에 따른 大臣의 單獨輔弼責任制, 國務大臣·行政大臣 兼任制等に 相應하여 統治構造 自体의 脆弱性과 各省 中心의 分派性(sectionalism)을 招來하는 原因이 되었다. 이러한 意味에서 日本의 官僚制는 外形的으로 階序制를 取하고 있으나 그 機能面에서는 分派性を 露出하고 있어서 實質的인 面에서는 獨逸의 경우와 그 內容을 달리하고 있다.¹⁹⁾

2. 戰前의 日本官僚制

이러한 內閣制度의 成立 背景을 살펴보면 1869年(明治 2年) 版籍奉還을 實現함으로써 封建制度를 實際上 廢止한 明治維新의 新政府는 職員令을 發布하여 새로운 中央政府 官制가 制定되고, 1873년에는 徵兵令이 發布되었다.²⁰⁾ 1872년에는 地租의 改正을 斷行하여 이를 財政의 基盤으로 삼음과 同時에 殖産興業政策과 軍需産業의 經營을 中心으로 近代 産業資本主義의 發展을 促進시켜 나가게 되는데, 이는 以前의 歷史的 過程에서 商業資本의 發達을 土台로 한 것이 아니다. 即 民間의 貧弱하고 絶對量이 모자란 商業資本은 産業資本으로 轉化시킬 수 없었

16) 辻清明, 行政學概論 上, 東京, 東京大學出版會, 1980, p. 106.

17) Ibid., p. 107.

18) 辻清明, 新版 日本官僚制의 研究, op.cit., p. 62에서는 이에 의하여 傳統的 集權的인 太政官制度를 近代의 立憲的 內閣制度로 變更시켰다는 意味를 부여하고 있다.

19) 辻清明, 行政學概論 上, op.cit., pp. 108~109.

20) 岡義武, 日本近代政治史 I, 東京, 創文社, pp. 102~108.

으므로 國際的 重壓을 直接的 契機로 하여 國家 權力과 國家 資本의 힘에 의해서 國家의 資本主義를 強力히 推進시켜 나간 것²¹⁾이 歐美의 資本主義와 다른 特色의 하나라고 할 수 있다. 또한 1972년에 學校 教育制度를 定한 學制라는 法令을 發布하여 西洋의 功利主義에 立脚한 教育을 導入함으로써 西歐의 近代化를 劃策하였다.²²⁾

「明治8年の 聖詔」라 일컬어지는 詔勅에 따라 1876년에는 元老院에 對하여 憲法의 起草를 命하였고, 1889年(明治 22年) 2월에 日本의 帝國憲法이 發布되었다. 이 憲法은 外見의 立憲主義(Scheinkonstitutionalismus)의 憲法으로서 帝王神權說의 名目이 表明되었다.²³⁾ 이 憲法에서는 天皇의 大權이 極히 強大하게 規定되어 있는 反面, 國民의 權利는 顯著하게 制限되어 있었다. 伊藤博文은 이를 辨明하여 말하기를 「유럽에서는 立憲政은 極히 긴 歷史를 갖고 있어서 國民들도 이에 익숙해 있을 뿐만 아니라 그 위에 宗教가 一國의 機軸으로서 人心을 支配하고 있어서 立憲政의 安定을 이루고 있으나, 日本에서는 宗教도 微力하여 佛敎는 衰退하여 있고 祖宗의 遺訓에 基한 神道도 人心을 歸向시키기에 力不足하기 때문에 오직 日本의 機軸으로 할 것은 皇室이 있을 따름」이라고 하였다.²⁴⁾

1888년에는 市制, 町村制가 公布되었고, 1890年 總選舉가 施行되어 帝國議會가 構成, 開院되어 立憲政이 出帆하게 됨과 同時에 府縣制가 公布됨으로써 地方自治제도 一應 整備되었다. 이들 立法의 立案에 있어서도 프로이센의 地方制度가 參考되었음을 留意하여야 할 것이다. 또한 1890년에 「教育勅語」를 發布하여 天皇에 對한 忠誠을 核心으로 하는 國民倫理의 基準으로 삼아 教育의 基本方針으로 하려 하였다. 이와 같은 基礎위에 明治 絕對主義 天皇制의 官僚機構가 樹立되고, 限定的인 意味에서나마 「合意에 의한 支配」(government by consent)가 形成되었다.²⁵⁾ 이러한 構造를 支柱로 한 政府에 의해서 果敢한 原蕃 過程이 推進된 것(殖産興業政策=富國強兵=政商=特惠資本의 役割)에 對해서는 多言을 不要로 할 것이다. 따라서 이러한 外見의 立憲制下에서는 資本制社會의 專型的인 構成인 資本 所有者에 의한 契約 形式을 통한 擄取라고 하는 形態가 基礎적인 社會關係를 이루고, 公法的으로도 市民의 合意에 의한 支配(議會主義)를 構成한다는 것이 政治·社會的 構造로서 成立할 수가 없었다. 그것은 名目上으로도 Citoyen이 아니라 「臣民」으로서 規定된 바와 같이 外見的으로는 合意의 體系를 따르면서 內容적으로는 信從의 體系를 基礎로 해서 構成되고, 前 近代的인 社會集團으로부터 解放된(共同体內의 分業→共同体의 崩壞) 市民을 基礎로 한 것이 아니라 共同体의 秩序의 頂點에

21) Ibid., pp.130~136.

22) Ibid., pp.137~143.

23) Ibid., pp.281~290.

24) Ibid., p.291.

25) 石田雄, 近代日本政治構造의 研究, 未來社, 1979, pp.9~12.

位置한 有力者(人間的 類型으로 하면 웨바의 所謂 Honoratioren이라 해도 좋다)를 官僚的 支配의 支柱로 함과 同時에 議會의 基盤으로도 해 나갔던 것이다.²⁶⁾ 底邊에 있어서의 政治的 機構와 非政治的 關係(共同體的인)와의 不可分의 結合關係, 또는 連續性은 同時에 頂點에 있어서도 같은 性質의 것이었다. 即 政治的인 官僚機構, 議會制度와 高度로 政治的인 權力을 가지면서 同時에 極히 非政治的인 超越者로서의 天皇(宗家の 家父長)과의 結合에 對應해서 一面에 있어서 極도로 權力的인 存在로 하는 한편 他面에 있어서 顯著하게 精神의 心情的 體系(그것도 兩者는 媒介없이 一體化되어 있다)로서 成立시키고 있다.

이러한 近代 日本의 天皇制는 權力和 分離된 英國의 立憲君主制와는 相異한 길을 걷게 되었다. 日本의 帝國憲法은 天皇親政을 내세웠기 때문에 英國의 憲法과는 根本的으로 相異했었다. 그래서 立憲君主制에도 徹底하지 못했었고, 그렇다고 하여 天皇이 強力한 絕對 君主나 獨裁者도 될 수 없었던 矛盾이야 말로 日本 天皇制의 本質的인 特徵이라고 할 수 있겠다. 天皇 親政을 標榜하는 明治憲法에서 始作되어 敗戰까지의 戰前의 日本 天皇의 權力은 實로 無力하였으며, 이러한 天皇 個人이 實質的으로 無力하면 無力할수록 도리어 神秘化, 絕對化가 進展되어 天皇制로서는 어느 다른 나라의 君主制에도 그 類를 찾아볼 수 없을 程度로 強大한 權力을 發揮할 수 있었던 것이다. 이 점이 日本의 天皇制가 다른 나라의 君主制와 다른 特殊한 性格의 一面을 이루고 있다고 할 수 있다.²⁷⁾ 이와 같은 天皇制의 強力한 權力을 天皇의 이름으로 實際上市行使할 수 있었던 機關이 日本의 官僚機構이었음은 再言을 不要로 한다.

이러한 日本의 統治構造는 그 後 淸日戰爭, 日露戰爭을 거치는 동안 더욱 그 個性이 強力하게 나타나 5.15事件에서 始作되어 太平洋 戰爭에서 그치는 所謂 「暗黒時代」²⁸⁾라는 事態로 까지 進展되었다. 이 時代를 처음부터 지켜 보았던 東京駐在의 美國大使 그류(Goseph clerk Grew)는 그의 「滯日十年」이라는 日記文 가운데에서 當時의 體制를 評해서 말하기를, 「日本은 迅速히 組織化된 國家로 되어 나가지만 그 組織化의 主流은 파시즘이라거나 나치즘이라고도 말할 수 없다. 이태리나 독일과 같은 單一의 政黨이 있는 것이 아니라 全國이 天皇에 對한 單獨 忠誠으로 結合되어 있어서 如何한 政黨도 없으며, 政治犯人 收容所는 아직 없지만, 警察과 憲兵은 體制의 原理를 犯하는 者들을 처부수는데 極히 多忙하다.……」라고 하고 있다.²⁹⁾

3. 戰後의 日本官僚制

第二次大戰 以後 日本은 美國 占領軍의 間接統治下에서 憲法을 改正하고 議會制度의 改革을

26) Ibid., p.11.

27) Ibid., pp.6~7.

28) 辻清明, 新版 日本官僚制의 研究, op.cit., p.206.

29) Jooeph Clerk Grew, 10 Years in Japan, 1944. 石川欣一譯. 辻清明, ibid., p.206에 依하였음.

비롯하여 選舉制度, 地方自治制度, 警察制度等 諸 制度의 改革을 推進하였고, 이와 아울러 日本官僚제도 그 制度的 改革을 不可避하게 하였다.

實로 激變的 改革이라고 할 수 있는 戰後 改革의 過程에 있어서 戰前의 日本社會와 國家를 지탱하고 國民生活을 規律하여 오던 諸 制度나 機構의 改革을 推進해 나가는 過程에 있어서도 特히 統治機構의 改革은 極히 重要한 地位를 차지하고 있었다.³⁰⁾ 日本의 既存 統治機構의 改革은 間接統治의 方式을 取한 占領軍의 占領上의 諸 施策 遂行을 위한 成果 如何가 새로이 改革되는 統治機構如何에 달렸을 뿐만 아니라, 「日本이 再次 美國 및 世界平和와 安全의 威脅이 되지 않도록 保障」하기 위하여 「民主主義的 自治의 原則에 合致」한 政府를 構成하여야 한다는 占領의 「窮極的 目的」³¹⁾과 直結되어 있다는 意味에 있어서도 決定的 意義를 갖고 있었던 것이다. 또한 日本의 立場에서 보더라도 明治憲法體制下에서 確立되어온 支配者(=〈官〉)와 被支配者(=〈民〉)간의 關係를 原理的으로 轉換시키는 것으로서 다른 어떠한 制度 改革보다도 決定的으로 重要한 歷史的 意義를 갖는 것이다.

日本의 管理에 臨하는 連合國 最高司令部(SCAP/GHQ)는 間接統治의 方式에 의한 占領의 成敗 如何가 日本의 官僚勢力이 占領目的에 따라 얼마나 誠實하게 또 能率있게 機能을 다하여 주느냐에 달려 있다고 보았기 때문에 우선 體質的으로 舊式官僚(old line bureaucrats)에 代身하는 새로운 體質의 公務員을 登場시킬 것을 目的으로 官吏制度의 根本的 改革에 着手했다.

「官僚制의 根本的 改革이 日本에 있어서의 民主的 諸 制度의 成功에 있어서 本質的이며, …… 占領의 第一義的 目的의 하나임과 同時에 日本 國民의 將來의 福祉를 위한 前提條件의 하나이기도 하다」³²⁾고 하여 可能한 限의 에너지를 公務員制度의 基礎確立에 傾注하였다. 한편 日本의 立場에서도 官吏制度의 改革을 必然的으로 要求하게 되어 「天皇의 官吏에」代身한 「國民의 公僕」의 登場이란 스르간을 내세워 國家公務員法을 制定하기에 이르렀고, 새로운 公務員像을 提示함과 同時에 天皇의 權威에 結付시키고 있었던 「身分」代身に 合理的인 「資格」의 原則을 基礎로 한 「科學的」인 人事行政의 體系를 樹立한다는 方針을 세워, 憲法에 定한 國民主權의 原理에 根據하여 國民을 위한 行政을 實施하기 위한 人的 擔保를 制度化하는 것을 公務員制度의 使命으로 했다.³³⁾

1946년에 新憲法에 따른 法律의 整備을 위하여 設置된 「臨時法制調査會」에 의해서 「官吏法

30) 井出嘉憲, 「戰後改革と 日本官僚制」(東京大學 社會科學 研究所編, 『戰後改革』3, 東京, 東京大學出版會, 1980), p. 143.

31) 『降伏後ニ於ケル米國ノ初期 對日方針』(終戰連絡中央事務局 各省連絡官『連合國 日本管理政策』第一輯, 1946), p. 45. 井出嘉憲, *ibid.*, 7, p. 143에 引함.

32) 1948年 7月 22日付 マッカザ-書簡, 內閣編 「新國家公務員 讀本」, 東京, 白水社, 1949. p. 17, 井出嘉憲, *ibid.*, p. 144에 引함.

33) 井出嘉憲, *ibid.*, pp. 145~146.

案要綱」을作成하게 되었다. 이 要綱에 包含된 內容의 項目은 ① 官의 區分, ② 任用 및 職級的 資格, ③ 高等試驗 및 普通試驗, ④ 任用 및 補職節次, ⑤ 權限, ⑥ 服務, ⑦ 給與, ⑧ 懲戒, ⑨ 考課表 制度 및 研修制度와 같았다. 한편 1947年 5月 3日 新憲法이 施行되었고, 6月 1日에는 公務員制度課(Civil Service Division)가 G S³⁴⁾에 新設되어 官吏制度 改革을 具體적으로 推進하게 되었다. 여기에서 提示된 National Public Service Law의 草案을 土台로 하여 法制局과 行政調查部의 共同作業이 推進된 結果 8月 26日 「國家公務員法案」이 成案되기에 이르렀다. 이어 10月 16日에 參議院을 通過함으로써 法制化 되기에 이르렀다. 이 國家公務員法은 1947年 10月 21日 公布되고 8個月의 準備 期間을 거쳐 1948年 7月 1日부터 施行되기로 되어 있었다. 이 法은 「總則」·「人事委員會」·「官職의 基準」·「罰則」의 四章 110條와 「附則」 14條로 되어있다.³⁵⁾ 이 法의 制定에 있어서는 議會의 審議過程에 있어서 公法研究會와 全 官公勞動組合協議會의 修正 意見이 影響을 미쳤다.

그러나 이 法은 未 施行되기도 前에 改正案(Bill for Partial Amendment of the National Public Service Law)이 GHQ側에 의해 提示되었는데 그 內容은 強力한 中央人事機關으로서 「National Personnel Authority」의 設立과 公務員의 스트라이크 및 團結權 等の 禁止 내지 制限이 主要 骨字였다. 이를 土台로 하여 部分的인 修正이 加해진 後 政府 原案이 마련되어 11月 30日 兩院에서 거의 原案대로 可決 通過되었다. 이 內容은 ① 國家公務員法의 適用範圍 擴大(=特別職 範圍의 縮少) ② 人事委員會를 人事院으로 改稱하고 그 組織 및 權限의 強化, ③ 服務規律의 強化(=勞動法의 適用 排除 및 在職中 立候補하거나, 政黨, 政治團體의 任員職에 就任하지 못하고, 政治行動等의 禁止)를 3大 主眼點으로 하고 있다.³⁶⁾ 이 法은 1948年 12月 3日 施行되게 되었고, 이에 따라 發足하게 된 人事院은 「公務의 民主的 能率的 運營」(國家公務員法 第1條)의 追求를 그 任務로 하여 日本의 現代 官僚制를 構築해 나가게 되었다.

IV 日本官僚制의 特徵

1. 家族主義的 性格

日本의 傳統的 官僚制는 天皇制 支配下에서의 「專制主義」와 「家父長主義」에 의해서 特色지워진다. 即 明治政府 以來의 日本의 傳統的 官僚制는 形式的으로는 專門化한 階序制를 갖고 權限의 分權化와 責任의 體系를 確立하고 法令과 內規에 따라서 「中立的」運營을 하여 왔었지

34) GHQ(占領軍司令部)의 民情局.

35) 井出嘉憲, op. cit., pp. 165~209.

36) Idid., 7, p. 221.

만 그것은 家父長主義的인 家族制度를 基盤으로 하고 있다.³⁷⁾ 即 階序制의 上·下間 秩序나 同僚間의 序列에는 家族制度의 父權과 長幼 序列에 擬制되었고, 幹部의 身分은 高等官으로서 「本家」 血統에 擬制되었으며, 下僚는 判任官 程度에 그치거나 判任官에 미치지 못하는 「分家」 的인 卑賤한 身分으로 取扱되었다. 이러한 家族制度의 尊卑 分脈에 의해서 命令系統·指揮系統이 굳혀진 것은 그 職務單位別로 職域 一家的인 커뮤니케이션이 이루어지게 되었으며, 그 職務執行上의 忠誠心은 이렇게 嚴格한 身分上 差別에 얽매인 官吏의 出世主義와 上官에 對한 過剩同調(identificatiem)(=個性喪失→創意力 喪失)의 基盤을 構築했다고 보는 面도 있다.

官僚制란 原來 社會關係의 「合理化」가 進展됨에 따른 規律의 集約的 制度的 表現이라고 할 수 있는데,³⁸⁾ 이러한 合法的 支配의 類型으로서의 官僚制 모델이 禁欲型的 經濟體制를 그 成立의 前提로 하고 있지 아니한 日本에 導入 適用시킬 때 問題가 發生하게 되고, 이것이 形式과 實質이 다르게 되는 特徵을 낳게 하는 根本的인 原因이 된다고 할 수 있다. 明治時代에 日本의 官僚制가 構造的으로 形式的으로 成立되었다고 하지만, 當時의 日本의 資本主義는 禁欲의 契機를 生成시킬만큼의 基盤이 없었다. 例컨데 日本에 있어서의 土地所有는 固有의 權利에 基하는 것이라고 하기 보다는 明治 初年の 地租改正條令의 反射의 效果로서 나타난 것이라는 性格을 띄고 있었기 때문에 土地所有(一나아가서는 所有 一般)에 隨伴되는 所有 自体에 對한 社會的인 義務 意識보다는 所有의 契機에 對한 意識이 더욱 強하게 支配하고 있었다고 할 수 있다.³⁹⁾

이와 같은 理由로 日本社會에는 專門性和 規律을 合法的 支配의 形成에 結付시킬 前提條件이 存在해 있지 않은데, 이 基盤위에 形成된 日本의 官僚制는 實際에 있어서 支配關係를 「合理化」시킬 名分을 잃게 되고, 專門性和 規律에 徹底한다 해도(一오�히려 하면 할수록一) 正當性으로부터 멀어져가는 結果가 되고 만다. 여기에 日本官僚制에 있어서 家族主義의 性格이 溫存할 理由가 있게 되는 所以가 있다. 따라서 日本官僚制의 特徵은 웨바 모델의 効用面에서 보더라도 近代化를 이룩한 役割 機能面에서 찾아야 할 것이다.

2. 稟議制

日本官僚制에 있어서 意思決定의 獨特한 方式으로 稟議制(Lingisei)라는 것이 있다. 이 方式은 明治 以來의 日本官僚制의 諸 特徵과 極히 密接한 關係를 갖고 있다. 이 制度는 民間 企業에 있어서도 慣用되고 있는데, 外觀上으로는 近代 企業의 經營 形態를 取하고 있으면서도 이 制度의 繼續의 使用에 의하여 傳統的 家族制度가 溫存해 있음을 主張하고 있다.⁴⁰⁾ 이 主張에

37) 河中二講, 現代의 官僚制, 東京, 中央大學出版會, 1972, p. 11.

38) 伊藤大一, 現代 日本官僚制의 分析, 東京, 東京大學出版會, 1980, p. 11.

39) Ibid, p. 18.

40) 小野豊明, 日本의 經營, 1960. 間宏, 日本의 經營, 東京, 日本經濟新報社, 1979, p. 91.

의하면 明治의 初期 以來, 以前の 封建時代의 同族의 商人과 農村 出身의 勞動者가 함께 近代的인 經營의 組織 및 技術과 結合되어 企業의 經營속에 家族制度의 慣行을 끌어들이 日本의 近代的 企業 發展의 有力한 支柱가 되고 있다는 것이다. 이와 같이 日本의 近代企業이 끌어들이 家族制度는 企業 社會의 內部的 風土에 家長制를 土台로 한 協同體의 關係를 形成시켰다. 여기에서는 企業組織의 成員 個人의 利益보다도 企業全體의 利益을 優先하게 되는 「企業一家」의 觀念을 낳게 하였다. 여기에서는 企業內의 職員이나 工員의 地位는 主로 年令의 高低와 學歷에 의하여 決定되며, (所謂 年功序列制), 各 職工員 生涯의 生活은 企業이 保障하고(終身雇傭), 職工員의 公·私 兩面에 있어서의 福祉는 企業이 配慮한다(恩惠關係)는 特色이 있게 된다. 이 關係로 因하여 組織 成員의 勤勞 意欲(morale)이 높으며, 企業間에 있어서의 勞動力의 移動은 거의 없게 되고, 家長이라고 할 社長의 專決權은 強大하여, 社長에게 稟議할 事項은 極히 廣範하고, 職長(番頭)을 中心으로 한 職員層과 「親方」를 中心으로 한 工員과의 사이에는 身分의 差異가 있는 이러한 關係가 그대로 財閥 企業에 連結되었으며, 라인(系線)과 스태(幕僚)間에 明確한 區別도 없는 形式上의 近代的 經營에 實體의 家族 制度를 土台로 하고 있다는 私官僚制의 이러한 特徵은 그대로 公共官僚制(public bureaucracy)에도 適用된다.⁴¹⁾

明治 以來의 日本의 政府組織은 天皇을 頂點으로 한 太政官 制度, 內閣 制度로 變遷하였는데 그 外觀은 위의 近代的 官僚制의 特徵의 하나라고 할 수 있는 階序制이나, 이러한 階序制로 因한 命令系統의 上·下關係(頂點의 命令이 末端에 이르는 關係)가 아니라 稟議制에 의하여 오히려 下·上關係(下의 意見이 上부에 進達되고 許可를 받아야 함)로 逆流하고 있는 體制가 行政機關에 있어서의 家族制의 協同體의 關係이다.⁴²⁾

3. 分派主義

이러한 日本官僚制의 特徵의 하나인 稟議制가 「家」制度라는 社會的 產物의 하나임에 대하여 또 하나의 特徵인 各省 中心의 分派主義(sectionalism)는 政治的 產物이라고 할 수 있다. 日本官僚制에 있어서의 分派主義의 起源은 明治維新을 主導했던 多元的인 政治勢力이 天皇의 單一 權力(形式上 超強하고 實質上 無力狀態)보다도 實効性이 強하였고, 明治憲法이 內閣의 連帶責任制를 拒否하여 個個 大臣의 單獨責任制를 採擇한데다가 內閣의 構成員인 閣僚가 同時에 各省의 行政長官을 兼任하고 있었던 點, 統帥權이 獨立되어 있는 點 등으로 因하여 內閣의 意思 決定이 各省의 意思決定에 따라 強하게 支配되므로써 그 統合力을 弱화시켰으며, 그 結果 一個의 省이 結束된 反對로 因하여 內閣이 崩壞된 例도 있었다.⁴³⁾ 그러나 이러한 分派主義의 色

41) 辻清明, 新版 日本官僚制의 研究, op. cit., pp. 162~163.

42) Ibid., 163.

43) 明治 34年 第4次 伊藤內閣이 崩壞가 그 例임.

影가 오늘날까지 溫存하고 있는 理由는 家族制度的 稟議制과 關聯이 있다. 卽, 稟議制에 따라 巡廻的인 傳統的 方式에 의한 意思決定이 組織內部에서 強力하게 意思의 合致가 이루어지게 되므로 他의 各 省과 競爭하는 事務나 權限에 對해서 各 省은 自己 省의 主張을 끝까지 固執하는 立場을 強化하게 되는 것이다.

4. 意思決定에 있어서의 特徵

以上과 같이 日本官僚制의 傳統的 特徵은 社會文化的 背景에서, 또는 政治權力的 側面에서 살펴볼 수 있지만 現代 官僚制에 있어서는 行態論의 立場에서도 살펴볼 수 있다. 西歐 諸國의 경우와 對比해서 意思決定面에서 몇가지 特徵이 나타나 있음을 알 수 있다. 이러한 特徵이 나타나게 되는 理由는 日本의 官僚制가 權限集團이라는데 緣由한다. 卽 日本의 官僚制에 있어서는 그 官廳 組織의 內部에 家族主義的 내지는 村落 共同體의 結合關係에 의한 集團化의 性格이 溫存하고 있는데, 이를 要約해서 表現하면 權限을 媒介로 한 集團化라고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 換言하면 權限에 先行해서 發生하는 集團化가 아니라 權限이 있음으로써 그 權限에 의해서 發生하는 集團化인 것이다. 現代에 있어서 이러한 集團化가 이루어지는 原因으로서는 첫째로 構造上의 問題로서, 그것은 權限(보다 正確하게 말하면 權限 그 自体가 아니라 그 權限에 關聯된 事務임)을 細分化해서 모든 行政職員이 그 意思決定에 吸收될 수 있도록 按配하는 것이다. 卽 問題가 되는 議案의 決定過程에 어떠한 意味에서든 關係를 갖는 組織成員이 參加하도록 按配하여 決定이 集團의 行하여지도록 함으로써 決定을 通하여 集團化가 이루어지도록 保障하는 作用을 하고 있는 構造인 것이다. 日本의 官僚制에 있어서 官房 部門이 特히 肥大해 있는 것은 一大 特質이라고 할 수 있는데, 그 存在 理由의 하나는 一般的으로 關聯事務의 配分을 通해서 行政職員 全體를 可及的이면 決定過程에 參加시키도록 配慮하려는데 있다고 할 수 있다.⁴⁵⁾

둘째로는 作用上의 問題로서, 細分化된 權限에 따른 關聯 事務가 各各의 地位에서 社會的 效果를 產出(out-put)한다고 하기 보다는 오히려 關聯 事務의 擔當者들인 行政職員 相互間에 集團의 一體性을 形成한다든가, 或은 現存하는 集團의 一體性을 再 確認하는 것을 第一義的인 目標로 해서 執行되는 것을 意味한다. 이러한 現象을 指摘하여 「行政組織이 對策實現의 手段이 되고 있는 側面이 轉倒되어 單位組織의 一方的인 權限을 確認하는 것을 目的으로 하고 있다」⁴⁶⁾고 하고 있다. 물론 西歐 諸國에 있어서도 많은 경우 昇進은 省廳의 테두리안에서 行

44) 伊藤大一, op.cit., p. 49.

45) Ibid., p. 50.

46) 河中二講, 「行政計劃における 意思決定」(日本行政學會編 『年報行政研究』第三號, 勁草書房, 1964.), p. 81. 伊藤大一, ibid., p. 50에 의함.

해지고, 이와 關聯해서 省廳에 따라 各各 獨特한 哲學(departmental philosophy)이 形成되기도 하지만,⁴⁷⁾ 日本의 경우 行政職員은 自己가 屬하는 省廳을 그 自体에 있어서 完結된 하나의 世界로 構成하여 省廳別로 「스페셜라이즈」化하게 된다.

이와 같은 權限集團을 바탕으로 하는 日本의 官僚制에 있어서는 그 意思決定의 方式에 있어서 몇가지 特徵을 찾아 볼 수 있다. 첫째, 權限이 役割로서 客觀化되는 것이 아니라 反對로 主觀的으로 情緒化되는 경우가 強하게 나타난다는 것이다. 이는 權限이 「對策實現의 手段」이 아니라 「權限이 確認의 手段」으로 轉化하여 自己目的化하고 있는데서 오는 當然한 歸結이라고도 할 수 있다. 이에 따라 例를 들면 「官職과 人格의 未分離」⁴⁸⁾라고 하는 現象은 客觀化되어 있어야 할 官職이 自然의 人格으로부터 分離되지 않고, 오히려 그 構成部分으로 觀念되는 結果 擔當者의 一体感(identity) 내지 自尊意識(self-aggrandizement)의 바탕을 이루는 心理的 要因으로 轉化하고 있음을 말하는 것이라 하겠다.⁴⁹⁾

둘째, 決定된 行政意思의 效果를 評價하는 基準이 職業集團에 의하여 定立되는 準則과 같은 客觀的 規範에 의하여 賦與되지 않고, 反對로 曖昧한 性格을 갖기 쉬운 政策目標을 그 基準으로 選定되는 率이 높게 된다.⁵⁰⁾ 西歐 諸國의 경우 行政意思의 決定에 있어서는 많은 경우 集團規範의 形態로 賦與되는 「先例」 내지 「確立된 룰(rule)과 慣例의 테두리」가 基準으로서 重要한 役割을 다하고 있는 것과 比較해 보면, 日本의 경우는 行政職員 個人的 主觀的인 努力에 맡겨져 있다고 하겠다. 이는 實際에 있어서 抵抗 내지 破局的 到來에 의해서 評價의 基準으로 삼게 되는 結果가 되며, 이러한 意味에 있어서 이는 非 日常的인 評價方法이라 할 수 있고, 크로지에(Michel Crozier)가 말하는 grievance-settling⁵¹⁾의 메카니즘이라고 할 수 있겠다.

셋째, 行政職員에 對한 水準 審査에 있어서 消極的 評價의 思想이 根底에 있다는 것이다. 그래서 意思決定에 있어서나 行政職員 個人에 對한 能力 評價에 있어서 主觀的인 評價가 행해지게 된다. 消極的 評價의 思想이라고 하는 것은 行政職員의 能力이나 業績에 對해서 適格의 下限線을 定하여 그 線에 到達했는가의 如否를 基準으로 評價하는 것으로서, 얼마나 훌륭한 業績을 남겼는가의 프라스面을 보지 않고 어떠한 過誤나 問題가 없었는가의 마이너스面만을 보는 減點主義에 立脚하고 있는 것이다.⁵²⁾ 元來 日本에 있어서는 業務를 割當할 때 課나

47) Anthony Sampson, Anatomy of Britain, London, 1962, p.226. 伊藤大一, op.cit., p.51에 의함.

48) 辻清明, 行政學概論 上卷 op.cit., p.115~116.

49) 伊藤大一, op.cit., p.52.

50) 村松岐夫, 「政治過程における 政黨と 行政管理集團」(『法學論叢』102卷 5,6號), p.108.

51) Michel Crozier, Bureaucratic phenomenon, 1964, p.258.

52) 伊藤大一, op.cit., pp.55~56.

係라고 하는 組織 單位에 따라 賦課되고, 그 內部에 있어서의 職務의 配分은 그 構成員의 情況의 變化에 應해서 柔軟히 對處하고 있다. 그래서 組織에 屬하는 사람들이 서로 協力하고 감싸주면서 組織 全體로서 業務를 處理해 나간다는 集團主義的 傳統이 있다.⁵³⁾ 이와 같이 權限이 職位—따라서 個個의 行政職員—에 割當되지 않은 以上 人事 評價라고 하는 생각 自体가 對象없는 돈 구름이 되고 말 것이며 評價를 하는 경우에 있어서도 그 對象은 「管理者를 核으로 하는 職務集團에 對한 業績 評價」⁵⁴⁾ 밖에는 안될 것이다. 따라서 이러한 評價는 集團의 一體性의 確認은 可能할런지 모르지만, 意思決定과 그로 因하여 產出되는 外部的 效果間의 業績 評價는 困難하게 되어 消極的 評價의 原則을 採擇하지 않을 수 없게 되고, 이는 경우에 따라서는 「職務集團의 業績」自体도 低下시키는 結果를 招來할 可能性이 있다고 할 수 있다.⁵⁵⁾

이러한 傳統적인 集團主義的 意思決定의 方式에 對한 論議는 西歐의 官僚制의 경우와 比較해서 行해지는 것이지만, 오늘날 日本은 이러한 經營 方式을 通하여 GNP 世界 第2位의 經濟 大國을 建設하였다는 點에서 再 評價되어야 하겠고, 人類文化의 發展 過程에 있어서 時代的 狀況이나 文化的 環境에 따라서 發展을 推進하는 方法이 달라질 수 있다는 論議⁵⁶⁾에 根據를 두어 再 吟味해 볼만 한 價値가 있는 것으로 본다.

V 日本官僚制의 役割

1. 戰前 日本官僚制의 役割

前述한 바와 같이 日本의 官僚制는 日本의 近代國家를 形成시키는데 있어서 決定的인 役割을 하였을 뿐만 아니라 近代國家가 形成된 以後에 있어서나 戰後의 現代 日本을 發展시키는데 있어서 重要한 役割을 다하였던 것이다.

日本官僚制의 경우 西歐의 立場과는 다른 條件下에서 獨特한 方式으로 그 役割을 遂行해 왔다는 點에서 重要한 意義를 갖는 것이라고 할 수 있다. 그 理由는 앞에서 말한 바와 같이 日

53) 地方自治研究 資料 센터 『現代管理者論』自治研修協會, 1977, p. 22.

54) 田中守 「管理의 動向」 『行政學講座』第三卷, 東京, 東京大學出版會, 1978, p. 251.

55) 伊藤大一, op. cit., pp. 57~58.

56) 社會의 單系的 發展論을 그릇된 假定이라고 보는 學者는 Gurvitch, G., *La vocation actuelle de la sociologie: Vers une sociologie differentielle*, ler, ed., P.U.F., 1950. 多系的 發展論의 立場에서는 學者는 Steward, J.H., "Evolution and process," in *Anthropology*, A.L. Kroelbr ed. University of Chicago Press, 1953. 村上泰亮, 公文俊平, 佐藤誠三郎, *文明としての イエ社會*, 東京, 中央公論社, 1980. pp. 5~13.

本官僚制가 다음과 같은 役割을 했기 때문이라고 할 수 있다.

첫째, 日本에 있어서는 本來 本源的 蓄積期에 있어서 資本의 支配의 存在 形態를 이루는 商人資本의 形態는 西歐의 경우와 다르고 오히려 다른 東洋의 나라들과 더 類似한 獨特한 것이었다고 할 수 있다. 即 德川幕府의 封建의 生産樣式의 体制下에 있어서는 鎖國政策을 行하였기 때문에 外國과의 貿易去來가 制限되어서, 本源的 蓄積의 主된 基盤이었던 領主的 商品經濟⁵⁷⁾는 資本 自立性의 立場에서 볼 때 相對的으로 缺如하여 있었고 이는 또한 農民의 商品經濟의 發展을 阻害했으며, 나아가서 이와 結付되어야 할 商人資本의 發展을 妨害했기 때문에 다만 「特權政商」 또는 「政商資本」이라고 할 수 있는 形態가 存在한데 不遇했었다고 할 수 있다. 本來 資本의 本源的 蓄積過程에 있어서는 國家權力이 重大한 役割을 하게 되는 것이고, 이는 그 自体 商人資本의 未發達을 反映한 것이라고 할 수 있지만, 日本에 있어서의 그 意味는 單純히 量的인 未發展을 뜻할 뿐만 아니라 德川幕府 体制下의 商人資本은 質的으로 特殊한 性格이 根底에 內包되어 있었음을 뜻하는 것이라 할 수 있다. 即 그것은 鎖國政策으로 因한 外國貿易과의 遮斷에서 오는 資本의 本源的 蓄積의 低位를 意味하는 것이며. 外國貿易에 代身했다고 할 수 있는 租貢米의 商品化를 中心으로 成立한 領主的 商品經濟가 本源的 蓄積의 基盤을 形成하고 있었던데서 오는 資本 自立性의 相對的 缺如에서 오는 特色이라고 할 수 있다.

그런데 이러한 寄生的 商人資本을 지탱하고 있었던 蓄積 基盤은 우선 開港에 의해서 日本으로 하여금 資本主義의 世界市場의 一環에 휘말려들게 한 것과 明治維新의 變革에 의한 舊秩序의 崩壞에 의해서 무너져갔던 것이다.⁵⁸⁾ 이 結果 大部分의 舊 特權商人은 沒落되고 生殘한 小數의 商人들은 이 變革期에 據頭한 新興 商人層과 더불어 舊末의 蓄積基盤과는 다른 새로운 基盤을 찾아나서지 않으면 안되었다. 그러나 이러한 새로운 蓄積基盤을 위한 가장 有利한 活動 舞台는 特殊한 根源的 蓄積過程이라고 할 수 있는 것으로서, 維新의 強力한 主体인 明治政府의 官僚制에 의한 廣範한 經濟活動의 舞台를 떠나서는 달리 있을 수가 없었다. 여기에 資本主義 育成을 위한 國民的 商品經濟圈의 育成과 生産方式의 西歐 模倣의 移植은 國家權力과 商人資本과의 共同事業으로 遂行해 나가게 되는 것이다. 그러할 경우에 있어서도 原蓄過程의 尖端은 우선 商人資本側의 蓄積이 必要한 것이며, 이를 위해서는 明治政府 權力의 財政的 支柱가 되고, 物質的 基礎가 되고 있는 商人資本側을, 權力에 의한 原蓄政策의 展開를 通하여 이를 支援하고 育成시키게 되자 大局의으로는 權力側의 이니시아티브(initiative)에 의하여 이루어지게 되었다. 그 結果는 權力의 官僚制가 原蓄의 實質的 擔當者가 되게 되었다. 換言하면 日本 資本主義의 生成過程에 있어서의 本源的 蓄積은 權力側에서 보면 商人資本에 依據해서야 비로소

57) 榊西光運, 日本資本主義發達史, 東京, 東洋經濟新報社, 1975, pp.2~7.

58) 中村隆英, 日本經濟, 東京, 東京大學出版會, 1980, pp.66~78.

可能性있는 政策으로 推進할 수 있었고, 反對로 商人資本側에서 보면 그 巨大한 蓄積이 國家 政策(=殖産興業政策)⁵⁹⁾과 結付되어서야만 可能했었다. 이는 西歐 資本主義 國家에서의 原著 過程에 있어서 처럼 權力과 商人資本關係가 相對的·獨自的으로 進展될 수 있었던 條件이 日本 에서는 갖추어져 있지 못하고 缺如되어 있었음을 말하여 주는 것으로서 日本에 있어서의 資本 主義 形成은 結局 日本의 權力을 掌握하고 있었던 官僚制에 의하여 依存的으로 이루어져 나갈 수 밖에 없었던 것이다. 그리고 이는 人類文化의 發展史上 새로운 發展모형을 實證해 준 것으로서 極히 重要한 意義를 갖는 것이라고 할 수 있다.

두번째의 理由는 商業資本의 量的 貧弱性과 質的 依存性을 克服하고 日本의 資本主義를 形成 發展시킴에 있어서 國家權力, 特別 그 中에서도 그 主導를 擔當하여 決定的인 役割을 遂行했 던 階層은 日本의 官僚制였다는 것이다. 앞에서도 말한 바와 같이 資本主義의 成立期에 있어서는 어느나라에 있어서나 어느 程度의 國家權力의 役割은 所謂 重商主義政策의 擔當者로서 不可避한 것이며, 이는 一般的으로 後進國家일수록 顯著한 것이라고 할 수 있지만, 日本의 경우에 있어서는 日本官僚制에 의한 官營의 諸 事業 經營에 端的으로 나타나 있는 바와 같이 國家權力은 單只 「助産婦」의 役割만 擔當한 것이 아니라 「産婦」⁶⁰⁾의 役割은 물론, 그 一部는 「生 殖作用」⁶¹⁾까지도 다하였다고 할 수 있는 點에 있어서 他的 近代國家에는 볼 수 없는 特殊性이 있다.

세번째의 理由로는 日本의 近代 資本主義 國家가 歐美 先進 資本主義 列強의 侵略的 壓力⁶²⁾이 增加되는 國際的 環境下에서 後進 資本主義 國家로서 이에 對抗하여 獨立을 維持하고 나아가 이들과 競爭하려는 特殊한 發達の 樣態를 官僚制에 의하여 이룩한데 起因하는 것이라고 할 수 있다. 日本의 官僚制는 西歐 先進 資本主義 國家 列強의 侵略的인 政治的·經濟的 壓力에 對抗해서 一定한 資本主義의 自立, 即 近代國家로서의 自立을 達成하도록 하기 위해서 列強의 壓力에 對해서 對極的으로 形成된 強力한 國家權力(=天皇制 權力)⁶³⁾을 確立할 必要가 있었고, 이러한 權力을 위하여 政治的으로도 特殊한 役割을 하지않으면 안되었다. 이러한 資本主義의 自立과 政治權力의 特殊 役割은 近代國家로서의 自立 基盤을 構築한 後에 있어서도 마찬가지로 要請되었다. 即 後進的 資本主義 國家인 日本에 있어서는 列強의 繼續的 壓力에 對抗하여 國家의 獨立을 達成 維持하기 위한 手段으로서 國家權力의 強力한 介入을 通하여 資本主義 國

59) Ibid., p.77, 岡義武, 近代日本政治史 I, 東京, 創文社, 1977, pp.135~140.

60) 山中永之祐, op.cit., pp.2~3.

61) 岡義武, op.cit., p.139에 의하면 明治維新 主導의 薩長社肥 出身에 實業家가 많고 그 事業은 軍 需産業이 主가 되었다는 點에서 推察된다.

62) 岡義武, ibid., pp.12~28.

63) 天皇制權力의 確立에 關해서는 岡義武, ibid., pp.70~93.

家를 育成 發展시켜 나가지 않으면 안되었다. 나아가 資本主義의 畸型的 性格을 脫皮하고 國家의 獨立에 對한 持續의 威脅을 排除하기 위하여 資本主義를 더욱 發展시킬 必要가 있다고 믿어 對外 侵略의 準備을 하는 등 過程에 있어서 官僚制에 의한 國家權力의 強力한 介入이 持續的으로 要請되었던 것이다.⁶⁴⁾ 한편 對內的으로는, 産業資本主義가 確立된 以後에 있어서도 藩閥政治에 反對하는 自由民權 運動과 소비에트 革命에 刺戟된 民衆의 動搖를 鎮壓하여 全國力을 外侵 戰爭에 動員하기 위하여 強力한 國家權力의 介入을 必要로 하게 되었으며, 이를 위하여 官僚制를 強化動員하지 않을 수 없었던 것이다.

以上에서 본 바와 같이 日本 資本主義의 形成 發展을 위한 國家權力의 強力한 介入을 實際로 擔當하였던 階層이 바로 日本의 官僚群이었으며, 그 中에서도 特히 行政官僚群이었고, 이를 위한 強力한 基盤이 된 것이 行政官僚制인 것이다. 即 日本의 近代化에 있어서 近代 資本主義를 樹立하는 諸 變革을 推進시킨 直接的 原動力이 된 것은 産業부르조아에 있었던 것이 아니라 行政官僚制에 있었던 것이다.⁶⁵⁾ 이와 같이 國家權力에 의해서 行해지는 政治가운데에는 資本主義 經濟를 위의 權力에 의해서 發展시켜 나가는 指導性이 나타나는 것이 當然하다 할지 모르지만, 一般的인 경우에 政治가 經濟의 集中的 表現이 되는데도 不拘하고 日本의 경우 政治가 經濟를 끌고 나가는 反對의 地位에 있었으며,⁶⁶⁾ 法은 그 手段으로 쓰여졌던 것이다. 그러므로 法은 強力한 政治의 權力의 侍女로서 經濟에 對한 作用이 特히 強했었다고 볼 수 있다. 西歐 先進 國家의 경우는 經濟에 따른 制度나 法이 事實上 먼저 形成되고 國家權力은 이를 整備하여 認定하고 法은 經濟와 社會의 立場에서 國家權力을 規制하기 위하여 存在하는데 反하여 위와 같이 政治權力의 侍女가 되고 經濟를 強하게 規制하는 國家에 있어서의 法은 國家權力의 手段으로서 새로이 그 適用 對象을 만들어 내도록 하는 創設的 機能을 다하는 傾向이 있게 마련인 것이다.⁶⁷⁾ 이러한 國家에 있어서는 法은 國家權力의 強力한 介入을 現實로 擔當하고 있는 官僚의 活動을 위한 手段的 準則이라는 特色을 強하게 갖지 않을 수 없는 것이다. 이렇게 해서 日本의 官僚制는 國家權力을 통해서 積極적으로 日本의 資本主義의 發達에

64) 山中永之祐, op.cit., pp.5~6.

65) 俞焘, 行政學原論, 서울, 法文社, 1980, p.87.

66) 이러한 發展을 B.F.Hoselitz 및 P.S.S.Sugar는 誘導發展(induced development)이라고 했다. Bert F.Hoselitz, Sociological Aspects of Economic Growth, New York Free press, 1960, pp.97~99, P.S.Sugar "Economic and Political Development: Turkey." Robert E Ward and Dankwart A.Rustow(eds.) Political Modernization, in Japan and Turkey, Princeton University Press, 1964, pp.146~149. 特히 Hoselitz는 日本을 誘導發展의 成功的인 例로 들고 있다.

67) 法の 理念과 事實에 關係서는 尾高朝雄, 碧海純一, ラートブルフの 法哲學, 東京, 東京大學出版會, 1960, p.80. 參照.

介入하고 그以後의 段階에까지 이르게 된다. 그래서 國家權力 即 官僚制의 介入 形態와 役割 遂行 過程上의 介入 方向은 資本主義의 發展段階에 對應해서 與件과 狀況에 따라 伸縮性있게 對處해 나갔던 것이다.

2. 戰後 日本官僚制의 役割

敗戰後 日本은 廢虛위에서 몸을 일으켜 世界 第二의 經濟大國을 이룩한 것이다. 日本國 憲法은 占領軍總司令部(GHQ)의 強力한 影響力下에서 制定된 것이지만, 日本社會에의 適合性 如否에 對한 不定을 克服하고 土着性을 띄게 되었다. 이러한 戰後 日本의 새로운 體制를 構築하는데 있어서 가장 重要한 役割을 한 멤버가 또한 日本의 官僚制이다.⁶⁸⁾ 政治的 傳統에 있어서 戰前 戰後 連續論과 戰前 戰後 斷絶論과 같은 論爭이 있는데, 辻清明과 같이 戰後에 있어서도 「戰前型 官僚機構의 溫存과 強化」⁶⁹⁾라는 觀點에서 보아 官僚制의 政治的 性格이 變化함이 없이 權力의 核心을 이루고 있다는 立場이 戰前 戰後 連續論이며, 戰後 日本國 憲法下에서 國會를 中心으로 한 諸制度가 戰前과는 다른 政治體系를 定着시켜 나갔다고 보는 立場이 戰前 戰後 斷絶論이다.⁷⁰⁾ 連續論이든 斷絶論이든 政治體系와 關聯시켜 볼 때 그 役割面에서는 時代에 따라서 보다 直接的이나 보다 間接的이나라는 相對的 差異는 있다 할지라도 官僚制의 政治에 對한 役割을 否認할 수는 없을 것이다.⁷¹⁾ 行政官僚의 政治에 對한 役割로서 政策決定을 위한 基礎作業을 하는 것이 官僚制의 役割로서 가장 많이 指摘되고 있는 點⁷²⁾을 보아도 알 수 있다.

한편 經濟成長을 推進한 階層이 누구인가에 對해서는 行政官僚가 最大의 貢獻을 했다고 보는 것이 多數說이라고 할 수 있다.⁷³⁾ 勿論 議會制度의 發達에 따라 經濟政策의 樹立面에서 議會의 役割比重이 相對的으로 높아져 갔으며, 企業의 發達에 따라 企業의 役割 또한 增大하였고, 國民의 勤勉한 努力 등이 經濟成長에 이바지한 貢獻 또한 無視할 수는 없을 것이다. 그러나 어느 時代 어떠한 경우를 莫論하고 經濟政策의 基礎와 根幹을 이루는 部分은 官僚의 손에서 이루어졌다고 할 수 있겠다.

68) 牧松岐夫, 戰後日本의 官僚制, op.cit., p.8.

69) 辻清明, 「官僚機構의 溫存과 強化」(岡義武編『戰後 日本의 政治過程』, 岩波書店, 1958), pp.109~125.

70) 村松岐夫, 戰後 日本의 官僚制, op.cit., pp.13~17.

71) Ibid., pp.27~28. 政策決定에 影響力을 行使하는 階層은 政黨과 官僚가 別差異없는 것으로 調査結果가 나타나 있음.

72) Ibid., pp.103~104.

73) 神原英資, 野口悠紀雄, 「大藏省: 日銀王朝의 分析」(『中央公論』1972年 8月號).

VI 日本官僚制의 課題

1. 集團主義 問題

周知하는 바와 같이 日本의 近代化는 西歐와 같은 個人主義에 의해서가 아니라 集團主義(collectivism)에 의해서 이룩했다. 個人主義란 行動, 主張, 生存 그 自体의 根據를 個個의 自己(self)에 求하는 思考方式이며, 近代 西歐 社會의 正統이었다고 할 수 있다. 이에 對해서 非 西歐 社會, 非 近代 社會의 文化的 傳統은 行動과 主張 및 生存의 根據를 그 어떠한 歸屬集團에 求하는 思考方式이어서 그 意味에 있어서 「集團主義」라고 할 수 있다. 그러한 歸屬集團에는 여러가지 性格과 多様な 規模의 것이 있고 이에 따라 集團主義에는 無數의 形態가 있어서 一律적으로 論할 수는 없지만 近代化·産業化를 위해서는 西歐型의 「近代的 個人」의 誕生이 不可缺하다는 意見은 西歐 社會에 있어서는 물론 非 西歐 社會에 있어서도 強調되어 集團主義가 一律적으로 批判되는 傾向이 있었다. 日本에 있어서만 하더라도 知識人들 中에는 日本 固有의 集團主義型 文化가 近代化를 遲延시켰거나 歪曲시켰다는 見解가 오랫동안 多數 意見이었다. 나아가서 歷史의 흐름에 있어서도 集團主義는 個人主義에 의해서 必然적으로 克服되어야 할 것이라는 強한 意識이 적지 않았다.⁷⁴⁾

西歐思想의 主流는 單系的 發展論에 對한 反省이 強化된 오늘에 있어서도 基本的으로는 個人主義의이라고 할 수 있다. 確實히 近代化·産業化의 始發에 있어서 個人主義의인 西歐文化가 決定的인 役割을 다하였고, 最近 數百年間 人類史의 主要한 發展軸이 되어온 것이 事實이나 人類史의 全過程에서 볼 때 個人主義의 文化의 時代는 오히려 例外라고 할 程度로 짧았고, 오늘날 西歐에 있어서도 個人主義的 單系的 發展論에 對한 批判的 見解가 오히려 多數 意見이 되고 있는 點⁷⁵⁾ 등을 勘案한다면, 앞으로의 發展 段階는 지금까지의 西歐의 個人主義的 單系的 發展論에 拘碍됨이 없이 이를 修正하거나 새로운 여러가지 方法과 그 可能性을 摸索해 볼 必要가 있는 것이다.

現代의 이러한 傾向과 要請에서, 또한 日本이 集團主義的 方式에 의하여 近代化에 成功한 特定の 事例는 그 批判의 論議에도 不拘하고 現代 産業社會에도 適合하다는 것을 立證해 주고 있는 點等으로 보아 近代化·産業化의 進展을 人類史의 必然的 方向이라고 보는 것 自体가 問題되지만, 個人主義와 近代化·産業化와의 關係가 必然的인 關係인가는 더욱 問題가 될 것이며, 近代化·産業化가 加一層 進展되고 脫工業化社會, 情報化社會가 이룩됨에 있어서는 軍艦

74) 村上泰亮外, op.cit., p.12.

75) Ibid., p.6.

組織을 踏襲한 産業組織, 即 軍隊의 官僚制 모델은 現代의 急激한 變化에 對處해 나갈 수 없게 되었다.⁷⁶⁾ 마샬류세스 工科大學의 實驗的 研究 結果에 의하면 「靜態의 條件下에서 行해지는 單純作業에 있어서는 지금까지의 大部分의 産業組織을 特徵지었던 獨裁的·集權的 構造」가 有効 適切하였지만, 變化해 나가는 狀況下에서 變化의 諸條件에 對應해 나가기 위한 경우에는 보다 「平等的 或은 分權的 타입」이 有効하다고 하여 軍隊의 官僚制 모델에 代身하는 것으로서, 民主主義가 「永續的 變化와 兩立하는 唯一한 시스템」이라는 前提下에 「變化가 恒常 存在하고 創造的 科學的 事業이 促進되어야 하는 領域에 있어서의 絕對的인 必要條件」으로서, 産業內에 民主主義가 자리잡도록 하기 위한 「科學的 制度」를 들고 있다.⁷⁷⁾

現代 社會에 있어서 모든 組織이 直面하고 있는 問題는 ① 個人的 要求와 組織目標의 統合, ② 權力의 分配, ③ 協力, ④ 變化에 對한 適應, ⑤ 組織目標에 對한 一體化, ⑥ 發展과 衰退=蘇生 등과 같은 것들인데 이러한 問題에 對處하기 위해서는 官僚制를 超越한 새로운 組織을 必要로 하고 있다. 이러한 要請에서 現在의 官僚制에 代身하는 未來組織의 社會的 構造가 베니스(Bennis W. G.)는 一時的 시스템=適應的 構造라고 하고 있다.⁷⁸⁾

이러한 現代 社會의 要請에서 볼 때, 日本의 集團主義의 文化 風土下에서 나타난 意思決定 方式인 稟議制는 組織中心이 아니라 業務中心이라는 點, 集團中心으로 協議를 거친다는 點, 經驗的 專門知識을 土臺로 한다는 點 등에서 베니스가 말하는 一時的 시스템의 機能과 類似한 面을 갖고 있다고 할 수 있다. 그러나 戰前·戰後를 通하여 西歐式 軍隊的 官僚制 모델을 構造的으로 模倣해 있다는 點에서 西歐와 比較하여 여러가지 問題點이 論議되고 있으나, 集團主義는 이의 否定에서보다도 肯定的 土臺위에 合理主義와 專門性을 加味시켜, 더욱 發展시켜 나가야 할 것으로 본다.

2. 分權化와 專門化 問題

京都大學의 村松岐夫교수에 의하면 日本官僚制의 今後 問題로서 ① 政治의 領域과 行政의 領域을 보다 明確한 畛을 通하여 分業化할 必要가 있고, ② 官僚集團의 多樣性和 自發的 進取

76) 加藤寬「現代社會의 將來」(辻村明編『社會學講座』13, 東京, 東京大學出版會, 1980, p.151.

77) Ibid., pp.151~152.

78) Bennis, W.G. and Slatter, ph.E., 1968, The Temporary Society 여기에서 Bennis는 “一時的 시스템이란 解決되어야 할 問題를 中心으로 한 組織으로서 多方面에 걸친 專門的 技能을 代表하는 集團에 의해서 解決한다. 이러한 集團은 機械的인 모델이 아니고 有機的으로 運營되며, 經營者는 集團相互間의 連結 및 調整을 하는 코디네이터(Coordinator)인 것이고 組織構成員인 個人은 身分이나 役割에 의한 從의 區分이 아니라, 各各의 技能과 專門教育에 따른 柔軟性이 있는 區分이 될 것이라”고 한다.

성을 확대해 나갈 필요가 있다⁷⁹⁾고 하고 있다. 여기에서指摘되고 있는 첫째의 問題點은 戰前의 日本의 官僚制가 政治의 主導權을 掌握하여 왔었고, 戰後에 있어서는 政策決定이 形式上 國會의 權限에 의하여 決定되지만 實質的으로는 官僚制가 主要한 役割을 하고 있다⁸⁰⁾는데서 分業化·分權化되지 못하고 있다는 點에서 일어나는 問題點으로 볼 수 있다. 또한 이러한 分業化·分權化의 要請은 前述한 마샷츄세스 工科大学의 研究 結果에 의한 指摘이나 베스의 一時的 시스템과 機能面에서 볼 때 相通하는 點이 있는 것이다. 한편 두번째의 問題點으로指摘되고 있는 것은 變化의 多樣性에 따른 多樣한 對應能力과 專門的인 知識과 技術을 갖춘 官僚에 의해서 自發的 進取的으로 問題解決에 當하여야 한다는 點에서 이 또한 官僚制의 現代的 要請에 適合한 것이라고 하겠다. 따라서 日本官僚制의 今後의 課題는 集團主義의 土台위에 個人主義的 合理主義를 導入하여 이를 調和시키고 同時に 分權化·專門化의 問題를 解決해 나가는 것이며 이를 通하여 漸次 아드호크라시(adhocracy)的 要素⁸¹⁾를 增加시켜 나가야 할 것이다. 前述한 바 있는 日本의 國家公務員法 制定 過程에 있어서 人事院의 強化와 勞動權의 制約이라는 셋트(set)를 中心으로 確立된 日本의 現代 公務員制度는 前後 日本의 政治過程에 있어서 「保守」支配體制의 테두리 안에서 一定한 地位를 차지하고 「定着」하게 되었기⁸²⁾ 때문에 行政 能率의 向上이란 觀點에서 보면 日本의 人事院은 「日本의 民間事務보다도 30年 程度는 뒤떨어져 있고, …… 美國의 19世紀의 後半頃 程度의 狀態에 가깝다」⁸³⁾고 指摘하고 있는 바와 같이 管理 能率面에서 뒤떨어져 있는 點이 問題이므로 보다 專門的인 知識과 技術을 練磨한 官僚를 確保하여⁸⁴⁾ 問題 解決을 專門的으로 處理해 나가도록 하여야 할 것이다.

3. 民主性和 能率性的 問題

戰後 日本의 行政에 있어서 基本的인 象徴(symbol)로서 「民主化」와 「能率化」를 내세우고 있지만 「民主主義」의 象徴은 倭少化 되었고, 이렇게 倭少화된 「民主主義」象徴은 官僚勢力을 包含한 日本의 「保守」支配體制가 歡迎하는 바가 되었을 뿐만 아니라 「能率」象徴에도 影響을 미쳐 그 貫徹에 制動을 거는 結果가 되었다.⁸⁵⁾ 民主主義란 概念 自体가 多義적인 것이지만, 人間의 價値와 尊嚴性을 認定하고 이를 위하는 것이라면, 政治的 側面·經濟的 側面·社會的 側面·文化

79) 村松岐夫, 戰後日本の 官僚制, op. cit., pp. 325~341.

80) 日本의 政策決定過程에 對해서는, 村川一郎, 政策決定過程, 東京, 教育社, 1979. 參照.

81) Joffler A, The Future Shock, 1970. 辻村明, 「現代社會의 스피드와 變化」(辻村明編, 『社會學 講座』 13, 東京, 東京大學出版會, 1980, p. 3.

82) 井出嘉憲, op. cit., p. 226.

83) 上野陽一, 公務員ノアツカダ, 中央勞動學園, 1950, p. 71.

84) 이 點에 있어서는 村松岐夫도 同旨임. 村松岐夫, op. cit, p. 326.

85) 井出嘉憲, op. cit., p. 226.

의 側面에서 이를 認定하고 尊重하여야 할 것으로 본다면, 個人的 政治的, 經濟的 欲求만이 아니라 社會, 文化的인 欲求로서의 感情이나 情緒的인 面도 尊重되어야 할 것이다. 이러한 立場에서 볼 때 日本이 官僚制에서 採擇되고 있는 集團主義에서 由來된 終身雇傭制, 稟議制, 成員 및 그 家族의 生涯 保障과 같은 企業經營의 風土⁸⁶⁾는 民主主義에 適合한 것이라고 할지언정 批判받아야 할 理由가 없는 것이다. 그러나 公務員制度에 있어서 國家公務員法에 定해진 勞動權의 制約과 人事院의 強化規定은 公務員에 對한 國民의 統制 機能을 弱화시켰다는 點에서 볼 때 民主主義의 심붙을 倭少化시켰다고 할 수 있겠다. 그러나 이러한 民主主義의 性格의 弱화에도 不拘하고 經濟的으로 發展하고 國民의 公務員에 對한 期待가 큰 것은 日本 國民의 愛國心⁸⁷⁾과 같은 내쇼날리즘(nationalism)⁸⁸⁾의 文化的 風土에 立脚하고 있기 때문이라고 할 수 있겠다.

日本의 國家公務員法의 制定 當時에 科學的 人事行政의 基礎로서 強調되었던 職階制는 1950年 「國家公務員의 職階制에 關한 法律」(所謂「職階法」)이 制定되었고, 國家公務員法에도 規定되었지만 이 職階制는 實現되지 못한 채 오늘에 이르고 있는 形便이다. 이러한 것은 科學的 人事行政의 發展을 위하여 보통 「公務員制度 改革의 成果」로서 言及되는 「官僚概念의 確立」⁸⁹⁾(〈官〉과 〈職〉의 分離) 등과 아울러 再 檢討되어야 할 問題로 본다. 따라서 「國民에 의한 公務員의 支配」의 具體化와 官僚制 內部에 있어서의 民主化의 推進이 今後에 남겨진 課題라고 할 것이다.⁹⁰⁾

VII 結 論

商業資本主義의 基盤이 없었던 封建體制下의 德川幕府가 明治維新에 의하여 崩壞된 後 日本은 外見的 立憲君主制下의 內閣制度를 誕生시키면서 日本의 官僚制度가 成立되어 地租의 改正을 斷行하여 이를 財政的 基盤으로 삼으면서 殖産興業政策과 軍需産業의 經營을 中心으로 近代 産業資本主義의 發展을 促進시켜 나가게 되었다.

本來 資本의 本源的 蓄積 過程에 있어서는 國家權力이 다한 役割이 重大했었고, 이는 그 自体 商人資本의 未發達을 反映하는 것이라고 할 수 있지만, 日本에 있어서의 그 意味는 領土

86) 日本의 經營에 關해서는 間宏, 日本的 經營, 東京, 日本經濟新報社, 1979, 參照.

87) 高坂正堯「日本人と 愛國心」(『愛國心について』讀賣新聞社, 1970), pp.196~214.

88) 日本의 내쇼날리즘에 對해서는 木村時夫 日本ナシ ヨナリズム史論, 東京, 早稻田大學出版部, 1980, 參照.

89) 夫倉一郎「公務員制度の 十年」(日本行政學會編『人事行政の 課題』, 1958, 勁草書房), p.13.

90) 井出嘉憲, op.cit., pp.227~229,

的 商品經濟가 本源의 蓄積의 基盤을 이루고 있었던데서 오는 資本 自立의 相對的 缺如에서 商人資本의 形態가 西歐와 다르고 質的으로 特殊한 性格을 內包하고 있었다. 이러한 德川幕府의 體制를 무너뜨리고 變革期에 擡頭한(오히려 維新의 主体가 形成시킨) 新興商人層과 더불어 明治政府의 官僚制가 廣範한 經濟活動을 強力하게 推進시켜 나갔고 이로 因하여 權力的 官僚制가 原蓄의 實質的 擔當者가 되게 되었다. 이러한 現象은 西歐列強의 軍事的 壓力에 對抗하기 위하여 資本主義를 育成하려 했고 資本主義 育成을 위하여 大陸을 侵略하게 되는 立場에 놓이게 되면서, 天皇의 官僚에 더욱 強力한 權限을 賦與하게 되나, 二次大戰의 終末로 敗戰과 더불어 새로운 運命에 直面하게 되었다.

그러나 戰後 日本에 있어서는 美占領軍(GHQ)의 間接統治가 成功하기 위해서는 日本의 官僚勢力을 利用하려 하여 그 自體의 體質 改善은 하면서도 새로이 制定되는 國家公務員法에 있어서는 人事院을 強化하고 公務員의 勞動權을 制限하였고, 職階法이 實施되지 않은 등 民主性과 能率性에 어긋나는 性格이, 戰前의 官僚制와 連續性을 갖는다고 보는 學者를 낳게 하고 있을 것이다. 그러나 最近에 이르러서는 議院內閣制度의 發達에 따라 形式的이든 實質的이든, 또 直接的이든 間接的이든, 日本의 官僚制가 政治의 影響을 많이 받고 있는 것으로 分析하는 學者도 있다. 어쨌든 戰前과 戰後에 있어서는 政治體系와의 關係에 있어서 差異를 나타내고 있는 것만은 否認할 수 없을 것이다. 即 戰前에 있어서는 日本官僚制가 表面的·形式的·積極的으로 政治를 強力하게 主導해 나갔지만 戰後에 있어서는 內面的·實質的으로만 主導하고 被動的인 立場에 서는 경우도 많다는 것을 알 수 있다.

日本官僚制에 있어서 戰前 戰後를 通하여 一貫性을 띄고 있는 特徵은 集團主義의 性格을 나타내고 있는 것이다. 그 中에 意思決定 方式으로 採擇되고 있는 稟議制는 代表的인 例가 될 것이며 이와 關聯하여 分派主義(sectionalism) 및 意思決定에 있어서의 諸 特徵이 나타나게 된다. 그 中에서도 代表的인 特徵은 日本의 官僚制가 權限集團이라는 것이다. 即 官廳 組織의 內部에 家族主義의 내지는 村落共同體의 結合關係에 의한 集團化의 性格이 나타나고 있는데, 이는 곧 權限을 媒介로 한 集團化인 것으로 權限에 따른 業務處理를 集團的으로 賦課 按配하고 集團的으로 決定 處理하도록 되어 있고, 또한 이 決定을 通하여 集團化가 保障되는 것으로 되고 있다.

이러한 集團主義에 對해서는 西歐의 個人主義와 合理主義의 側面에서 批判하는 者도 있으나 오늘날 西歐에 있어서도 個人主義에 對한 反省과 더불어 單系的 發展論에 對한 批判의 立場이 오히려 多數說이 되고 있는 點, 日本의 集團主義의 企業 經營에 의한 産業 振興의 成功的 經驗等을 土台로 集團主義의 否定에서가 아니라 오히려 集團主義의 土台위에 合理主義를 심어가는 것이 日本官僚制의 今後의 課題라고 할 수 있다. 그러기 위해서는 政治와 行政官僚制

間에 있어서나 官僚制 內部에 있어서 役割間에 規範을 確立하고 이러한 客觀的 規範에 따른 役割 遂行이 이루어지도록 하여야 할 것이며 나아가서 急變하는 現代社會의 脫工業化社會의 變動에 對應하기 위하여 아드호크파시(adhocracy)의 要素를 導入하여 加味시키고 漸次 代置시켜 나가야 할 것으로 본다. 그러기 위해서는 보다 專門官僚의 養成이 必要할 것이다.

— Summary —

A Study on Japanese Bureaucracy

Moon-boo Cho

After *Meiji*, Renovation, establishing cabinet system under "Scheinkonstitutionalismus", Japanese bureaucracy was formed. It contributed to modernize Japanese capitalism by taking the initiative to industrial development policy and military industrial management. In Japan there was no base of European capitalism style, so Japanese bureaucracy must try to modernize Japanese capitalism with the strong power of an Imperial system and contributed to the formulation of her modernized nation.

After World War II, according to the proposal of National Public Service Law by Civil Service Division of GHQ, Japanese government established National Public Service Law. Because in this law the power of National Personnel Authority was strengthened and the labor power of public servants was limited, the democratic and efficient character of Japanese bureaucracy is argued. Japanese bureaucracy after World War II is functioning to make up policy-making under the influence of Japanese Parliament and accomplished economic development and made up her country the great economic nation.

I think the specific character of Japanese bureaucracy is the family system principle, *lingisei* system, sectionalism and specific characters in decision-making process.

From now Japanese bureaucracy shall be solved the problems of harmonizing individualism and rationalism with collectivism on the base of Japanese collectivism and the problem of decentralization of power, specialization, democratization and efficiency progress in Japanese bureaucracy.