

## 근대 일본의 총력전 구상과 「제국국방방침」

張 炯 翼\*

1. 머 리 말
2. 일본 총력전 구상의 형성과정
3. 「제국국방방침」의 개정(1923년)
4. 맺 음 말

### 1. 머 리 말

1914년 여름, 사라예보 사건을 발단으로 유럽에서 제1차 세계대전이 발발하였다. 단기간에 끝날 것이라는 당초의 예측과는 달리 전쟁은 장기지국전의 양상을 보였고, 이전까지 경험한 적 없는 세계적 규모의 전쟁으로 확대되었다. 4년여에 걸친 전쟁의 장기화(長期化)와 국가의 모든 인적·물적 자원을 투입한 대량 소모전화(消耗戰化)에 대응하여 참전국들은 통제경제 속에서 모든 에너지를 전쟁에 투입하였다. 당시 이것에 대하여 '총동원'이라

는 용어를 주로 사용하였는데, 1935년에 에리히 루덴도르프(Erich Ledendorff, 1865~1937)의 『국가총력전(The Total War)』이 유명해지면서부터 '총력전(total war)'이라는 용어가 일반적으로 사용되기 시작하였다.<sup>1)</sup> 대전 이후 유럽의 국가들은 '앞으로의 전쟁도 총력전이 될 것이고 국방을 위해서는 평시부터 국가총력전에 대비해야 한다'고 인식하게 되었다.

일본은 당시 동맹국이었던 영국의 요구에 따라 연합국 측의 일원으로서 제1차 세계대전에 참전하였다. 또한 일본 육·해군은 전쟁의 실상을 파악하기 위해 다수의 인원을 파견하여 조사하였다. 이를 통하여 일본은 제1차 세계대전에서 나타난 새로운 전쟁양상인 총력전에 대하여 인식하기 시작하였다. 이러한 인식을 바탕으로 일본 육·해군은 러일전쟁 이후 정체되어 있었던 편제장비의 개선과 군비확장에 나서게 되었다. 더욱이 국방을 위해서는 단순히 군대의 동원과 이에 따른 준비들만으로는 불충분하고 공업원자재의 확보, 공업생산력의 확충 등 총력전에 대한 준비가 필요하다는 인식을 가지기 시작하였다. 이후 1920·30년대 일본 군부는 총력전 구상을 발전시키며 국방정책과 군사전략을 수정해 나갔다.

근대 일본의 국방정책과 군사전략은 제국국방방침(帝國國防方針) (이후 「국방방침」으로 약칭함)에 규정되어 있었다.<sup>2)</sup> 국방방침은 당시 최고 수준의 전략문서로서 1907년(明治14)에 최초로 책정된 이후 세 차례(1918년, 1923년, 1936년)에 걸쳐 개정되었다.<sup>3)</sup> 이러한 「국방방침」의 책정 및 개정

1) 石津朋之, 「總力戰, モダニズム, 日米最終戰爭: 石原莞爾の戰爭觀と國家・軍事戰略思想」(2003年度 戰爭史研究 國際フォーラム報告書, 防衛廳防衛研究所), p. 82.

2) 「국방방침 은 대체로 「일본제국의 국방방침(日本帝國の國防方針)」, 「국방에 필요한 병력(國防に要する兵力)」, 「제국군의 용병강령(帝國軍の用兵綱領)의 3부(이후 「기본방침」, 「소요병력」, 「용병강령」으로 약칭함)로 구성되어 있다. 그 내용은 순서대로 국방의 기본방침, 이에 필요한 병력규모의 구상, 구체적인 작전계획이다. 이처럼 근대 일본의 국방정책은 「국방방침」을 통하여 「국가전략(국책)-군사전략-소요병력-작전·용병」이라는 체계적 사고에 의해 구상되고 있었다. 黒野耐, 「昭和十年代始めにおける國防國策の策定」, 『國際政治』 제120호(1999), p. 197.

3) 「1907년도 국방방침 은 1907년(明治14) 4월 4일에 천황의 재가를 얻음으로써 책정되었

\* 육군보병학교, 대위

은 러일전쟁 직후, 제1차 세계대전 말기, 워싱턴회의 이후, 그리고 국제연맹과 워싱턴·런던 양 군축체제로부터 이탈하여 국제적으로 고립되어 갔던 시기와 같이 중대한 전략환경의 변화와 그 시기를 함께하고 있다. 따라서 「국방방침」은 당시 국제정세를 포함한 대내외 전략환경의 변화에 대응하기 위한 근대 일본의 국방정책의 변화를 살펴보는 데 중요한 사료로서의 가치를 지니고 있다.<sup>4)</sup> 그 중에서 「1923년도 국방방침」은 일본의 총력전에 대한 인식이 확인되는 최초의 공식문서이다.<sup>5)</sup> 이전까지 많은 보고서와 의견서에서 총력전 도입의 필요성에 대하여 언급이 되었으나, 공식적인 국방정책으로 채택된 것은 이것이 처음이었다.

다. 그 내용은 만주의 이권을 유지·확대해가는 '북진'과 남방으로의 발전을 옹호·확장하는 '남진'을 동시에 추구하는 '남북병진'을 국책으로 하고 있다. 이러한 국책을 구현하기 위해서 '대륙공세전략'과 '해양공세전략'으로 이루어진 '해외공세전략'을 설정하고, 대륙공세전략을 수행하기 위한 육군 전시 50개 사단과 해양공세전략을 수행하기 위한 해군 8·8함대를 소요병력으로 규정하고 있다. 또한, 「용병강령」에서는 해외공세전략을 실행하기 위한 작전용병의 기본구상을 나타내고 있다. 「1907년도 국방방침」에 관하여 다음의 연구가 대표적이다. 조명철, "일본의 군사전략과 '국방방침'의 성립," 『일본역사연구』 제5권(1997); 島貫武治, "日露戰爭以後における國防方針・所要兵力・用兵綱領の変換(上)," 『軍事史學』 通卷32号 第8卷 第4号(1973); 小林道彦, "帝國國防方針再考," 『史學雜誌』 제98편 제4호(1989); 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003).

- 4) 일본사에서는 메이지유신(明治維新, 1868년) 이후부터 1945년 제2차 세계대전의 패전에 이르는 기간을 근대라고 부른다. 박영준, "역사적 유산: 근대 일본의 정치와 외교," 『일본정치론』(서울: 논형, 2007), pp. 13-57; 장남호, "일본 근대의 성격," 『인문학연구』 제33편 3호(2006), p. 336.
- 5) 「1918년도 국방방침」에서도 총력전에 관하여 다루어졌을 것이라고 추정되지만, 1945년 패전 시 소실되어 그 전문(全文)의 정확한 내용이 밝혀지지 않았다. 이에 본 연구에서는 「1923년도 국방방침」을 총력전에 관한 언급이 확인되는 최초의 공식문서로 한다. 「1918년도 국방방침」과 총력전에 관하여 다음의 연구에서 다루고 있다. 카토 요코, 박영준 역, 『근대 일본의 전쟁논리』(서울: 태학사, 2003), pp. 194-200; 防衛研究所 戰史室, 『大本營陸軍部 I』(朝雲新聞社, 1967); 齋藤聖二, 「國防方針第一次改訂の背景」, 『史學雜誌』 제95편 제6호(1986); 黒野耐, 「第一次大戦と國防方針の第一次改訂」, 『史學雜誌』 제106편 제3호(1997); 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003).

이상과 같이 제1차 세계대전 이후 근대 일본의 총력전 구상과 국방방침은 흥미로운 주제임에도 불구하고 국내 학계에서는 관심이 기울여지지 못했다. 특히, 「국방방침」에 대한 연구는 1907년도 책정과정을 중심으로 일본의 군사전략을 분석한 조명철 교수의 연구가 유일하다. 이 연구는 「국방방침」의 성립과정을 통해 드러나는 군사적 성격에 초점을 두어, 정전략일치론(政戰略一致論)과 공세전략의 원칙이 근대 일본의 군사전략에 있어서 핵심적인 개념으로 정착하는 과정을 추적하고 있다.<sup>6)</sup> 그 외의 다른 연구들에서는 국방방침의 내용을 단편적으로 인용하고 있는 정도에 머물고 있다.<sup>7)</sup>

일본 학계에서는 1980년대부터 근대 일본의 '총력전 문제'에 관하여 중요한 연구성과가 발표되고 있다.<sup>8)</sup> 특히, 쿠로자와(黒澤文貴)는 당시의 역사를 제1차 세계대전의 충격을 받아 유동적(流動的)이 된 내외체제의 재편성 시기로 보았고, '제1차 세계대전의 충격' 중에서도 특히 '총력전의 충격'의 의미를 중시하였다.<sup>9)</sup> 한편, 「국방방침」에 관한 연구는 정치, 군사, 재정 등 다양한 관점에서 진행되어 왔다.<sup>10)</sup> 최근에는 방위연구소의 전사부(戰史部) 주임 연구관인 쿠로노 타에루(黒野耐)가 「국방방침」 변천의 동인과 경위에 관한 분석을 정력적으로 발표하고 있다.<sup>11)</sup> 그도 역시 제1차 세계대전 이후

- 6) 조명철, "일본의 군사전략과 '국방방침'의 성립," 『일본역사연구』 제5권(1997), p. 90.
- 7) 藤原章, 엄수현 역, 『일본군사사』(서울: 시사일본어사, 1994); 하정열, 『일본의 전통과 군사사상』(서울: 팔복원, 1999); 카토 요코, 박영준 역, 『근대 일본의 전쟁논리』(서울: 태학사, 2003).
- 8) 纈纈厚, 『總力戰体制研究: 日本陸軍の國家總動員構想』(東京: 三一書房, 1981); 平間洋一, 『第一次世界大戦と日本海軍: 外交と軍事との連接』(東京: 慶應義塾大學, 1998); 黒澤文貴, 『大戦間期の日本陸軍』(東京: みすず書房, 2000); 山之内靖 외, 『總力戰と現代化』(東京: 柏書房, 1995).
- 9) 黒澤文貴, 『大戦間期の日本陸軍』(東京: みすず書房, 2000).
- 10) 小林道彦, "帝國國防方針再考," 『史學雜誌』 제98편 제4호(1989年); 齋藤聖二, "國防方針第一次改訂の背景," 『史學雜誌』 제95편 제6호(1986年); 平間洋一, "日本海軍の對米作戰計畫: 邀撃作戰が太平洋戰爭に及ぼした影響," 『軍事史學』 通卷99・100合併号 第25卷 第3・4号(1990年 2月); 井門満明, "帝國國防方針と戰爭の間," 『軍事史學』 通卷37・38合併号 第10卷 第1号(1974年 6月).

개정된 「국방방침」에 있어서 총력전에 대한 대응문제가 다루어졌다고 밝히고 있다.<sup>12)</sup>

이러한 선행연구들은 근대 일본의 총력전 구상이 국방방침에 어떻게 나타나고 있는지에 대하여 명확히 다루고 있지 않다. 이에 본 연구는 제1차 세계대전에 대한 조사·연구에서부터 「1923년도 국방방침」의 개정에 이르기까지 일본의 총력전 구상이 어떻게 전개되었고, 국방방침의 내용에 어떻게 반영되었는지에 대하여 밝히고자 한다. 이러한 연구 목적을 달성하기 위하여 우선 총력전 구상의 형성과정을 살펴보고, 다음으로 1923년도 국방방침의 개정과 그 특징을 밝히도록 하겠다. 이러한 본 연구를 통하여 1920년대 일본의 총력전 구상과 그 이후에 구축되는 일본의 총력전 체제에 대한 이해를 넓히는 데 도움을 줄 수 있으리라 여겨진다.

## 2. 일본 총력전 구상의 형성과정

### (1) 총력전 구상을 위한 사전조사

일본은 동맹국이었던 영국의 요구에 따라 제1차 세계대전에 연합국 측의 일원으로 참전하게 되었다. 일본군은 독일의 동양함대를 격파하고, 그 근거지인 중국의 칭다오(靑島)를 공략하였다. 그리고 개전 초기에 열세였던 연

합국을 지원한다는 명목으로 지중해에 함대를 파견하였다. 이러한 직접적인 참전 이외에 일본 육·해군은 유럽에서의 전쟁이 종래의 전쟁과 달리 장기간·소모전·과학전의 양상을 보인 것에 크게 주목하고, 그 조사와 연구에 노력을 기울였다.

육군은 제1차 세계대전의 발발과 함께 다수의 주재무관과 관전무관을 파견하여 적극적으로 대전의 실상파악에 노력하였다. 더욱이 이러한 노력을 조직적으로 강화하기 위해서 1915년(大正4) 9월부터 '임시군사조사위원회(臨時軍事調査委員會委員)'를 설치하여 파견하였다. 종전 후에도 위원회는 독일과 오스트리아에 관한 조사연구를 계속해서 실시하며 1922년(大正11) 3월까지 활동하였다. 위원회는 소장 1명, 다수의 영관급 및 위관급 장교, 그리고 그에 상응하는 관료 26명, 판임문관(判任文官)<sup>13)</sup> 14명으로 구성되었다. 이들은 교전국가의 육군에 관한 용병작전, 병력, 편성장비, 군수소모와 보급, 인마(人馬)의 위생, 전시산업, 국가총동원 등을 조사하였다.<sup>14)</sup> 또한 제1차 세계대전 및 공업과학의 진보에 따라 군용품의 개량 등에 관한 연구조사를 실시하기 위하여 1918년(大正7) 1월에 '육군군수조사위원회'를 설치하였다.<sup>15)</sup>

한편, 해군도 1915년 10월에 '임시해군군사조사위원회'를 조직하여 파견하였다. 이 위원회는 함선·무기의 근대화와 함대편성 등의 군비계획에 중점을 두고 조사하였고, 그 성과는 조사자료 276건, 연구자료 106건 이상에 달하였다.<sup>16)</sup> 또한 1915년 12월 23일에는 기술본부장의 감독하에 해군의 조

13) 천황이 관청(官廳)에 임면(任免)을 위임한 하급관리.

14) 임시군사조사위원회는 제1반(班)부터 제8반까지 나뉘어 있었고, 그 중에서 제2반은 국가총동원 관계의 조사연구를 담당하고 있었다. 그 업무내용은 동원실시의 개요, 동원과 작전수송의 관계, 교육과 동원의 관계, 최초의 동원에서 만들어야 하는 각종 부대의 종류, 숫자 및 작전상 그 부대의 용도 또는 갖추어야 할 전투능력, 개전 후 병력증가를 위해 취해야 할 조치 등이었다. 森松俊夫, 『總力戰研究所』(東京: 白帝社, 1983), pp. 15-16.

15) 『臨時陸軍軍需調査委員會委員ニ關スル件(陸軍省「歐受日記 大正7年9日, 防研図書藏)』. 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 168에서 재인용.

11) 黒野耐, “帝國國防方針戰略考”, 『季刊國際政治』 통권112호(1995); “第一次大戰と國防方針の第一次改訂”, 『史學雜誌』 제106편 제3호(1997); “ワシントン体制と帝國國防方針の第二次改訂”, 『新防衛論集』 제25편 제1호(1997); “昭和初期陸軍における國防思想の對立と混迷: 國防方針の第二次改訂と第三次改訂の間”, 『政治經濟史學』 통권379호(1998); “大政軍縮と帝國國防方針の第2次改訂”, 『日本歴史』 통권599호(1998); “昭和10年代初めにおける國防國策の策定: 石原莞爾の國防構想を中心に”, 『季刊國際政治』 통권120호(1999).

12) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000).

선·조병의 재료, 원료의 조사·연구 등을 목적으로 하는 '재료조사회'를 설치하였다.<sup>17)</sup> 이 재료조사회의 성과는 1917년(大正6) 6월에 설치된 '병자조사회(兵資調査會)'로 이어졌다. 병자조사회의 목적은 해군과 민간 부분의 군수공업능력을 조사하고, 전시 군수품의 제조와 보급을 위한 평시 정책사항과 전시 공업동원계획을 완성하는 것이었다.<sup>18)</sup>

임시군사조사위원회의 조사성과는 1916년(大正5) 1월부터 월보(月報)로서 보고·배포되었다. 또한 이것들을 종합하여 일련의 「유럽 교전 국가들의 육군에 관하여 조사한 요점(歐州交戰諸國ノ陸軍ニ就キ調査シタル要点)」<sup>19)</sup>이라는 보고서를 작성하였다. 초기에는 대전의 실정소개가 중심이었던 것이 대전의 후반 및 종전 후에는 점차 단순한 소개에서 벗어나, 유럽 국가들의 총력전체제와 일본의 총력전 준비의 빈약함을 검토하고 이것을 극복하는 방향으로 연구가 전환되었다. 이러한 위원회의 조사성과는 육군의 편제장비에 대하여 경종을 울리는 것이었고, 또한 국방정책의 쇄신에 원동력이 되었다.<sup>20)</sup> 나아가 국방을 위해서는 단순히 군대의 동원과 이에 따른 준비들만으로는 불충분하고 공업생산력의 확충, 공업 원자재의 확보 등 국가총동

16) 永井煥生, 「日本海軍の第一次世界大戦に關する戰訓等調査の實態について(防衛研究所研究資料, 1996年), p. 21. 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 168에서 재인용.  
 17) 技本第一三九〇号, 「材料調査會ニ關スル件(「大正四年公文備考 詔勅官職一卷」. 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 168에서 재인용.  
 18) 「兵資調査會庶務内規案(「大正六年公文備考 官職・卷二, 防研図書藏」. 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 169에서 재인용.  
 19) 이것은 1917년 1월부터 1919년 2월까지 5회에 걸쳐 작성되었다. 제1판부터 제3판까지는 「유럽 교전 국가들의 육군에 관하여(歐州交戰諸國ノ陸軍ニ就テ)」였으나, 제4판에서는 「교전 국가들의 육군에 관하여(交戰諸國ノ陸軍ニ就テ)」, 제5판에서는 「참전 국가들의 육군에 관하여(參戰諸國ノ陸軍ニ就テ)」라고 각각 타이틀이 바뀌었고, 내용에도 약간의 변화가 보인다. 小林英夫, 『帝國日本と總力戰体制: 戰前・戰後の連続とアジア』(東京: 有志舎, 2004), p. 105.  
 20) 森松俊夫, 『總力戰研究所』(東京: 白帝社, 1983), p. 16.

원의 준비가 필요하다는 인식을 가지기 시작하였다.

임시군사조사위원회의 성과를 실제 군의 정책으로 채용하기 위해서 참모본부는 1916년(大正5) 1월에 '군사연구회'를 발족하였다. 이것은 '종래의 경험 및 유럽전쟁의 실시, 그리고 그 밖의 일반 기술의 진보에 따라서 일본 육군 군사(軍事)의 개선에 도움이 되는 것을 조사·심의하고 이것의 시행을 기하는 것'을 목적으로 하였다. 군사연구회는 다나카 기이치(田中義一) 참모차장을 회장으로 제2부장(작전부장) 이하 25명의 회원으로 조직되었다. 연구회는 매주 1회 간사에 의해 조사와 심의가 진행되고, 여기서 의결된 사항은 회장이 열람한 후에 참모총장에게 제출되는 요령으로 실시되었다. 연구회는 군의 편제에서부터 용병에 이르는 문제를 제1차 세계대전의 전훈에 입각하여 검토하였다.<sup>21)</sup>

이상에서 살펴본 바와 같이 일본 군부는 일찍부터 제1차 세계대전에 대한 조사·연구를 통해 총력전과 관련한 전훈들을 도입하고자 노력하고 있었다. 그리고 이러한 노력을 바탕으로 대전의 후반부터 총력전에 관한 국방정책 제안이 전개되었다.

## (2) 총력전 구상의 태동

제1차 세계대전에 대한 조사·연구를 바탕으로 총력전에 관한 의미있는 국방정책이 제안되기 시작하였다. 그 중에서도 대표적인 것으로서 『제국국방자원(帝國國防資源)』(1917년 8월), 『전국 동원계획 필요의 의견(全國動員計畫必要の議)』(1917년 9월), 『국가총동원에 관한 의견(國家總動員に關

21) 최초의 연구문제로서 "군사령부의 기간이 되는 기관을 평시부터 상설해야 하는가", "군단 편제와 보병 3개 여단편제의 장점과 단점"이 1월 29일에 실시되었고, 2월 25일까지 의견을 제출하도록 요구되었다. 그리고 이 연구사항은 같은 날에 연구회원 이외의 각 사단 참모장에게도 제시되어 의견의 제출이 요구되었다. 게다가 각국에 주재한 무관들에게도 같은 과제가 제시되어 5월 말까지 의견을 제출하도록 요구되었다. 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 169.

する意見』(1920년 5월)을 들 수 있다.

『제국국방자원』은 참모본부 병요지지방장(兵要地誌班長)인 코이소 쿠니아키(小磯國昭) 소좌가 작성한 보고서이다. 그는 먼저 장차전에 대비한 자원문제를 언급하고, 이어서 전시 경제체제로의 이행을 원활히 하기 위한 총력전 구상을 피력하였다. 그는 장기소모전에 대비한 군수품 생산능력의 유지와 이를 위한 자원의 안정적인 확보를 강조하였고, 이러한 자원을 만주와 몽골 지역으로부터 획득하고자 하였다. 그의 이러한 생각은 일본의 자원공급지로서 만주와 몽골 지역을 주목한 군부 구상의 원점이 되었다. 그리고 그는 자급자족으로 전환이 능한 능력을 보유하면서도 국제적 분업 경제를 적극적으로 이용하여 이득을 도모해야 한다고 주장하였다. 이와 같이 자원을 중심으로 한 코이소의 발상은 일본의 총력전체제 구축과 관련하여 중요한 관점을 제시하였다고 평가되고 있다.<sup>22)</sup>

『전국 동원계획 필요의 의견』은 다나카 참모차장이 참모본부 총무부 제1과장인 모리(森五六) 대위에게 참전 국가들의 동원계획에 대한 조사와 일본의 국정에 적합한 동원계획의 입안을 명한 것에 대한 보고서였다.<sup>23)</sup> 이 보고서는 국방계획과 전국 동원계획의 입안을 제언하면서, “일본과 세력을 접하고 있는 미·영·러는 대국(大國)으로서 이들과의 개전 시 한두 번의 결전으로 승리하거나 굴복시킬 수 없으며, 제1차 세계대전과 같이 지구전이 될 것이다”라고 예측하였다. 이어서 “일본 국방의 준비는 신속한 결전을 주(主)로 하고, 또한 지구전에 대한 일본의 내구성을 완전하게 하는 방책을 세워야 한다”고 밝히고 있다.<sup>24)</sup> 이러한 사상은 단기결전 구상에 총력전 구상을 부가한 것이라고 보기보다는 양자를 대등한 위치 또는 평시의 준비로서 총력전에 역점을 둔 것이었다. 또한 이 보고서는 표면상으로는 통수(統帥)와 국무(國務)의 조화에 의한 국가적 사업으로서 총동원계획의 실현을

22) 瀧藤厚, 『總力戰体制研究：日本陸軍の國家總動員構想』(東京：三一書房, 1981), pp. 32-33.

23) 위의 책, p. 27.

24) 위의 책, p. 170.

지향하고 있지만, 실질적으로는 군부 주도에 의한 운영을 염두에 두고 있었다.<sup>25)</sup> 이후 군부 주도형의 총력전체제 계획은 이 보고서를 원점으로 하고 있다고 평가되고 있다.<sup>26)</sup>

『국가총동원에 관한 의견』은 임시군사조사위원인 나가타 테쓰잔(永田鐵山) 소좌가 위원회의 연구조사 내용을 정리하여 작성한 보고서이다. 여기서 그는 국가총동원을 비롯한 국민동원, 산업동원, 교통동원, 재정동원, 정신동원 등의 개념에 대하여 규정하고 각각의 실시 항목을 제시하였다.<sup>27)</sup> 나가타의 구상은 총력전 체제의 구축이라는 시각에서는 코이소와 같은 입장을 취하였지만, 자원을 축으로 한 코이소의 발상보다 구체화되어 있었다. 즉, 일본 국내에서 총동원체제를 실현할 경우의 입법적 조치, 특히 전쟁지도기관의 일원화와 군 내부 및 각 성(省)의 관리를 어떻게 조직할 것인가에 중점을 두고 있었다. 그는 일본의 총력전 체제를 담당할 기구로서 총리예하에 국가총동원 관장기관을 설치하여 일원적으로 동원계획을 입안·실시하는 것을 검토하였다. 이러한 나가타의 구상은 1920·30년대 육군이 추진한 총력전 구상의 원형이 되었다. 특히 이 보고서의 집필자였던 나가타가 육군성 내에서 국가총동원 정책의 실질적인 담당 부서인 정비국, 군무국의 요직을 담당하고 있었던 시기에 그 내용들이 강력하게 실행에 옮겨지게 되었다.<sup>28)</sup>

25) 瀧藤厚, 『總力戰体制研究：日本陸軍の國家總動員構想』(東京：三一書房, 1981), p. 29.

26) 위의 책.

27) ‘국민동원’이란 “국가 전 인원의 힘을 전쟁수행의 대목적에 향해 집중하기 위해 국민을 통제·안배하는 것”이고, ‘산업동원’이란 “군수품 보급의 목적을 달성하는 것과 동시에 국민생활 확보에 필요한 공업, 광업, 농업 등의 생산을 통제하여 물류 및 동물의 소지, 이동, 거래, 소비를 규제하는 것”이고, ‘교통동원’이란 “교통기관을 소요에 응하여 적당히 통제하고 전쟁과 국민생활상의 요구를 충족시키기 위해 최선의 능력을 발휘시키는 것”이고, ‘재정동원’이란 “전시 비상시에 거액의 자금을 신속하고 확실하게 조달하고 또한 이것으로 인하여 금융시장에 공황을 야기하지 않도록 재정상의 정책을 행하는 것”이고, ‘정신동원’이란 “총력전을 수행하는데 있어서 불가결한 국민의 애국봉공심(愛國奉公心), 희생적 정신을 획득하고 민심의 통일을 도모하는 것을 지향하는 것”으로 각각 규정하고 있다. 瀧藤厚, 『總力戰体制研究：日本陸軍の國家總動員構想』, pp. 40-41.

이상의 총력전에 관한 국방정책 제안과 보고서들을 바탕으로 1920년대에 들어서면서 구체적인 총력전 구상이 생겨나기 시작하였다. 당시 총력전 구상에 있어서 제기된 공통적인 과제는 다음과 같다. 첫째, 대량생산·대량소비에 견딜 수 있는 경제력의 육성이 요구되었다. 이에 따라 대내적으로는 통제경제와 대외적으로는 부족자원의 획득·자급자족권의 형성에 대한 구상이 제기되었다. 둘째, 총력전을 수행하기 위해서는 정부 및 군에 대한 국민의 이해와 협력이 필요하였고, 이를 위해 국민동원과 정신동원 등의 국민통합이 요구되었다. 셋째, 강력한 전쟁지도를 위해 정치와 군사의 일원화가 요구되었다. 총력전이 정치·군사·경제·문화·사상 등 모든 분야를 대상으로 하고 있기 때문에 군부만으로는 국방을 담당할 수 없게 되었고, 정치분야와 군사분야의 협력·일치가 반드시 필요로 하게 된 것이었다. 이를 위해 국책수행에 있어서 정치가, 군인, 관료, 민간인의 상호이해와 융화·협조가 구상되었다.

이상의 내용을 정리하면 대내적으로 인적·물적 자원의 총동원을 가능하게 하는 국가 재편성과 대외적으로 자원의 획득·자급자족권의 형성이라는 두 가지 과제로 요약할 수 있다. 이 두 가지 과제는 이후 일본의 총력전 구상과 정책의 기준이 되었다.

### (3) 총력전 구상 형성과정에서의 대립

총력전 구상이 구체화되면서 그 방법을 둘러싸고 사상적·정책적 대립이 생겨나기 시작하였다. 이것은 총력전을 수행하는데 있어서 빈약한 자원과

28) 나가타는 정비국 동원과장(1926년 10월 1일~1928년 3월 7일), 군무국 군사과장(1930년 8월 1일~1932년 4월 10일), 군무국장(1934년 3월 5일~1935년 8월 12일)을 역임하였다. 그는 1935년 8월 12일에 군무국장 집무실에서 육군중좌 아이자와(相澤三郎)에게 암살되었다. 纈纈厚, 『總力戰体制研究: 日本陸軍の國家總動員構想』(東京: 三一書房, 1981), p. 45.

낮은 공업생산 능력 등과 같은 일본의 현실에 기인한다. 현재에도 자원수입국인 일본은 당시에 국내에서 획득할 수 있는 자원에는 한계가 있었다. 또한 신흥공업국이었던 일본은 다른 열강에 비해 군수공업을 비롯한 공업생산 능력도 뒤떨어져 있었다.

이러한 한계에 직면해서 일본 육군은 총력전 문제를 둘러싸고 국방사상의 대립이 생겨나게 되었다. 하나는 장래의 장기에 걸친 총력전을 수행하기 위해서 평시에 경제력의 강화와 같이 총합적인 국력의 충실을 도모해야 한다는 '군제개혁사상'이었고, 다른 하나는 일본과 같이 국력이 열세한 국가는 평시부터 강력한 군사력을 보유하도록 노력하고 전쟁이 벌어지면 단기간에 전쟁 목적을 달성하도록 해야 한다고 하는 '현상유지사상'이었다.<sup>29)</sup> 이 두 사상의 구상에 대하여 자세히 살펴보면 다음과 같다.

군제개혁사상은 다나카 기이치(田中義一) 대장과 우가키 가즈시게(宇垣一成) 중장을 중심으로 주장되었다.<sup>30)</sup> 이들은 앞으로의 전쟁에 있어서 다수의 신병기가 사용되고 화력전이 주체가 될 것이며, 또한 국가의 전력을 경주한 장기전의 경향을 보일 것이라고 예측하였다. 따라서 종래에는 상비군을 주체로 한 단기전으로 전쟁의 조기결착을 추구하는 것이 바람직하였으나, 일본이 적으로 하는 강대국에 대해서는 단기결전으로 승리를 획득하는 것이 어렵기 때문에 장기전에 대비하여 국가 총동원체제를 정비해야 한다고 주장하였다.

또한 자원이 빈약한 일본으로서는 국력에 상응하는 규모의 정예 상비군을 이용하여 적의 전쟁준비를 하는 사이에 적의 동북아에서의 근거지를 박

29) 쿠로노와 쿠로카와는 당시 국방사상의 대립을 '군제(군정)개혁사상'과 '현상유지사상'으로 명칭하고 있다. 黒野耐, 『日本を滅ぼした國防方針』(東京: 文春新書, 2002), pp. 95-99; 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003), pp. 137-141.

30) 우가키는 육군상(1924년~1927년) 시절 우가키 군축을 주도하면서 그 사상을 실천에 옮겼다. 우가키 군축에 관하여 다음 연구에서 자세히 다루고 있다. 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003), pp. 102-106.

멀하고, 일본이 필요한 자원지역을 점령하여 장기전 태세를 구축하고 이것으로 총력전을 수행할 것을 구상하였다. 이것은 종래의 개전 초기 공세와 장기전을 결합한 총력전 구상이었다. 그리고 이러한 구상을 실현하기 위해서 국가자원을 경주하여 산업경제의 진흥과 국력의 증진을 피하고 국민교육을 충실히 하여 그 능력을 향상시키는 것을 대전제로 하였다. 또한 상비군의 질(質)적인 면에 있어서 근대화에 관심을 가졌으나, 그 재정 부담을 회피하기 위해서 양(量)적인 면에서는 필요최소한으로 억제하려 하였다. 이에 따라 전체적인 전력량에서는 적에게 열세이더라도 결정적인 전투에서는 용병법으로 우세를 점하는 운용의 묘를 발휘하여 전과누적(戰果累積)에 의해 승리를 획득해야 한다고 주장하였다.<sup>31)</sup>

반면, 현상유지사상은 워싱턴회의에 육군 수석위원으로서 참가한 다나카 쿠니시게(田中國重) 소장을 중심으로 대만군사령관인 후쿠다 마사타로(福田雅太郎) 대장 등이 주장하였다. 이들은 일본이 자급자족의 능력이 없으므로 유럽 대전과 같은 장기전을 치를 수 없을 것이라고 판단하였다. 따라서 단기 결전을 국방의 기본방침으로 하여 개전 초기에 가능한 한 다수의 병력으로 적에게 큰 타격을 주는 것을 작전의 기본으로 하지 않으면 안 되고, 이를 위해 다수의 정예 부대를 갖추어 두어야 한다고 주장하였다. 또한 유럽 국가들에 비해서 국방자원이 부족하고 공업수준도 뒤떨어지는 일본에 있어서 군비의 근대화로 열강과 경쟁하는 것은 의미가 없고, 무기의 질이 떨어지는 것은 부대의 무형적 요소인 정신력으로 보완할 수 있다고 주장하였다.<sup>32)</sup>

한편, 해군 내부에서도 총력전 구상을 둘러싼 대립이 생겨났다. 이러한 대립의 발단은 1921년에 개최된 워싱턴회의에서 제시된 해군군축 문제에 대한 수용여부를 둘러싸고 논의가 나뉘면서부터였다. 당시 해군도 경제력의

후진성이라고 하는 일본의 상황에 어떻게 대응할 것인가에 대하여 육군과 유사한 총력전 구상들을 발전시켰다. 이러한 구상들의 출발점이나 주장은 육군의 그것과 유사함을 가지고 있었다.<sup>33)</sup>

당시 해군상(海軍相, 1915년~1923년)으로서 워싱턴 회의의 전권을 가지고 있었던 카토 토모사부로(加藤友三郎)는 더 이상 국방은 '군인의 전유물'이 아니며, 경제력과 공업력의 발전 등에 의한 국력의 충실이 없으면 새로운 총력전 시대에 대응할 수 없다고 인식하고 있었다. 따라서 평시 군비에 있어서 국력에 상응한 정도가 적당하고, 영·미와의 전쟁을 피하기 위하여 주력함 비율을 6할로 제한하는 군축안을 받아들여야 한다고 주장하였다. 이에 대하여 워싱턴 회의의 해군수석위원이었던 카토 히로하루(加藤寛治)는 거세게 반발하였다. 그는 막대한 자원과 공업력을 필요로 하는 총력전 시대에 있어서 일본과 같이 국력이 열세한 국가는 평시부터 강력한 군비를 정비할 필요가 있고, 유사시에는 전쟁 초기에 전 병력을 집중하여 조기결전을 도모할 수밖에 없다고 하는 단기결전 구상에 입각해 있었다. 따라서 제1의 가상 적국인 미 해군과의 결전을 위해 대미 7할의 주력함 비율을 주장하였다.

이러한 국방사상의 대립은 해군 내 파벌항쟁으로 발전하였다. 카토 토모사부로를 중심으로 한 군정장교 그룹인 '조약파'와 카토 히로하루를 중심으로 한 군령장교 그룹인 '함대파'로 나뉘었다. 이 양자 간의 대립은 결국 카토 토모사부로의 강한 리더십으로 워싱턴 해군군축조약을 받아들이는 것으로 정착되었다. 그러나 이후 카토 히로하루가 군령부 차장에 취임하면서 함대파의 사상이 해군 내에서 주류가 되기 시작하였다. 그리고 군축조약으로 대미 6할로 제한된 주력함 대신 순양함과 잠수함 등의 보조병력을 강화하여 그 열세를 만회하고자 하였다.<sup>34)</sup>

31) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究:陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 224.

32) 위의 책, p. 225.

33) 이에 대한 자세한 내용은 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003), pp. 136-139와 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), pp. 207-210에서 참고.

이상과 같이 육·해군은 총력전 구상을 둘러싸고 각각 내부에 서로 대립되는 국방사상을 가지고 있었다. 그러나 쿠로자와는 그 차이에 대하여 상대적인 것에 지나지 않다고 밝히며, “양자 모두 전쟁형태가 총력전 단계로 이행되었고 일본군의 근대화가 필요하다는 인식에서 일치하고 있다”고 강조하고 있다.<sup>35)</sup> 그리고 “현상유지파가 문제 삼은 일본경제의 후진성에 대하여 군제개혁과는 경제력의 육성을 피하는 것으로 문제를 해결해가고자 하는 적극적이고 장기적인 견해였다”고 보고 있다.<sup>36)</sup>

쿠로자와의 지적대로 양자의 주장은 그 시행 방법에 있어서 차이가 있을 뿐으로 양자 모두 총력전체제 구축이라는 일치된 목적과 인식을 가지고 있다고 하겠다. 다만 이러한 대립은 다이쇼(大正) 후기의 한정된 예산 속에서 국방정책을 채택하는데 있어서 ‘병력의 양과 질 중에서 어느 것을 우선할 것인가’라는 선택을 둘러싸고 대립이 격화된 것이었다고 할 수 있다.<sup>37)</sup> 이러한 대립 속에서 「1923년도 국방방침」의 개정이 추진되었고, 그 기본방침에 큰 영향을 주게 되었다.

### 3. 「제국국방방침」의 개정(1923년)

#### (1) 개정배경

1918년(大正7) 11월, 제1차 세계대전이 종결되고 전후처리 문제는 파리 강화회의에서 미국의 주도하에 이루어졌다. 국제질서 재편에 있어서 동아시아

34) 相澤淳, “第一次世界大戦の衝撃：日本と總力戦,” 『21世紀の戦争と平和：20世紀を振り返って』(防衛研究所 安全保障國際シンポジウム報告書, 2000), pp. 18-20.

35) 黒澤文貴, 『大戦間期の日本陸軍』(東京：みすず書房, 2000), p. 309.

36) 위의 책, pp. 306-307.

37) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究：陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京：總和社, 2000), p. 225.

아와 관련된 문제는 독일이 갖고 있던 태평양 연안과 산둥성(山東省)의 이권문제였다. 대전기간 동안 일본은 중국 본토, 남양제도, 시베리아 등지에서 그 세력을 크게 확장하였고, 이러한 일본의 적극적인 확장정책은 열강의 이해관계와 충돌하게 되었다. 이에 미국은 일본의 역제를 아시아 정책의 기본으로 정하게 되었고, 동아시아에서의 문제를 일괄 토의하기 위하여 1921년에 워싱턴회의를 주최하였다. 워싱턴회의에는 미국·영국·프랑스·이탈리아·중국·벨기에·네덜란드·포르투갈·일본 등 9개국이 참가하였고, 약 3개월에 걸친 회의 결과 「해군 군비제한조약」, 중국에 관한 9개국 조약, 「태평양에 관한 4개국조약(美·英·佛·日)」 등 7개 조약이 성립되었다. 이러한 ‘워싱턴체제’는 베르사유체제와 더불어 제2차 세계대전이 일어날 때까지의 국제질서를 형성하였다.

특히, 미국의 주창에 따른 몇 가지 조약은 아시아에서 일본의 세력을 억제하고 구미열강의 국가 이익을 옹호하기 위한 것이었다. 해군 군비제한조약」에 따라 해군 주력함에 있어 미국 대 영국 대 일본의 보유 총톤수 비율(5:5:3)이 정해졌다. 그리고 「9개국조약」<sup>38)</sup>에 따라 일본은 산둥성 등지에

38) 9개국 조약(Nine Power Treaty)의 정식 명칭은 ‘중국에 관한 9개국 조약’이다. 1922년 2월 6일 워싱턴회의에서 중국문제에 관하여 미국·영국·프랑스·벨기에·포르투갈·네덜란드·일본·이탈리아·중국 등의 9개국 간에 조인된 조약을 말한다. 9개국 조약은 극동에서 사태의 안전을 기하고 중국의 권익을 옹호하며, 기회균등의 원칙하에 중국과 열국 간에 교통(交通)을 증진할 것을 목적으로 하고 있다.

제1조는 중국 이외의 체결국 간의 약정으로, ① 중국의 주권·독립 및 영토적·행정적 보전의 존중, ② 중국의 안정된 정권수립을 위한 기회부여, ③ 중국 전역에서 상공업의 기회균등주의의 확립을 위한 노력, ④ 우호국 국민의 권리를 침해하는 특권 등을 확보하기 위해 중국의 정세를 이용하거나 우호국의 안녕에 유해한 행동을 시인하지 않는다는 것 등이다.

제2조 이하에서는 이를 부연하여, ① 제1조의 원칙에 반하는 조약·협정 등을 체결하지 않는다는 것, ② 중국 특정지역에서 상업상·경제상의 일반적 우월권을 설정하거나 또는 기회균등주의에 반하는 독점권(獨占權)·우선권을 중국에 요구하지 않고 자국민의 그와 같은 요구를 인정하지 않는다는 것, ③ 중국 특정지역에 세력범위를 설정하거나 상호간의 독점적 기회를 향유하기 위한 국민 상호간의 협정을 지지하지 않는다는 것, ④ 철도 수송상의 차별 부인(否認), ⑤ 중국이 참가하지 않는 전쟁에서 중립국으로서 중국의 권



서 기득권을 일부 양보하지 않을 수 없었다. 또한 4개국조약<sup>39)</sup>을 통하여 일본은 미국으로부터 태평양 도서의 기득권 승인과 해군기지의 현상유지를 통해 안전을 보장받는 대신에 해군군비 제한조약을 수용하고 영일동맹을 폐기해야 했다. 이로써 일본의 대륙정책은 제한을 받게 되었고, 영일동맹의 파기로 일본은 외교적으로 고립되었다. 이러한 미국의 대일 억제정책은 일본을 크게 자극하였고, 일본 군부와 여론의 반미감정은 고양되었다.

한편, 일본 육군의 주적이었던 러시아에서는 1917년(大正6) 10월에 사회주의 혁명이 일어나 이후 극동러시아 지역은 내란에 의해 정세가 극히 불안정하게 되었다. 러시아 혁명은 한편으로 강대한 제정러시아군을 붕괴시켜 일본 육군의 군사적 위협을 일시적으로 완화시키는 것이었으나, 당시 일본 육군은 혁명의 파급이 중국과 일본에 미치는 것을 차단하고 북만주에 있는 구(舊)러시아의 이권을 흡수하고자 하였다. 또한, 만주 전역에 일본세력을 확대하여 일본의 대륙국방을 보다 안정하게 하고자 하였다. 결국, 1918년 8월부터 미국, 영국과 함께 시베리아에 공동 출병하여 러시아 혁명에 대한 극동에서의 간섭전쟁을 전개하였다. 이어 일본은 시베리아 출병으로 당초의 목적을 달성한 후에도 동부 시베리아의 분리 독립을 획책하면서 4년 동안 단독으로 주둔을 계속하였다. 그러나 공산군의 저항으로 시베리아의 확보에 실패하였고, 국내외 여론의 격한 비판 속에서 1922년(大正11)에 철수하였다. 이러한 일본의 대륙정책은 미국의 대일불신감을 더욱 증폭시키는 결과가 되었다.

리를 존중하고, 중국의 중립의무를 지킨다는 것 등을 규정하고 있다. 김민석, “워싱턴체제의 성립과정과 요인에 관한 연구”(박사학위논문, 고려대학원, 2002), pp. 353-354.

39) 4개국조약(Four Power Pacific Treaty)은 1921년 12월 13일 워싱턴회의에서 미국·영국·프랑스·일본 등 4개국이 조인한 조약이다. 태평양상의 국제 안전보장에 관한 내용으로, 미국 주도로 성립되었다. 태평양상의 각국 영토에 대하여 현상 유지를 존중할 것, 분쟁이 생기면 공동회의를 열어 조정할 것, 타국의 침략 위협을 받을 경우 유효한 조치에 관해 서로 협의할 것, 그리고 영·일 동맹을 폐기한다는 것 등을 규정하였다. 사실상 미국의 주요 목표는 중국의 문호개방정책상 장애물인 영·일동맹을 폐기시킴으로써 미국의 우월성을 확보하는 데 있었다.

이러한 국제질서 재편과 더불어 일본 국내에서는 보통선거제의 실시와 양대 정당제의 정착으로 ‘다이쇼(大正) 데모크라시’가 만개하였다. 대전 이후 집권한 내각들은 국내적으로 분출하는 각 계층의 다양한 요구를 정치제도 개혁을 통해 수렴하고자 하였고, 그 일환으로 선거제도에 대한 개정이 진행되었다.<sup>40)</sup> 그 결과 1925년에 「보통선거법」이 성립되어 재산 유무에 관계없이 25세 이상의 남자에게 누구나 선거권이 부여되었다. 선거권의 확대는 자연스럽게 정당의 영향력을 증대시켰고, 헌정회와 정우회 등의 주요 정당들은 헌정옹호운동, 즉 다수당의 당수가 천황의 대명을 받아 수상으로 지명되어야 한다는 요구를 강력하게 제기하였다. 1924년에 이 요구가 수용되어 새로운 관행이 확립되었고, 이후 일본의 정치는 주요 정당 가운데 선거를 통해 다수당이 된 정당의 당수가 천황의 위임을 받아 수상으로 선출되어 조각을 책임지는 ‘양대정당제’가 운용되었다.

다이쇼 데모크라시 체제하의 일본 정당들은 국내적으로 육·해군의 군비 축소에 역점을 두었다. 당시 제정 러시아의 붕괴와 워싱턴 조약의 성립으로 가상 적국인 러시아와 미국의 위협이 대폭 경감되었고, 연속된 군축협상으로 세계적인 군축이 진행되고 있었기 때문이었다. 또한 제1차 세계대전 후의 경제불황 속에서 과다한 군사비는 재정적으로 부담이 되고 있었다.<sup>41)</sup>

## (2) 개정과정

중국 대륙의 권익을 둘러싸고 대립 양상이 심화되어 가던 미일관계는 결국 1920년대에 이르러 미국을 일본 해군의 주된 가상 적국으로서 인식하게

40) 박영준, “역사적 유산 : 근대 일본의 정치와 외교,” 『일본정치론』(서울 : 논형, 2007), pp. 42-43.

41) 1921년에 일본의 국가 세출에서 점하는 육·해군의 군사비 비중은 세출 총액의 50% 수준이었다. 도베 료이치(戶部良一), 『逆説の軍隊』, 이현수·권태환 역, 『근대 일본의 군대』(서울 : 육군사관학교 화랑대연구소, 2003), p. 199.

만들었다.<sup>42)</sup> 1920년(大正9) 말, 일본 해군은 미 해군의 「대일도양작전(對日渡洋作戰)」이라는 극비문서를 손에 넣었다. 이것은 유사시 미국함대가 일본 근해에서 시라인(Sea-Line)공세를 실시하여 일본에 경제봉쇄를 할 것이라는 내용이었다. 이를 위해 미 해군은 '10 대 7' 이상의 우세비율을 필요로 하였고, 일본의 해군력을 對美 6함에 억제하려고 하였다. 이러한 미국의 의도는 1922년(大正11)의 워싱턴 해군군축회의에서 현실화되었다.

이러한 미국에 대하여 어떻게 수행할 것인가에 관한 일본 내의 논의가 분분하였다. 동시에 '총력전·지구전의 추세 속에서 압도적인 총합국력을 지닌 미국과의 전쟁을 어떻게 싸울 것인가', '對美 6함이라는 워싱턴회의의 규제 속에서 앞으로의 군비정책을 어떻게 전개할 것인가'에 대해서도 군부 내의 논의는 나뉘었고, 그 대립은 국방사상과 군사전략의 분열로까지 발전하였다. 이러한 대립과 분열은 이후의 「국방방침」의 개정에 큰 영향을 주게 되었다. 즉, '총력전시대에 있어서 미국에 대한 전쟁지도와 군사전략의 기본방침을 어떻게 구축할 것인가'라는 문제가 「국방방침」의 개정에서 최대의 테마로서 다루어지게 된 것이었다.

미국에 대한 전쟁지도와 군사전략의 기본방침을 중심으로 「국방방침」의 개정을 위한 움직임이 시작되었다. 이전의 개정에서는 육군 측으로부터 개정 제의가 있었으나, 이번에는 해군 군령부가 적극적으로 개정에 나섰다. 1922년(大正11) 3월, 참모본부와 군령부 사이에서 「국방방침」 제2차 개정 협의가 시작되었고, 이후 육·해군 대신의 협의와 수상의 열람을 거쳐 1923년 2월 28일에 천황의 재가를 받음으로써 「1923년도 국방방침」이 책정되었다.<sup>43)</sup> 이 시기 개정은 군제개혁과 현상유지파의 격렬한 대립 속에서 추진되었다. 따라서 이 시기의 참모본부와 군령부의 관계자가 어떠한 사상을 근간으로 하고 있었는지가 1923년도 「국방방침」의 기본방침에 큰 영향

42) 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003), pp. 124-130.

43) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 234.

을 주게 되었다.

당초 해군은 해군상(海軍相, 1915년~1923년)이었던 카토 토모사부로(加藤 友三郎)의 영향으로 조약파가 주류를 이루었다. 카토 토모사부로에 의해 워싱턴 군축 조약이 수용되는 등 함대파의 카토 히로하루 중장의 전락사상은 해군 내에서 주류가 되지 못했다. 그러나 1922년(大正11) 5월에 카토 히로하루 중장이 군령부 차장으로 승진하면서 사정이 변하였다. 원래 「국방방침」의 책정은 통수권의 문제였다.<sup>44)</sup> 이에 따라 「국방방침」의 책정은 우선 통수부(참모본부와 군령부)가 독점적으로 책정하고, 이후 육·해군상과 수상에게 의견을 구하는 절차가 1907년도 「국방방침」의 재정 당시부터 확립되어 있었다.<sup>45)</sup> 따라서 기본방침과 「소요병력」에 대해서는 육·해군 통수부 간의 합의 후에 당시 수상과 해군상(海軍相)을 겸임하고 있었던 카토 토모사부로에게 동의를 구하는 방식으로 개정을 진행시켰다. 게다가 군령부가 대미 필전(對美必戰)을 구상한 「용병강령」에 관해서는 통수사령이라는 이유로

44) 근대 일본국가 체제에서 군정기관인 참모본부와 군령부는 '천황직속'이라는 이름으로 정부로부터의 독립을 누리는 것이 가능하였는데 이것이 '통수권의 독립'이다. 통수권의 독립은 1889년 공포된 명치헌법 제11조 「천황은 육·해군을 통수한다」에 의하여 헌법상으로 보장되었다. 이것을 근거로 육·해군의 군정사령은 국무대신의 보필 범위 밖의 사항이 되었다. 즉, 군정사령은 천황 자신이 그것을 장악하는 것으로 되어 있어서 내각이 여기에 간섭하는 것은 배제되어 있었다. 이 통수권의 독립을 이유로 정무(政務)와 군무(軍務)를 철저히 분리되게 되었다. 따라서 국방방침의 제정과정에 있어서의 내각의 참여가 제한적이었던 이유는 이러한 국가체제에 기인한다. 즉, 국방의 장기계획인 국방방침이 외교 및 내정 전반과 밀접한 관계에 있음에도 불구하고 정부는 그 작성에 일체 관여할 수 없었다. 이는 군부가 국방계획에서 군비계획 및 작전계획을 전담하면서 비밀로 분류하여 정치가와 국민에게 발표하지 않았고, 또한 당시 국민과 정치가는 국방을 군부의 전권사령이라고 인식하고 있었기 때문이다. 吉田裕・森茂樹, 『アジア・太平洋戦争』(東京: 吉川弘文館, 2007), pp. 100-101.

45) 「1907년도 국방방침」의 제정 당시 사이온지(西園寺公望) 수상은 내각의 대표로 국방방침의 심의에 참여하였으나, 부분적으로만 관여가 가능하였다. 구체적으로 말하자면, 수상은 「일본제국국방방침」의 심의에는 참가하였으나, 「국방에 필요한 병력에 대해서는 내현(内賢)하는 것이 허락되었을 뿐 심의에는 참가할 수 없었고, 「제국군의 용병요령」에 대해서는 내현조차 허락되지 않았다. 조명철, 「일본의 군사전략과 「국방방침」의 성립」, 『일본역사연구』 제5권(1997), pp. 103-105.

해군상(海軍相)에게 열람만 시키는 관습화된 절차로 끝내버렸다. 이렇게 통수권의 독립을 이유로 합대과의 전략이론을 강행하여 실현시킨 것이었다.

한편, 참모본부의 개정작업은 우에하라(上原勇作) 참모총장, 무토우(武藤信義) 참모차장, 오오타케(大竹澤治) 제1부장, 사카베(坂部十寸穂) 작전과장에 의해 실시되었고, 이들은 모두 현상유지사상을 가지고 있었다.<sup>46)</sup> 이렇게 참모본부의 주류를 형성하고 있었던 현상유지파의 사상은 대미필전론과 단기결전주의, 그리고 이를 위한 초기 병력과 상비병력의 증시라는 점에서 해군군령부의 주류가 된 합대과와 공통점이 많이 존재하였다. 그리고 참모본부와 군령부라고 하는 「국방방침」 개정작업 주무자의 사상에 있어서 공통점의 존재는 1923년도 국방방침이 단기결전과의 전략이론으로 책정되는 결과를 초래하였다.

### (3) 개정내용

「1923년도 국방방침」의 개정은 앞서 언급한 것과 같이 현상유지파와 합대과의 사상에 근거하여 개정되게 되었다. 이에 따라 「기본방침」의 제1항과 제2항은 다음과 같이 단기결전 구상에 근거한 공세적인 작전방침을 규정하고 있다.

제1항. (중략) 유사시(有事時)에는 국가의 전력을 다해서 적에 맞서고 신속히 전쟁의 목적을 달성할 준비가 필요하다.

제2항. (중략) 일단 유사시에는 공세작전으로서 적을 일본의 영토 밖에서 격파하여 신속하게 전쟁의 국면을 종결짓는 것에 있다.<sup>47)</sup>

46) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究：陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京：總和社, 2000), pp. 232-235.

47) 『大正十二年度帝國國防方針』. 松下芳男, 『日本國防の悲劇』(東京：芙蓉書房, 1977), pp. 93-99에서 재인용.

이어서 「기본방침」의 제3항에서는 국방의 본의와 모순된 워싱턴 체제의 효과와 신뢰성을 부정하고, 동아시아 대륙에서 경제적 이해의 대립으로 전쟁에 이를 가능성이 가장 큰 국가로서 미국을 규정하고 있다. 제4장에서는 미국, 러시아, 중국에 대한 위협을 평가하고 있는데 미국을 주된 가상적국으로 상정하고 있다. 러시아에 대해서는 일본과 전쟁할 힘은 없지만 일본이 타국과 전쟁하여 틈을 보이게 되면 일본의 변경에서 위협을 미칠 것이라고 하고 있다. 그리고 중국에 대해서는 현재 단독으로 일본과 싸울 힘이 없지만, 미국과 연계될 경우에는 저항할 것이라고 하고 있다. 이를 바탕으로 제5장에서는 미국을 목표로 군비를 대비하여야 하고, 중국과 러시아에 대해서는 친선을 기조로 하여야 하지만 위압할 수 있는 실력을 갖추어야 한다고 밝히고 있다.

이러한 「기본방침」에 입각하여 1923년도 국방방침은 용병강령, 「소요병력」으로 이어지고 있다. 「용병강령」의 제1항에서 다음과 같이 단기결전 사상에 근거한 작전방침을 나타내고 있다.

일본군의 작전은 「국방방침」에 기초하고, 육·해군이 협동하고 선제(先制)의 이익을 점하여 공세를 취하는 것을 본령(本領)으로 한다. 즉, 해군은 적보다 앞서 소망(所望)의 지점을 점거하고 병력을 집결하여 적 주력함대를 격파하고, 육군은 적보다 앞서 소망의 병력을 한 지역(地方)에 집중하여 적 야전군을 파쇄하는 것을 그 작전방침으로 한다.<sup>48)</sup>

이러한 작전방침을 기초하여 제2항에서 주적인 미국에 대하여 다음과 같은 요격점감(邀擊漸減)의 작전구상을 밝히고 있다.

해군은 개전의 초기에 있어서 신속하게 동양(東洋, 동아시아)에 있는 적 함대를 제압함과 동시에 육군과 협력하여 루손 섬 및 괌 섬에 있는 적의

48) 『大正十二年度帝國國防方針』. 松下芳男, 『日本國防の悲劇』(東京：芙蓉書房, 1977), pp. 93-99에서 재인용.

근거지를 파괴하고, 적 함대의 주력이 동양(東洋, 동아시아) 방면으로 내항(來航)하는 도중에 있어서 축차적으로 그 세력을 감쇄하는 것에 노력하고, 기회를 봐서 일본의 주력함대를 이용하여 이것을 격파한다.<sup>49)</sup>

이러한 요격점감의 작전구상은 개전 초기 신속하게 극동 미군의 2대 작전 근거지의 전력과 군사기능을 파괴하고, 본토에서 출발한 미 함대 전력을 일본 근해에서 맞이하여 격파하는 것으로 전쟁종결의 기회를 얻고자 하였다. 「1926년도 작전계획」에 의하면 필리핀과 괌의 공략작전 기간은 미일 개전 후 미 해군의 주력이 도착할 것이라고 판단되는 45일 내외였고, 육군의 사용병력은 3개 사단이었다.<sup>50)</sup> 이러한 작전구상은 미국의 의지와 전쟁지속능력을 과소평가하고 있고, 초전의 몇 차례 승리를 전쟁 전체의 승리로 결부시키고 있다.

한편, 소요병력에서 규정하고 있는 육군의 군비량은 전시 40개 사단이다. 그러나 「국방방침」은 이 40개 사단의 근거에 대해서 어디에도 설명하고 있지 않다. 기존의 연구에서는 다음과 같은 병력의 운용을 가정한 결과라고 추정하고 있다.<sup>51)</sup> 「기본방침」의 정세판단은 중국을 둘러싼 미국과의 대립으로 미일전쟁이 발발하고, 중국이 미국과 연계하여 일본에 대항하며 소련도 이를 틈타 도발할 것이라는 예상을 기초로 하고 있다. 이러한 정세판단으로 육군은 먼저 미국과 중국에 대하여 공세를 실시하여 격멸한 후 이어서 소련에 대한 공세를 실시하기 위해서, 개전 초기에는 소련에 대해서 지구전을 수행하게 된다. 따라서 미국 및 중국과의 전쟁에 필요한 29개 사단과 전쟁 초기 소련에 대한 지구전에 필요한 5개 사단, 그리고 이후에 투입할 예비병력 6개 사단을 합쳐 40개 사단을 산정하였을 것으로 추정하고 있다.

49) 위의 책.

50) 黒川雄三, 『近代日本の軍事戰略概史: 明治から昭和, 平成まで』(東京: 芙蓉書房, 2003), p. 154.

51) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究: 陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京: 總和社, 2000), p. 238.

이렇게 중국에서의 작전을 중심으로 미·중·소의 3국을 동시에 적으로 하는 작전을 최악의 상황으로 한다면 전시 40개 사단을 확보하는 것이 필수적이었을 것이다. 그러나 이러한 육군의 구상은 객관적으로 볼 때 국력을 냉정하게 판단한 것이 아니었다. 즉, 전시 40개 사단은 장비와 병참보급의 뒷받침이 없는 것이었다. 1921년(大正10) 10월에 행해진 「전시 총병력 결정에 관한 회의(戰時總兵力決定に關する會議)」에서는 중국에서 중국군을 대상으로 일 년간에 3번의 회전을 실시한다는 가정으로 병력 규모와 보급소요를 산정하였다.<sup>52)</sup> 그 결과, 육군성은 무기·탄약 등의 생산보급능력에서 30개 사단이 타당하다는 결론에 달하였다. 이는 작전을 위해서는 전시 총병력으로서 40개 사단이 필요하다고 주장하는 참모본부와 대립하였다. 이를 통해 알 수 있듯이 「국방방침」의 소요병력은 장비와 병참보급의 뒷받침이 없는 작전 우선적인 것으로 이를 근거로 군비를 확충하려는 의도를 나타내고 있다.

해군의 전력 소요는 워싱턴 해군군축조약에 의해 인정된 주력함 9척·항공모함 3척 외에 보조함인 순양함 40척·구축함 140척·잠수함 80척 등으로 규정되었다. 워싱턴 회의의 군비제한 결과로 명치 말기 이래로 숙원사업이었던 8·8함대계획이 자연스럽게 삭감되어 6·4함대를 주체로 하게 되었다. 그러나 「국방방침」 말미에 “이상의 병력은 1922년(大正11)의 협정인 해군군비제한조약이 유효한 기간에 한하여 적용되는 것으로 하고, 조약이 개정되거나 무효가 될 때 개정이 필요하다”고 덧붙여, 군비확충에 관심을 두었던 「1923년도 국방방침」의 성격을 단적으로 나타내고 있다.<sup>53)</sup>

이상과 같이 「1923년도 국방방침」은 단기결전의 방침을 규정하고, 군비확충의 주장에 근거가 되고 있다. 하지만 1923년도 「국방방침」에서 일본의

52) 도베 료이치(戶部良一), 『逆説の軍隊』, 이현수·권태환 역, 『근대 일본의 군대』(서울: 육군사관학교 화랑대연구소, 2003), pp. 196-197.

53) 「大正十二年帝國國防方針」. 松下芳男, 『日本國防の悲劇』(東京: 芙蓉書房, 1977), pp. 93-99에서 재인용.

총력전에 대한 인식과 대응도 확인할 수 있다. 기본방침의 제2항에서 “해외물자의 수입을 확실히 하여 국민생활의 안전을 보장하고 이로써 장기전의 전쟁에 견딜 각오를 필요로 한다”라고 언급하고 있다.<sup>54)</sup> 원자재의 확보와 장기전에 대한 대비의 필요성을 밝히고 있는 것이다. 이것은 이전까지의 제안서와 보고서에서 주장되었던 총력전에 대한 대응이 1923년에 이르러서 국가 및 국방의 정책방침으로 채택된 것을 의미한다. 비록 그 내용이 간략하지만 「1923년도 국방방침」은 근대 일본의 총력전에 대한 인식 여부와 그 시기를 가늠할 수 있게 한다.

또한, 「기본방침」의 제4항에서는 중국에 관하여 “그 풍부한 자원은 일본의 경제발전과 국방상 없어서는 안 될 중요한 요소”라고 밝히고, “평·전시 모두에 있어서 그 자원의 확실한 이용을 기해야 한다”고 언급하고 있다.<sup>55)</sup> 이것은 일본이 중국의 자원을 일본 경제와 국방에 있어서 핵심적인 것으로 인식하고 있다는 것을 나타내며, 그 획득을 위해 적극적인 일본의 국가전략을 밝히고 있다. 제1차 세계대전 이후부터 군부는 “중국 문제는 일본의 발전상 가장 중요한 관계에 있다. 이것은 정사적(政事的)인 반면, 경제적인 판단, 군사적인 견지에서 보아도 일본의 운명과 긴밀한 관계를 가진다”고 하여 중국을 중시하여 왔다.<sup>56)</sup> 따라서 1923년도 국방방침은 일본의 적극적인 대륙정책을 밝히고 있다고 할 수 있다.

54) 위의 책.

55) 『大正十二年度帝國國防方針』. 松下芳男, 『日本國防の悲劇』(東京:芙蓉書房, 1977), pp. 93-99에서 재인용.

56) 黒野耐, 『帝國國防方針の研究:陸海軍國防思想の展開と特徴』(東京:總和社, 2000), p. 178.

#### 4. 맺 음 말

지금까지 본 연구에서 살펴본 바와 같이 일본은 제1차 세계대전 말엽부터 ‘총력전’이라고 하는 전쟁양상의 변화를 인식하고 있었고, 이를 바탕으로 총력전 구상을 전개해 나갔다는 것을 알 수 있었다. 그리고 1923년도 국방방침을 통하여 이를 군사정책에 반영하였다는 것을 확인할 수 있었다. 총력전 체제를 구축하기 위해서는 대내적으로 인적·물적 자원의 총동원을 가능하게 하는 국가 재편성과 대외적으로 자원의 획득·자급자족권의 형성이 요구되었고, 이 두 가지 과제는 일본의 총력전 구상과 국방정책의 기준이 되었다. 이는 1923년도 국방방침에 반영되어 중국 자원의 중시, 원자재 확보, 장기전에 대한 대비 등이 규정되었다. 이처럼 일본은 1920년대 초반부터 총력전에 대하여 인식하고 있었고, 국방정책의 기본방침으로 채택하고 있었다.

한편, 일본의 총력전 구상은 워싱턴 체제의 성립과 전후 경제불황 속에서 그 방향을 둘러싸고 대립하였다. 이것은 빈약한 자원과 낮은 공업생산력 등 총력전 체제 구축에 있어서 일본의 한계에 기인하고 있었다. 이러한 한계에 직면해서 군부는 장기전을 수행하기 위하여 평시 경제력의 강화와 같이 국력의 충실을 도모해야 한다는 구상과 평시부터 강력한 군사력을 보유하도록 노력하여 전쟁이 벌어지면 단기간에 전쟁 목적을 달성하도록 해야 한다고 하는 구상으로 나뉘어 대립하였다. 이러한 국방구상의 대립은 육·해군 내부의 파벌항쟁으로까지 발전하였다.

「1923년도 국방방침」은 이러한 대립 속에서 개정이 추진되었다. 당시 통수부의 주요 보직은 단기결전 구상을 가진 파벌이 장악하고 있었다. 이들에 의해 개정된 「국방방침」은 단기결전 구상에 입각한 전략 및 작전으로 기술되었다. 또한 전력 소요는 이들이 주장하는 군비확충 계획에 의거하여

책정되었다. 이것은 당시 파벌적 역학관계에 의해 국방의 기본방침과 정책이 결정되었다는 것을 나타내고 있다. 다시 말해서 개정 당시 군정·군령의 정점에 선 인물의 사상이 천황의 재가를 거친 국방방침을 통해서 군의 기본방침으로 결정되었다는 것이다. 이로 인해 국방방침은 국방정책의 근본으로서 당시 국방사상을 정확하게 반영하거나 일관된 목표에 따라 책정되지 못했다. 나아가 소요병력<sup>1)</sup>은 국력을 고려하지 않고 작전에 필요한 군비의 정비를 규정함으로써 이를 근거로 군비를 확충하려는 군부의 의도를 나타내고 있다.

이후 총력전 구상은 유럽 파견으로부터 복귀한 군인들을 중심으로 구체적인 총력전 체제를 모색하는 단계에 접어들게 되었다. 나가카 테쓰잔, 이시하라 간지(石原莞爾), 도조 히데키(東條英機) 등은 국방문제를 토의하는 정기적인 회합을 가지면서 총력전 구상을 발전시켜 나갔다. 이들은 1930년대에 군의 주도권을 획득하면서 구체적인 총력전 체제를 구축하였다. 그리고 이를 바탕으로 1936년도에 국방방침이 개정되었는데, 이에 대한 연구는 지면의 제한으로 다음 기회에 다루기로 하겠다.

현재 세계 각국은 변화된 안보환경에 적합하면서 미래의 전장 환경에 부합하는 군 구조로의 전환을 위한 조치들을 계획하고 시행하고 있다. 이러한 시점에서 과거 근대 일본이 제1차 세계대전 이후에 직면하게 된 '총력전'이라는 전쟁양상의 변화에 대응해 나갔던 과정에 대한 고찰은 우리에게 주는 교훈이 크다고 하겠다.

(원고투고일 : 2009. 1. 20, 심사수정일 : 2009. 2. 18, 게재확정일 : 2009. 3. 24)

주제어: 제1차 세계대전, 워싱턴 해군 군축조약, 제국국방방침, 총력전, 국가총동원, 나가타 테쓰잔, 다나카 기이치, 임시군사조사위원회, 파벌항쟁, 군비확충계획

<부록> 1923년도 제국국방방침\*

제1항. 일본 국방의 본의(本義)는 일본의 자주독립을 보장하고, 국가이익(國利)·국권(國權)을 옹호하고, 제국의 국책에 순응하여 국가의 발전과 국민의 복지증진을 도모하는 데 있다.

일반적으로 국방의 안고(安固)를 기하기 위해서 안(內)으로는 국가기초(國礎)를 공고히 하여 국력의 충실을 도모하고, 밖(外)으로는 열강국가(列國)와의 교의(交誼)를 돈후(敦厚)히 하여 해외의 발전을 책(策)하고, 무비(武備)를 엄정히 하여 외국으로부터의 업신여김을 막고, 항상 정의공도(正義公道)에 입각하고 열강국가와 협조하여 분쟁의 화인(禍因)을 제거하고, 이것으로 전쟁을 미연에 방지하도록 노력함과 함께 유사시(有事時)에는 국가의 전력을 다해서 적에 맞서고 신속히 전쟁의 목적을 달성할 준비가 필요하다.

제2항. 제국국방의 방침은 국제적 고립을 피하고, 일본과 충돌의 기회가 가장 많은 외국에 대하여 특히 경계를 엄하게 하고, 적국의 결함을 분쇄하고 일본의 연맹을 밀접하게 함으로써 전쟁의 수행을 유리하도록 노력하고, 일단 유사시에는 공세작전으로서 적을 일본의 영토 밖에서 격파하여 신속하게 전쟁의 국면을 종결짓는 것에 있다. 이것과 동시에 해외물자의 수입을 확실히 하여 국민생활의 안전을 보장하고 이로써 장기간의 전쟁에 견딜 각오를 필요로 한다.

제3항. 유심히 세계의 대세를 보면 대전후의 국제 정세는 아직 안정되지 않았고, 먼저 국제연맹의 체결을 보면 미국이 가맹을 거부하였기 때문에 그 효력이 매우 의심스럽고, 이제는 새롭게 태평양 및 극동(極東)에 관한 협약들을 쌓아 올리고, 아직 동아(東亞)의 전국(全局)에 잠재하는 화근을 삼제(芟除, 풀을 깎듯이 베어 없애 버림)하지 못한다. 생각건대 국제관계의 복잡함과 열국이 해가 착종(錯綜, 뒤섞여 엉클어짐)하는 현대 정국(政局)이 초래하는 자연의 결

\* 「大正十二年度帝國國防方針」. 松下芳男, 『日本國防の悲劇』(東京:芙蓉書房, 1977), pp. 93-99에서 재인용.

과로서 조약을 가지고 전쟁의 멸절(滅絶)을 희망하는 것은 도저히 불가능하다고 할 수 있다. 그리고 정국분규(政局紛糾), 화기온양(禍機醞釀)의 기인(起因)은 주로 경제문제에 있고, 생각건대 대전(大戰)의 상처(創痍)를 치유함과 함께 열강경제전(列強經濟戰)의 초점은 동아시아 대륙이 될 것이다. 생각건대 동아시아 대륙은 지역이 넓고 자원이 풍부하여, 타국의 개발에 기대할 것이 많을 뿐만 아니라 많은 인구를 지닌 세계의 거대한 시장이 될 수 있다. 여기에서 일본과 타국과의 사이에 이해의 배치(背馳, 서로 반대)가 되어 어긋남(乖離)이 도래하고 세력이 기울게 되면, 결국 무기를 대면할 우려가 없다고 할 수 없다. 그리고 일본과 충돌의 기회가 가장 많은 것은 미국이다.

제4항. 미국은 근래에 국력의 충실함에 걸맞은 무한의 자원을 가지고 경제적 침략정책을 수행하고, 특히 중국에 대한 그 경영시설(經營施設)은 악랄한 배일선전(排日宣傳)과 함께, 일본이 국제연맹을 결고 많은 희생을 하여 획득한 지위를 위협하고, 결국은 일본의 은인자중(隱忍自重)을 하지 못하게 하고, 또한 其西伯利亞 方面에 대한 경제적 발전은 근년 로국(露國) 정정(政情)의 변태(變態)에 따라 점점 노골적이 되고 또한 일본의 발전과 양립하지 않고, 더하여 캘리포니아 주(州)의 일본인 이민자 배척은 점차 모든 주(州)에 파급되어 더욱더 근저(根底)를 위협하고, 하와이에 있어서 이민자 문제 또한 낙관할 수 없다. 경제문제와 인종적 편견에 근원을 둔 다년(多年)간의 분규는 그 해결의 어려움으로 하여 이해의 어긋남, 감정의 소격(疏隔, 서로 사이가 멀어져서 왕래가 막힘)은 장래에 점점 더 크게 될 것이다. 태평양 및 극동에 거점을 가지고 있고 강대한 병비(兵備)를 가지고 있는 미국의 대아정책(對亞政策)이 이와 같다면 조만간에 일본과 충돌을 야기할 것이 불가피하여 일본 국방상 가장 중시해야 할 것이다.

로국(露國)은 혁명 이래로 산업이 황폐하고 경제가 문란(紊亂)하여 현저하게 국력을 소모하였을 뿐만 아니라 국내의 통일이 아직 완전하지 않다. 이제야 전심(專心)하는 것은 회복에 힘쓰고 있다. 생각건대 경제부흥과 국내통일은 로국의 현재의 최대 급한 일이고, 이 문제를 선결하지 않으면 그 부활을 도저히 바라기 어렵다. 로농(勞農)정부가 열강국의 승인과 경제적 원조를 얻기에

부심하는 것 또한 어려움이 있다. 따라서 동아시아 방면에 있어서도 조기에 일본과 적당한 협정을 맺어서 친선(親善)의 촉진을 바라고 있고, 일본과 무기를 대치하는 것은 현재 및 가까운 장래에 있어서 그 국력 및 국정(國情) 모두 허락지 않을 것이다. 때문에 일본의 대로(對露)정책에 있어서 친선을 기조로 한다면 서로 충돌의 기회는 크게 감소한다. 그런데도 그 정부와 국민성이 이따금 상궤(常軌)를 이탈하는 일이 있으므로 장래에 혹시 일본이 타국과 개전하여 이 방면에 대한 위력이 미약하게 될 때는 일본의 근처에 위협을 미칠 우려가 있다.

중국은 국가의 통일이 결여되어 있고, 국가의 세력은 쇠약해져 있고, 독자의 힘으로 일본에 대항할 실력이 없기 때문에 일본의 국방상에 큰 고려가 필요없지만, 그 풍부한 자원은 일본의 경제발전과 국방상 없어서는 안 될 긴요한 요소가 되기 때문에, 일본의 대중국정책은 친선호조(親善互助), 공존공영을 취지로 하고, 평·전시 모두에 있어서 그 자원의 확실한 이용을 기해야 한다. 그러나 그 불안정한 정정(政情)과 이이제이(以夷制夷)·이권회취(利權回取)의 전통적인 정책은 일본의 기대에 빠른 실현을 허락하지 않고 또는 미일의 분쟁을 틈타 미국과 결탁하여 일본에 항쟁을 기도할 수 있다. 따라서 일본은 강대한 위력을 지니고 이것에 임할 필요가 있다.

영일동맹은 4국협상의 성립과 함께 마침을 고하였고, 양국의 친선은 경제 및 국방상에 상호 유리할 뿐만 아니라 세계평화의 큰 국면에 있어서 공헌하는 점이 명확하기 때문에, 하나의 국면에서 이해가 상이하여 충돌을 야기할 우려가 적다. 만약 독일 및 기타 열강국에 이르기까지 가까운 장래에 있어서 일본의 국방상에 특히 이것을 고려에 둘 필요가 있다.

제5항. 이것을 요약하면 가까운 장래에 있어서 일본의 국방은 일본과 충돌의 가능성이 가장 많고, 강대한 국력과 병비(兵備)를 가지고 있는 미국을 목표로 하여 주(主)로서 이것에 대비하고, 일본과 접하고 있는 중국과 러시아 양국에 대해서는 친선을 기조로 하여 그 이용을 도모함과 함께 항상 이것을 위압할 실력을 갖추는 필요가 있다.

<ABSTRACT>

## The Modern Japan's Total War Plan and the *Imperial Defense Policy*

Jang, Hyoung-ik

The assassination of Archduke Francis Ferdinand of Austria and his wife, which occurred in Sarajevo, triggered the outbreak of World War I in the summer of 1914. The war lasted longer than people's expectation, got into the long-term stage of position warfare, and spreaded throughout the world that had never been experienced before. In response of a protraction over 4 years and a massive attrition of the whole national resources, the participated countries poured their every energy into the war under the controlled economics. After the end of World War I, European countries recognized that the future aspect of war would be a total war and should prepare for the total war in peace time.

Japan entered World War I on the part of the Allies on demand of the United Kingdom that was allied with Japan at that time. Besides, Japanese Army and Navy dispatched quite a few investigators to Europe to get the bearings of the situation. Through these activities, Japan began to recognize the brand-new concept of the total war that appeared in World War I. Based on the recognition of the total war, Japan carried out improving their organized equipments and expanding armaments that had not made better since the Russo-Japanese War. For the national defense, moreover, Japan began to recognize the importances of securing the industrial raw materials and expanding the industrial productivity as well as the well-organized

mobilization plan and complete preparations. Thereafter, the Japanese military authorities from 1920's to 1930's continued revising their national defense policies and military strategies with developing the conception of a total war.

National defense policies and military strategies of modern Japan was prescribed by the *Imperial Defense Policy*. It was the highest level of strategic documents. It was established in 1907 and amended three times in 1918, 1923 and 1936. The 1923 edition among the amendments was the first official document that represented Japan's cognition of total war. Though a number of reports and statements about total war was referred previously, it is the first time that this document was adopted as a official national policy.

In the meantime, Japan's conception of total war was confronted with difficulties of the way to advance under the Establishment of the Washington and the postwar economic recession. This was due to the limitations of Japan like scanty natural resources and low industrial productivity. In the face of these limitations, the Japanese military authorities was divided into two groups. One insisted on the completion of the national power for carrying out a prolonged war like strengthening the civil economic power, while the other persisted in retaining a strong military strength in peacetime to attaining the purpose of war in a short period when the war occurred. This conflict about the national defense policy escalated into a fractional strife between the Army and the Navy.

This conflict resulted in the amendment of the 1923 edition of the *Imperial Defense Policy*. At that time, the key positions in the high command was taken over the latter group that insisted on a short-term war. The *Imperial Defense Policy* amend by them was described on the ground of their strategies and operations. In addition, the requirements of war potential were appropriated by their military expansion plan.



Key Words : World War I, Washington Naval Treaty, Imperial Defense Policy,  
Total War, National Mobilization, *Tetsuzan Nagata*, *Tanaka Gi'ichi*,  
Temporary Military Affairs Investigation Committee, Factional  
Dispute, Military Expansion Plan