

# 1920년대 일본의 총력전 구상과 ‘경제참모본부’

박 성 진\*

1. 서론
2. 제1차 세계대전과 일본의 총력전
3. 1920년대 일본의 총력전 체제와 군수국·국세원
4. 총력전 장교의 탄생과 자원국
5. 결론

## 1. 서 론

1914년 유럽에서 발발한 제1차 세계대전은 전쟁의 양상과 규모면에서 그 이전 전쟁들과는 양적·질적으로 전혀 다른 형태의 전쟁이었다. 총력전(total war)으로 상징되는 1차대전의 양상은 전쟁 과정은 물론 종전 후에도 세계 각국에 광범위한 영향을 미치며 범국가적 차원의 총력전 체제 구축을 국가의 당면 과제로 부상시켰다.<sup>1)</sup> 일본도 이러한 흐름에서 예외가

\* 한국학중앙연구원 선임연구원

1) 에릭 홉스봄(저), 이용우(역), 『극단의 시대: 20세기 역사(상)』, 까치, 1997, 72쪽; 가타야마 모리히데(저), 김석근(역), 『미완의 파시즘』, 가람기획, 2013, 38~42쪽.

아니었다. 물론 일본의 경험은 교전 당사국이었던 유럽에 비해 간접적이기는 했지만, 일본 자체가 메이지유신(明治維新) 이후 1차대전 전까지 10년마다 전쟁을 겪었고, 2차대전 전까지는 5년마다 전쟁을 치루면서 전쟁과 함께 발전해 온 일종의 ‘전쟁국가’<sup>2)</sup>였기 때문에 1차대전의 영향은 일본에게도 특히나 중요한 것이었다. 이 글의 목적은 1920년대 일본에 등장한 총력전 구상과 그 체제의 형성과정을 군수국(1918~1920), 국세원(1920~1922), 자원국(1927~1937)이라는 ‘경제참모본부’(economic general staff)의 형성과 변화 과정을 통해 살펴보는 데 있다.

무엇보다 당대에 경제참모본부라는 용어가 등장한 맥락이 중요한데, 넓은 의미에서 경제참모본부는 “경제에 관한 전문 지식을 가진 인사들이 장기적·포괄적 관점에서 정부에 조언하는 정부 기구”<sup>3)</sup>를 의미한다. 필자가 확인한 바로는, 이 용어가 일본 정부의 공식 문건에서 처음으로 등장하게 된 것은 1917년 9월 일본 육군에서 발간한 『전국동원계획필요의의(全國動員計劃必要ノ議)』에서였다. 이 문건에서 “전국동원계획 책정과 입안을 추진하는 현 단계에서 독일에서 이미 운용 중인 경제참모본부(經濟參謀本部)를 설립하는 것도 하나의 방안이 될 것이다”라고 언급했던 것이다.<sup>4)</sup> 이 문건에서 사용된 경제참모본부라는 용어는 앞서 언급한 일반적 정의에 비해서는 상당히 협소한 것이었다. 즉 당시 일본 군부는 메이지헌법에서 규정한 천황의 통수대권에 따라 통수권이 국무로부터 독립되어 있는 것과 마찬가지로 군수문제에서 경제참모본부를 통해 군부의 독립적 권한을 확보하려는 생각을 갖고 있었던 것이다.

그러나 이러한 협의의 경제참모본부라는 초기 구상은 1차대전 이후 전 세계적으로 총력전 체제가 구축되는 상황에서<sup>5)</sup>, 군수라는 좁은 범위를

2) 이성환, 『전쟁국가 일본』, 살림출판사, 2005, 7~8쪽.

3) 小峯敦, 「戰時期日本の經濟參謀論」, 『經濟學論集』 45卷 2戸, 龍谷大學經濟學會, 2005, p.109.

4) 參謀本部, 『全國動員計劃必要ノ議』(1917), 額顯厚, 『總力戰體制研究: 日本陸軍の國家總動員構想』, 社會評論社, 2010, p.213. 여기서 언급한 경제참모본부는 1차대전 당시 독일 육군성 산하의 전시국(Oberstes Kriegsamte)을 의미한다.

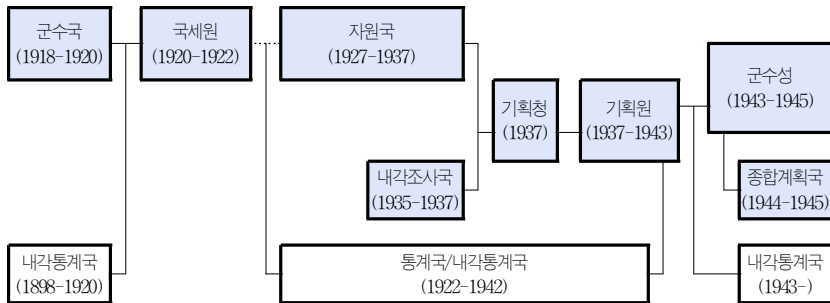
5) 1920~30년대 세계 각국의 총력전 대비 기구로는 프랑스의 고등국방회의(1921) 및 전국경제회의(1925), 이탈리아 국방최고회의(1923) 및 전국협동조합회의(1926), 독일의 잠정

넘어 경제 전반, 즉 군수와 민수 모두를 기획·통제하는 보다 넓은 의미의 경제참모본부 구상으로 확대되었고, 정치권은 물론 학계와 대중들에게도 공유되었다.<sup>6)</sup> 특히 일본의 경우, 메이지헌법에서 국무와 통수의 분리를 규정하고 있기 때문에, 내각이 군사문제에 개입하는 것도 어려웠지만, 한편으로 군부가 내각이 다루는 경제 문제에 대해 개입할 수 없는 일종의 결함과 한계를 갖고 있었다.<sup>7)</sup> 이러한 결함과 총력전 대비를 위한 해결책으로 일본 정부가 내놓은 것이 바로 내각 직속기관으로서 경제참모본부의 설치였다. 내각으로서는 경제참모본부의 창설을 통해 군부에 영향력을 미칠 수 있었고, 군부도 경제참모본부에 적극적으로 참여함으로써 군수를 비롯한 경제문제 전반에 걸쳐 발언권을 확보할 수 있었기 때문이었다. 물론 그 내부에서 경제참모본부의 운영을 둘러싼 국무와 통수의 갈등은 여전히 상존하고 있었지만, 군부와 내각은 경제참모본부의 창설이라는 큰 틀에는 합의했던 것이다. 1918년부터 1945년까지 일본에서 등장한 경제참모본부의 계보는 다음과 같이 정리할 수 있다.

연방경제회의(1920) 및 연방경제회의(1933), 소련의 국가계획위원회(1921) 및 노동국방회의(1922), 영국의 경제자문회의(1930), 미국의 최고부흥회의(1933) 등을 들 수 있다. 松井春生, 『經濟參謀本部論』, 日本評論社, 1934, pp.71~177; 防衛庁防衛研修所戰史室, 『陸軍軍需動員(1) 計劃編』, 朝雲新聞社, 1967, pp.228~231.

- 6) 1920년대 일본에서 ‘경제참모본부’라는 용어가 유행하게 된 데는 영국에서 ‘economic general staff’의 등장과도 관련이 있다. ‘economic general staff’이 영국에서 공식적으로 처음 등장하게 된 것은 경제학자이자 정치가였던 베버리지(William H. Beveridge)가 1923년 12월 29일과 1924년 1월 5일에 자유당의 기관지인 *The Nation and the Athenaeum*에 “An Economic General Staff(1·2)”이라는 글을 게재하면서부터였다. 小峯敦, 「ベヴァレッジにおける經濟參謀」, Sangyo University Discussion Paper Series, No.26, 2002, pp.6~10. 베버리지의 이 제안은 1930년 제2차 노동당 정부에서 경제자문회의(Economic Advisory Council)로 실현되었다. Susan Howson & Donald Winch, *The Economic Advisory Council 1930~1939*(Cambridge: Cambridge University Press, 1977), pp.17~29.
- 7) 신동준, 『근대일본론: 근대 일본의 국가제도와 그 운용자들』, 지식산업사, 2004, 232~277쪽; 이노세 나오키(저), 박연정(역), 『쇼와 16년 여름의 패전』, 추수밭, 2011, 122쪽; 가타야마 모리히데, 앞의 책, 7장

〈표 1〉 일본 경제참모본부의 계보(1918~1945)



특히나 본 논문에서 시기적으로 1920년대에 등장한 경제참모본부를 주목하는 이유는 1930년대에 비해 1차대전의 여파가 보다 직접적이었기도 했지만, 무엇보다 1920년대에는 군부뿐만 아니라 정치권, 관료측에서도 총력전과 경제참모본부에 대한 다양한 논의가 이루어졌기 때문이었다. 1930년대 군부의 독주와 본격적 전쟁 돌입에 앞서 1920년대 이루어진 다양한 총력전 인식과 경제참모본부에 대한 논의 속에는 1930년대의 것과 한편으로는 ‘연속성’을, 다른 한편으로는 ‘단절성’을 동시에 보여주었던 것이다. 우선 연속성의 측면에서 1920년대 경제참모본부는 1930년대는 물론 전후 통산성으로 대표되는 일본 경제참모본부의 ‘원형’에 해당하는 것으로<sup>8)</sup>, 이를 이해하는 것은 2차대전 시기의 일본은 물론 전후 일본을 이해하는데도 중요하기 때문이다.<sup>9)</sup> 단절성의 측면에서 1920년대는

8) 군수국·국세원을 경제참모본부의 원형으로 보는 입장에 대해 모로하시 에이치(諸橋英一)는 군수국·국세원을 ‘경제기획관청’의 원형으로 보는 입장은 2차대전기 기획원으로 상징되는 이미지를 1차대전의 상황으로 역규정한 해석으로, 군수국과 국세원의 본래 성격을 오해한 것이라고 비판했다. 諸橋英一, 「第一次世界大戦期における総動員機関設置過程にみる政軍關係」, 『法學政治學論究』 96号, 慶應義塾大学大学院法学研究科, 2013, pp.244~246. 그러나 본 논문에서 상세하게 언급하겠지만, 그의 주장대로라면, 군수국 설치 이후 육군 내 군수동원을 담당한 병기국 공정과의 존재와 국세원의 폐지, 그리고 자원국의 설치를 제대로 설명할 수 없을 뿐만 아니라, 1920~30년대 일본의 총력전 구상과 그 체제 또한 제대로 이해할 수 없다.

9) 이러한 입장의 대표적 연구로는 Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*(Stanford, CA: Stanford University Press, 1982); Janis Mimura,

다이쇼(大正)데모크라시를 배경으로 다양한 정치행위자들 간의 갈등과 조정이라는 ‘역동성’이 나타나 경제참모본부에 대한 논의에도 상당부분 반영되었다. 즉 1920년대 경제참모본부의 형성과정에서 다양한 행위자들의 개입에 따른 ‘변용’은 1930년대 군부 주도의 경제참모본부와는 상당히 다른 단절성 또한 보여주었던 것이다.<sup>10)</sup> 이 글에서는 이러한 점을 유념하면서 역사적 제도주의(historical institutionalism)의 시각<sup>11)</sup>을 바탕으로, 1920년대 일본에서 이루어진 군수국-국세원-자원국이라는 ‘경제참모본부’의 형성과 변화를 검토할 것이다. 이를 통해 1차대전이라는 역사적 중대국면(critical juncture)에서 ‘총력전 장교’(total war officer)<sup>12)</sup>들의 아이디어(idea)가 경제참모본부의 형성과 변화에 어떤 영향을 미쳤는지가 구체적으로 드러나게 될 것이다.

*Planning for Empire*(Ithaca: Cornell University Press, 2011). 일본측 연구로는 井出嘉憲, 「非常時體制と日本〈官〉制」, 東京大學社會科學研究所(編), 『ファシズム期の國家と社會(6): 動員と抵抗(上)』, 東京大學出版會, 1979; 御厨貴, 「國策統合機關設置問題の史的展開」, 近代日本研究会(編), 『昭和期の軍部』, 山川出版社, 1979; 山口利昭, 「國家總動員研究序説: 第一次世界大戰から資源局の設立まで」, 『國家學會雜誌』 92卷 3・4戶, 國家學會事務所, 1979; 古川隆久, 『昭和戰中期の總合國策機關』, 吉川弘文館, 1992.

- 10) 이러한 점에서 1920년대 일본 총동원론을 다룬 최근 연구는 본 논문과 유사한 문제의식을 갖고 있지만, 한편으로 1920년대만을 강조할 경우, 총력전이라는 1930년대와의 ‘밀연적’ 연속성을 놓칠 위험이 있다. 안재익, 「1920년대 일본 총동원론의 형성과 전개」 서울대학교 석사학위논문, 2013.
- 11) 역사적 제도주의에 대해서는 하연섭, 『제도분석: 이론과 쟁점(제2판)』, 다산출판사, 2011 참조. 일본 발전국가의 진화를 이러한 시각에서 분석한 최근 연구로는 Hironori Sasada, *The Evolution of the Japanese Developmental State: Institutions locked in by ideas*(New York: Routledge, 2013) 참조.
- 12) ‘총력전 장교’는 주로 러일전쟁을 전후해 육군사관학교를 졸업하고, 이후 육군대학교를 거쳐 참모본부의 요직에서 근무하며, 총력전 체제 건설을 위한 일본의 군사전략과 기획에 핵심적인 역할을 했던 엘리트 군인들을 의미한다. 1차대전 이후 등장하게 되는 총력전 장교들은 1930년대에 들어 황도파와 통제파로 나누어 격렬한 갈등을 빚기도 했다. 이 글은 1930년대 황도파와 통제파로 나뉘기 전, 총력전에 대한 공통적 인식을 공유했던 중견 장교 집단을 지칭하는 용어로 사용한다. 이들은 ‘군인관료’, ‘군사관료’, ‘혁신장교’, ‘정경장교’ 등으로 불리기도 했으나, 본 논문에서는 이들의 성격을 보다 명확히 드러내기 위해 ‘총력전 장교’라는 용어를 사용했다. 이 용어를 사용한 대표적 연구로는 Michael Barnhart, *Japan Prepares for Total War*(New York: Cornell University, 1987) 참조.

## 2. 제1차 세계대전과 일본의 총력전

### 1) 총력전 개념

총력전 개념이 공식적으로 가장 먼저 등장한 곳은 프랑스였다. 프랑스 왕당파 기관지 『악시옹프랑세즈(*Action Francaise*)』의 편집자였던 레온 도데(Leion Daudet)는 1918년 출간한 자신의 저서 『총력전(*La Guerre Totale*)』에서 이 문제를 최초로 제기했다. 당시 도데는 1차대전을 총력전이라 규정하고, 총력전은 “전쟁이 각국의 정치·경제·상업·산업·학계·법률·금융 등 모든 영역들로 확대되어 격렬하고 장기적 차원에서 이루어지는 것이다. 이 전쟁에서는 군대만이 싸우는 것이 아니라 국가의 모든 전통, 제도, 관습, 관례, 정신은 물론, 특히 은행들까지도 전쟁을 수행하게 된다”고 언급하며 그 성격을 규정했다.<sup>13)</sup> 이러한 인식이 대중적으로 널리 알려지게 된 것은 1차대전 당시 독일군 참모장을 지낸 루텐도르프(Erich Ludendorff)가 1935년에 『총력전론(*Der Totale Krieg*)』을 발간한 이후부터였다.<sup>14)</sup> 루텐도르프의 총력전 정의도 도데의 그것과 크게 다르지 않았는데, 루텐도르프의 저서에서 특히 주목할 점은 그가 그때까지 유럽의 전쟁사 연구를 지배해왔던 클라우제비츠(Carl von Clausewitz) 이론의 폐기를 선언하며, 정치와 군사의 일체화를 강조했다는 점이다.

총력전은 그 본질상 국민의 총력에 의하여 지향되는 것이며, 문자 그대로 국민의 총력을 요구하는 것이다… 전쟁의 본질이 변화한 것처럼 법적으로 정치의 임무의 범위가 확대되고 정치 그 자체도 변화되지 않으면 안 될 것이다. 즉 **정치는 총력전과 똑같이 총력전의 성격을 지녀야**

13) Leion Daudet, *La Guerre Totale*(Paris: Nouvelle Librairie Nationale, 1918), p.8. 도데는 총력전이라는 용어가 1917년 7월 22일 당시 프랑스 수상 클레망소(Georges Clemenceau)의 의회 연설에서 제시 되었다고 언급했다, *ibid.*, pp.7~8.

14) 후지와라 아키라(저), 엄수현(역), 『일본군사사』, 시사일본어사, 1994, 173쪽.

한다. ...전쟁의 본질이 변화하고, 정치의 본질도 변한 이상 정치와 전쟁 지도와의 관계도 또한 변하지 않을 수 없다. 클라우제비츠가 세운 모든 이론은 이제는 모두 폐기되어야 한다. ...정치는 전쟁지도에 봉사해야 하는 것이다.<sup>15)</sup>

당시 루덴도르프의 이러한 인식은 일본 군부에 큰 주목을 받았다. 즉 군사보다는 정치 우위의 관점을 갖고 있던 클라우제비츠의 이론과 달리 루덴도르프는 ‘정치는 전쟁의 연장을 표상’하는 것이라는 문민통제(civilian control) 노선을 부정하는 것으로 볼 수 있었기 때문이었다.<sup>16)</sup>

1차대전이 단순히 무기와 군대를 동원한 전쟁일 뿐만 아니라 전쟁을 수행하는 그 사회 전체가 보유하고 있는 경제자원 및 인적자원을 총동원한 전쟁이라는 교훈은 방대한 인적·물적 자원의 동원을 위해 국가가 사회의 전 영역에서, 방대하고는 복잡한 계획을 기획·입안하고 사회 통제 의 운영·관리가 필요하다는 것을 절감하게 만들었다. 더불어 사회의 전 자원을 총동원할 수 있는 강력한 정치경제체제를 요구하게 되었다.<sup>17)</sup> 이른바 ‘총력전 체제’의 등장이었다. 이는 현실에서 미국의 뉴딜형 체제, 소련의 사회주의 체제, 독일의 나치즘 체제, 이탈리아의 파시즘 체제 그리고 일본의 국가총동원 체제로 등장하게 되었다. 물론 이들 체제들이 기반을 둔 이념의 차이는 국가정책의 제도화 과정에서 상당한 차이로 나타났지만, 볼프강 쉬벨부시(Wolfgang Schivelbusch)가 날카롭게 지적

15) 루덴도르프(저), 최석(역), 『국가총력전』, 대한민국 재향군인회, 1972, 31~32쪽.

16) 기모토 다케시(저), 이석원(역), 「총력전의 이율배반」, 『역사문제연구』 23호, 한국역사연구회, 2010, 299쪽. 루덴도르프에 대한 일본 육군의 관심은 이 책이 독일에서 발간된 지 3년만인 1938년에 일본 육군에 의해 번역·출간된 데서도 엿볼 수 있다. 반면 클라우제비츠의 『전쟁론(On War)』의 경우, 일본 육군이 이 번역에 착수한 것은 1886년경이었지만, 이후 작업은 상당기간 중단되었다. 그 이유는 내용의 난해함 때문이기도 했지만 한편으로 클라우제비츠가 주장한, 군사에 대한 정치 우위의 사상을 일본 군부가 우려했기 때문이었다. 이종학, 「일본군국주의 형성과정에 대한 연구」, 『군사』 37호, 국방부, 1998, 208~209쪽.

17) 川口学, 「革新官僚の思想に関する一考察」, 『一橋論叢』 121卷 6号, 日本評論社, 1999, p.901.

했듯이, 이들 체제들은 일종의 ‘친족관계’(Kinship)를 형성하고 있었던 것이다.<sup>18)</sup> 특히나 총력전 체제가 이전의 전쟁체제와 가장 구별하는 특징이 평시부터 전시를 대비한 강력한 동원체제의 형성과 총력전을 수행하기 위한 자원과 경제의 전반적 관리·통제라는데 있었기 때문에, 1차대전 이후 2차대전의 시기는 세계 각국에게 ‘또 다른 전쟁’에 다름 아니었던 것이다.<sup>19)</sup> 이런 의미에서 20세기는 ‘총력전의 시대’(The Age of Total War)였다.<sup>20)</sup>

## 2) 일본의 총력전 구상

일본에서 총력전이라는 전쟁 양상에 군부가 가장 큰 관심을 둔 것은 분명했지만, 일본의 정치가들도 이 전쟁의 양상에 주목하고 있었다. 총력전과 경제참모본부라는 주제와 관련하여 가장 주목할 만한 당대 정치가는 고토 심페이(後藤新平)였다. 고토는 대만총독부 민정국장과 장관(1898.3~1906.10)을 거쳐 초대 남만주철도주식회사(이하 만철) 총재(1906.11~1908.6)를 역임하며, 정책을 결정하는 데, 그 근거로 삼을 과거와 현재에 대한 정확한 정보가 필수적이라는 점을 그 누구보다 잘 알고 있었다.<sup>21)</sup> 이러한 고토의 인식은 ‘문’과 ‘무’의 결합이라는 ‘문장적 무비’(文狀的 武備)로 재현되었는데, ‘문장적 무비’란 “문사(文事) 설비를 이용해서 외부의 침략에 대비하고 사변이 돌발했을 때 무단적(武斷的) 행동을 겸하게 하는 것”이었다.<sup>22)</sup> 이러한 점에서 고토가 1907년 4월 설치한 만철 조사부와 1908년 1월 도쿄에 설치한 만철 산하 만선역사지리조사부는 현재와 과거의 정보를 체계적으로 파악하는 문사 설비의 핵심적

18) 볼프강 쉬벨부시(저), 차문석(역), 『뉴딜, 세편의 드라마』, 지식의 풍경, 2009, 45~77쪽.

19) Janis Mimura, *ibid.*, p.44.

20) 에릭 홉스봄, 앞의 책, 제1장 참조.

21) 스테판 다나카(저), 박영재·함동주(역), 『일본 동양학의 구조』, 문학과지성사, 2004, 346쪽.

22) 고바야시 히데오(저), 임성모(역), 『만철滿鐵: 일본제국의 싱크탱크』, 산치림, 2004, 47~49쪽



기관이었다. 특히나 만철 조사부는 일본 최초의 對아시아 조사를 담당했던 국책기관으로<sup>23)</sup>, 1939년에 조사부 소속 인원이 2,489명에 달했던 일본 최대의 ‘국책조사기관’이었다.<sup>24)</sup>

특히 당시 일본의 데라우치(寺内) 내각은 1차대전을 목도하며 군비충실과 경제력의 발전을 정책의 중심에 두었는데, 이를 위해 정부 내 각종 위원회들을 설치하여 대외정세와 경제 등의 분야에서 활동을 벌였다. 1917년 2월에는 외무성 임시조사부, 대장성 임시조사국, 농상무성 임시산업조사국, 체신성 임시조사국 등이 신설되었고, 9월에는 체신성 임시선박관리국이, 1918년 5월에는 인구 실태 조사를 목적으로 한 수상 직속의 임시국세조사국이 설치되었다. 이러한 점에서 1918년 5월 군수국도 이러한 맥락에서 설치된 것이었다.<sup>25)</sup>

특히 데라우치 내각에서 외무대신과 내무대신을 역임한 고토는 1920년 12월 정부에 만철 조사부와 같은 대조사기관설치 구상을 내놓았다. 그는 “위정자를 비롯해 지식인은 제1차대전의 기운과 더불어 실제 세력의 요구를 정밀하게 관찰 연구하는 한편, 이에 대한 대책으로 국가의 경제발전을 도모하고 내부적으로는 산업의 지속적인 통제와 산업에 종사하는 각 계급의 조화 협력을 얻을 수 있는 대책을 수립하여 새로운 국제적 대전쟁에서 승리의 영예를 얻을 수 있도록 도모해야 한다”<sup>26)</sup>고 언급하며 조사기관의 설치를 제안했다. 이 기관에서 원료문제, 동력문제(석탄·석유·수력), 식료·생필품 분배문제, 인구문제, 위험사상, 각종 사회사상, 국가관념 등에 대한 국가적 대책을 마련하고, 구미 각국을 대상으로 조사연구를 수행해야 한다는 것이었다.<sup>27)</sup> 이러한 대조사기구설치안은 실현되지는 않았지만, 이 구상은 이후 군부의 국가총동원기관설치 구상으로

23) 末廣昭, 「アジア調査の系譜」, 末廣昭(編), 『「帝国」日本の学知(6): 地域研究としてのアジア』, 岩波書店, 2006, pp.23~29.

24) 광철장·관첩(주편)·한준영(부주편), 신태갑(외 역), 『일본의 대런 식민통치 40년사(3)』, 선인, 2012, 343~344쪽.

25) 木坂順一郎, 「軍部とデモクラシー」, 『国際政治』 38号, 日本国際政治学会, 1969, pp.9~10.

26) 鶴見祐輔, 『後藤新平伝(9) 国民指導者時代 前期(上)』, 太平洋協会出版部, 1944, p.162.

27) 「産業国策調査機関, 後藤男提出原案」, 《福岡日日新聞》, 1920.12.13.

이어졌다.<sup>28)</sup>

이와 더불어 총력전을 대비한 독립된 부처의 설립도 논의되었는데, 대표적인 것이 데라우치의 최측근 인사였던 니시하라 가메조(西原龜三)가 1917년 3월 『전시경제동원계획사의(戰時經濟動員計畫私議)』에서 제시한 ‘군수성’ 설치안이었다. 여기서 군수성은 군수품의 생산·구매·배급과 관련된 통제를 총괄하는 기관으로, 개전과 동시에 긴급직령을 통해 군수성에 막강한 권한을 부여하여, 총력전을 치르도록 한다는 구상이었다.<sup>29)</sup>

이렇듯 총력전에 대한 관심이 정치권에서도 제기되었지만, 좀 더 구체적이고 체계적인 형태로 진행된 것은 군부에 의해서였다. 특히 육군의 경우, 전쟁발발 직후인 1914년부터 1924년까지 220여 명에 달하는 시찰단을 유럽과 미국에 파견하여 전쟁의 양상을 파악하고자 했으며, 이들이 제출한 보고서도 1,145건 이상에 달할 정도였다.<sup>30)</sup> 이와 함께 육군 참모본부는 1915년부터 1차대전에 참전한 유럽국가들의 전쟁 교리 및 동원 정책에 대한 연구를 시작했다. 그 결과물 중 하나가 1917년 8월 참모본부 제2부 제5과 병요지지반장(兵要地誌班長)인 고이소 구니아키(小磯國昭)가 집필한 『제국국방자원(帝國國防資源)』이다. 고이소가 소속된 참모본부 제2부 제5과는 중국자원조사를 맡은 부서로, 1915년 9월 병요지지반장에 취임한 고이소는 기존 병요지지반의 업무인 중국의 지리적·지학적(地學的) 조사 이외에 원료 및 자원 조사로까지 업무를 확대하여, 전시에 부족한 자원의 공급지로 중국과 몽고지역의 자원 파악에 주력했다. 실제로도 몽고를 직접 조사한 고이소는 이후 중국과 몽고를 국가총동원체제의 실현을 가져올 수 있는 자원획득지로 주목하게 되었다.<sup>31)</sup> 그의 이러한 인식은 1917년에 제출된 『제국국방자원』에 그대로 반영되었다.

28) 額瀨厚, *ibid.*, pp.32~33.

29) 木坂順一郎, *ibid.*, pp.7~8; 額瀨厚, 「軍需工業動員法制定過程における軍財間の対立と妥協(上)」, 『政治経済史学』, 229号, 日本政治経済史学研究所, 1985a, pp.19~21.

30) 심호섭, 「왜 일본 육군은 단기결전, 백병돌격으로 나아갔는가?」, 『군사』 86호, 국방부 군사편찬연구소, 2013, 202쪽.

31) 額瀨厚, *ibid.* (1985a), pp.28~29; 도베료이치(저), 이현수·권태환(역), 『근대 일본의 군대』, 육군사관학교 화랑대연구소, 2003, 196쪽.

장기전쟁의 최종 승리가 총과 칼을 사용하는 결단을 감행하는 능력에 있다는 것은 과거의 것으로 한계에 도달했고, 전시자족경제를 경영하는 자의 손에 달려 있다는 것은 분명하다. …우리들은 최선을 다해 어떠한 수단에 의존해서라도 제국 존립의 절대조건인 **전시경제의 독립을 반드시 평시부터 준비해야 한다.**<sup>32)</sup>

이를 위해 고이소는 평시경제와 전시경제 간의 조정을 언급하며, 주요 국방경제정책으로 수입무역의 제한, 수출무역의 촉진, 국내자원의 보존 및 증수(增收), 원료의 저장, 공업 전환을 위한 준비계획, 대륙과의 교통 연락 확보 등 6대 정책을 제시했다.<sup>33)</sup> 이를 통해 고이소는 “국가총동원 정책의 추진자”라는 평가를 얻기도 했다.<sup>34)</sup>

참모본부 차원의 총력전 연구는 육군성 차원의 연구로 확대·강화되었는데, 육군성은 1915년 12월 임시군사조사위원회의를 설치하여 1차대전 에 대해 집중적으로 연구하기 시작했다.<sup>35)</sup> 위원회는 총 8개 반, 약 25명 정도로 구성되었고<sup>36)</sup>, 위원회의 각종 조사 자료 및 연구 성과는 『임시군사조사위원회월보(臨時軍事調査委員會月報)』를 통해 육군 내외에 배포되었다. 위원회가 폐지된 1922년 8월까지 총 115명(상근위원·겸임위원 포함, 중복자 제외)의 중견 장교들이 이곳을 거쳐 갔는데, 여기서 주목할 점은 위원회를 거쳐 간 육사 출신 위원 101명 가운데 육사 16기가 17명으로 최대를 차지하고 있었다는 점이다.<sup>37)</sup> 육사 16기생은 1차대전의 충격을 예민하게 느낀 “새로운 세대”로 그들은 군의 근대화와 총력전 체제의

32) 參謀本部, 『帝國國防資源』(1917), pp.9~10.

33) *ibid.*, 13~21쪽.

34) 額綱厚, 「小磯国昭: 国家總動員政策の推進者」, 富田信男(ほか著), 『政治に干渉した軍人たち』, 有斐閣, 1982.

35) 해군도 1915년 임시해군조사위원회를 조직하며, 1916년 2월부터 각종 보고서를 간행하기 시작했다. 해군의 1차대전 연구에 대해서는 齋藤聖二, 「海軍における第一次大戦研究とその波動」, 『歴史学研究』 530号, 歴史学研究会, 1984 참조

36) 額綱厚, 「臨時軍事調査委員會の業務内容: 『月報』を中心にして」, 『政治經濟史学』 174号, 日本政治經濟史学研究所, 1980, pp.46~47, 56.

37) 黒沢文貴, 『大戦間期の日本陸軍』, みすず書房, 2000, pp.25, 48~56.

건설 필요성을 그 누구보다도 절감하고 있었다.<sup>38)</sup> 이러한 16기의 대표 주자가 임시군사조사위원회에 상근위원으로 참여했던 나가타 데츠잔(永田鉄山)이었다.

한편 육군성은 병기국 총포과 과원 스즈무라 기치이치(鈴木吉一)를 유럽에 파견하여 각국의 군수공업동원 현황을 조사케 하고, 그 결과를 1917년 9월 『전국동원계획필요의 의(全國動員計劃必要ノ議)』로 발간했다.<sup>39)</sup> 특히 이 보고서는 현재 일본의 현황에 대해 “군사당국자가 담당하는 우리 군의 정비 운용에 관해서는 애초부터 유감스러움을 갖고 있는 동시에 이에 수반한 전국 동원의 대사업에 이르러서는 미숙한 하등의 계획조차 나타나 있지 않다”고 부정적으로 평가하고, 대규모 국방계획과 전국동원계획의 책정이 시급한 과제라고 지적했다.<sup>40)</sup> 이를 위해 스즈무라는 포괄적이고 광범위한 동원 계획의 실시를 지도하는 ‘통일기관’의 상설화를 주장했다. 이 ‘통일기관’은 총리를 위원장으로, 각 대신과 참모총장, 군령부장 등이 위원으로 참여하고, 결정된 사항은 각 부처 담당자들과 군수당국이 협동 처리하는 계획안이었는데, 스즈무라는 이 기관이

38) 山口利昭, *ibid.*, p.116.

39) 이 보고서의 집필자에 대해서는 학계에서 논란이 있다. 실제 집필자가 스즈무라가 아닌 당시 참모본부 소속 모리 고로쿠(森五六)라는 것이다. 육군의 공식전사인 『육군군수동원』에서는, 스즈무라의 유럽 출장 보고서를 참모본부에서 인쇄한 것으로 보고 있다. 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, pp.44~45. 이에 대해 고바야시 유키오(小林幸男)는 1960년 경에 이루어진 모리의 회고에서, 자신이 이 보고서를 집필했다는 언급과 모리가 참모본부 과원으로 1916년 11월부터 1917년 8월까지 근무했던 기록, 그리고 1917년 9월에 유럽에서 귀국한 스즈무라가 동월에 이 보고서를 과연 집필할 수 있었을 것인가라는 의문을 제기했다. 고바야시는 육군성이 총동원문제에서 참모본부를 선도하고 있음을 강조하기 위해 『육군군수동원』에서 그 집필자를 의도적으로 누락·오기한 것이라고 보고 있다. 小林幸男, 「嘉仁天皇大権空洞化(統治大権 統帥権 皇族監督権)と「摂政」設置へ」, 『立命館大学人文科学研究所紀要』, 82号, 立命館大学人文科学研究所, 2003, pp.67~69. 필자는 이 지적에 일정 동의하면서도, 『전국동원계획필요의 의』에서 언급된 유럽 각국에 관한 상세한 전시동원의 실태의 경우, 모리는 유럽의 사정에 그리 밝지 못했고, 스즈무라가 이후 「군수공업동원법」과 군수국 설치의 실무자로서 상당한 역할을 수행한 육군 내 최고 전문가였다는 점 그리고 1967년 간행된 『육군군수동원』에서 실제 집필자를 왜곡할 이유가 없다는 점을 감안해, 일단은 공식전사의 기록을 따른다.

40) 參謀本部, 『全國動員計劃必要ノ議』(1917), 續編厚, *ibid.*, p.211; 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, pp.44~48.

1916년 독일 육군성 내에 설치된 전시국과 같은 ‘경제참모본부’라고 설명했다.<sup>41)</sup>

이와 더불어 1920년 5월 그간 진행되었던 임시군사조사위원회의 성과들을 종합하여, 나가타가 작성한 『국가총동원에 관한 의견(國家總動員に關する意見)』이 발간되었다. 이 보고서는 일본 총력전 체제의 “청사진”으로 평가받았을 정도로 당대 육군의 총력전 구상이 집약된 것이었다.<sup>42)</sup> 나가타는 이 보고서에서 국가총동원을 “일시 혹은 영구적으로 국가의 권한 안에 있는 모든 자원과 기능을 전쟁 수행에 가장 유효한 형태로 통제·안배하는 것”이라고 정의하면서<sup>43)</sup>, 국가총동원을 국민동원, 산업동원, 교통동원, 재정동원, 정신동원으로 분류하고 평시부터 이를 위한 준비가 절실하다고 역설했다.

특히 이 보고서에서 주목할 점은 평시 국가총동원 중앙통제기관으로 내각총리대신 산하 ‘국방원’ 설치를 제안했다는 점이었다. 국방원의 수장은 대신급 인사가 맡고, 육해군 통수부 및 각 부처의 대표자로 이루어진 평의회를 부속으로 설치하여, ① 자원조사 및 기타 총동원에 필요한 조사의 통일, ② 국방자원의 보호·증강에 관한 심의, ③ 국가총동원 전반에 관한 계획과 정책의 수립, ④ 국가총동원에 관한 각 부처의 업무 통제, ⑤ 중요 국가총동원 법안의 책정, ⑥ 각 부처의 요구 조정, 자원 배당에 관한 안의 결정, ⑦ 국방과학연구 및 총동원 준비에 필요한 각종 실험 및 연구의 통일 등을 담당한다는 구상이었다. 이를 위해 국방원의 조직은 6개국 11과 안이 제시되었다.<sup>44)</sup> 국방원에는 문무관의 책임자들이 상근으로 함께 근무하는 형태를 제시했는데, 이는 ‘거국적 국방의 요체(要諦)’로서 문무관의 ‘융합일치’를 실현하는 부서가 바로 국방원임을 의미했다.<sup>45)</sup>

41) 參謀本部, 『全國動員計劃必要ノ議』(1917), 額顯厚, *ibid.*, p.213.

42) 森松俊夫, 『總力戰研究所』, 白帝社, 1983, pp.18~19; 額顯厚, *ibid.*(1980), p.44.

43) 臨時軍事調査委員, 『國家總動員に關する意見』(1920), p.3.

44) *ibid.*, pp.173~176.

45) *ibid.*, p.77.

그러나 현실적으로 국방원 설치의 당시에는 불가능한 것이었다. 국무와 통수의 분리라는 메이지헌법의 근간에 대한 논의가 필요했고, 특히나 기존 각 부처의 업무를 상당부분 국방원으로 이관하는데 따른 타 부처들의 반발 그리고 군부의 주도권 확대에 대해 정부는 물론 재계도 상당히 우려하고 있었기 때문이었다.<sup>46)</sup> 다만 이 보고서에서 그 대안으로 제시한 군수국과 내각통제국의 통합 구상<sup>47)</sup>은 곧장 실현되어, 1920년 5월 군수국과 내각통제국은 국세원으로 통합되었다. 국방원 구상은 기존 군수국의 확대·개편 필요성이 이미 인식되고 있었음을 보여주었다는 점에서 향후 경제참모본부의 ‘변용’과 관련해 상당히 중요한 구상이었다.

### 3. 1920년대 일본의 총력전 체제와 군수국·국세원

#### 1) 군수국의 설치와 재편

이러한 일련의 1차대전에 대한 각종 연구와 조사, 특히 일본의 동원현황에 대한 1917년 9월 스즈무라의 보고서는 육군 수뇌부에게 상당한 충격을 주었다. 특히 독일식 군사제도를 근간으로 육군을 발전시켜 온 육군에게 독일군의 패전은 큰 충격이었고, 패전의 중요한 원인이 국가총동원계획의 불충분에 있다는 연구 결과는 국가총동원 체제의 구축을 군부의 최우선 과제로 부각시키게 만들었다.<sup>48)</sup> 나아가 제정러시아의 붕괴 이후 시베리아 출병을 계획하고 있던 육군의 입장에서 군수동원의 개편은 시급한 과제이기도 했다.

이에 우에하라 유사쿠(上原勇作) 육군 참모총장은 1917년 12월 오오시마

46) 横山久幸, 「日本陸軍の軍事技術戦略と軍備構想について(2): 第一次世界大戦後を中心として」, 『防衛研究所紀要』, 3卷 3号(防衛省, 2001.2), p.98.

47) *ibid.*, p.176.

48) 大久保弘一, 『陸軍読本』, 日本評論社, 1938, pp.257~263.

겐이치(大島健一) 육군대신에게 “러시아군의 붕괴와 관련하여 혹여 제국 군을 움직이는 일이 없다고 보장하기 힘든 정세에 직면”하여 대규모 파병을 대비한 「군수품관리법」의 제정을 요청했다.<sup>49)</sup> 이에 병기국 총포과의 요시다 도요히코(吉田豊彦)와 스즈무라가 중심이 되어 법안을 마련했고<sup>50)</sup>, 이후 논의를 거쳐 1918년 4월 「군수공업동원법」이 제정되기에 이르렀다. 이 법을 통해 정부는 전시 산업 동원은 물론 평시에도 군수공업의 현황을 조사할 수 있는 법적 근거를 마련하게 되었다. 6월에는 이 법의 실행을 전담할 기관으로 내각 직속의 군수국과 군수평의회가 설치되었다. 육해군도 군수동원을 담당하기 위해 6월에 해군성 함정국 제6과와 육군성 병기국 공정과를 설치했다. 군수국은 총력전을 수행하기 위한 일본 최초의 “조사계획의 통일기관”<sup>51)</sup>으로 서무과, 제1과, 제2과 등 총 3과로 구성되었고, 자원 조사, 공업 동원 기획, 관련 법규의 입안 및 심사, 군수산업 장려 등의 방대한 업무를 담당했다.<sup>52)</sup>

다만 군수국은 많은 업무에 비해 전담 직원의 숫자는 그리 많지 않았다. 군수국 총재는 수상이 겸임했고, 육군성과 해군성 차관이 군수차관을 겸직하는 형태를 취했는데, 이는 군수국에서 육군성과 해군성이 일종의 ‘동일한 지분’을 갖고자 노력했음을 짐작할 수 있다.<sup>53)</sup> 전임 직원은 국장(1인), 서기관(2인), 기사(技師)(2인), 속기수(屬技手)(10인) 등 15인 정도로 구성되었고, 이들 외에도 각 부처의 참여(參與) 11명과 사무관 15명이 임명되었다. 이는 공업동원 업무 자체가 농상무성, 체신성 등 타 부처의 협조 없이는 제대로 이루어질 수 없기 때문이었다.<sup>54)</sup> 한편으로

49) 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, pp.51~53.

50) 頼綱厚, 「軍需工業動員法制定過程における軍財間の対立と妥協(下)」, 『政治経済史学』, 231号, 日本政治経済史学研究所, 1985b, p.33.

51) 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, p.73.

52) 「軍需局處務規程」(1918.6.5), 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, pp.655~656.

53) 육군과 해군은 1차대전 직후인 1920년대에만 해도 총력전 인식과 경제참모본부 설치와 운영에 대해 상당히 일치된 입장을 공유했다. 그러나 1930년대 들어 육군이 독주하면서 자원국 개편 및 기획원 설치를 둘러싸고 이를 견제하기 위한 해군의 반대가 등장하게 되었다.

54) 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, pp.68~69.

「군수동원법」과 군수국은 그 논의가 시작된 지 4개월여 만에 전격적으로 이루어진데서 보듯이, 추진 속도가 매우 빨랐는데, 그 과정에서 정부 내 타 부처들과 충분한 협의의 수행 여부, 그리고 이후 방대한 업무에서 타 부처들의 적극적 협력을 이끌어낼 수 있을지는 미지수였다. 특히 1918년 6월 신설된 공정과로 인해, 병기국은 육군성 최대의 부처가 되었는데, 동원 업무를 둘러싼 병기국과 군수국 간에 업무 중복 및 갈등이 발생할 여지도 상존하고 있었다.<sup>55)</sup>

현실에서 이러한 문제점은 결국 군수국 설치 1년 만에 공론화되기 시작했다. 1919년 7월에 국세원 신설이 논의 중이라는 언론 기사에서는 “(군수국이) 그 제도상 여러 가지 결함을 드러냈다”고 보도했고(강조-필자)<sup>56)</sup>, 이어 11월에는 국세원 관제가 추밀원 심의를 거쳐 가결되었다는 보도가 나왔다.<sup>57)</sup> 그러나 실제로 국세원이 설립된 것은 국세원 신설 보도가 나온 약 1년 후인 1920년 5월이었다. 군수국이 논의가 시작된 지 4개월 만에 신속하게 설치되었던 점을 감안한다면, 국세원 설립에는 왜 이토록 많은 시간이 소요되었던 것일까? 여기에는 당시 하라 다카시(原敬) 총리대신과 군부의 총력전 수행 주도권을 둘러싼 시각차가 존재하고 있었다.

우선 1918년 9월 데라우치에 이어 평민 출신으로는 처음 총리대신에 오른 하라는 일본 최초의 정당내각을 구성하고, 1차대전에 따른 염전 분 위기와 민주주의에 대한 요구, 1918년 쌀 소동으로 인한 반정부 운동 등을 정당정치를 확대·강화하는 수단으로 활용했다.<sup>58)</sup> 특히 그는 현실 정치에서 고도의 정치적 책략을 바탕으로 권력을 추구하는 ‘힘의 정치가’로 평가받았는데, 이러한 당시 그의 정치 활동은 “결국 입헌정치는 전쟁에 의해서 진전될 것”으로, 향후 정당이 일본 정치의 중심이 될 것이라는

55) 안재익, 앞의 논문, 31~32쪽.

56) 「国勢院：新設に決定す」, 《大阪時事新報》 1919.7.17.

57) 「鐵道省と国勢院兩官制公布近し」, 《大阪朝日新聞》 1919.11.25.

58) 도오야마 시게키(외 저), 박영주(역), 『일본현대사』, 한울, 1988, 26쪽.



확신에 근거한 것이었다.<sup>59)</sup> 특히 하라는 1918년 「군수공업동원법」 제정과 군수국 설립 당시, 이것이 군부가 주도하는 ‘경제생활의 군국주의화’를 통해 결국 자유주의 경제 원리를 부정하고 국가통제경제를 지향하는 것 아니냐는 재계의 부정적 시각을 잘 인식하고 있었기 때문에 군수국에서 군부의 영향력을 가급적 배제하고자 했다.<sup>60)</sup> 이는 초대 국세원 총재에 임명된 오카와 헤이키치(小川平吉)의 취임 기자회견에서도 그대로 드러난다.

군수국은 제작년(1918년-필자) 「군수공업동원법」에 따라 만들어진 것으로, 군수국 총재는 총리대신이 겸직하고, 차관에는 육·해군의 두 사람을 두어, 그 밑에 군수국장을 두고 사무를 진행시키도록 했지만, **다소 그것만으로는 충분한 기능을 하지 못했기 때문에** 이번에 통계 사무와 함께 국세원에서 실시하게 되었다.… 또한 공업동원을 수행하면서 **단순히 육해군의 결합만을 목적으로 계획할 수는 없다.** 즉 일반 국민의 생활을 제일의 기준으로 한 후, 군수품 문제를 연구해야 한다. 따라서 **육해군의 요구에만 치우치고 국민 생활의 발전·향상에 영향을 미칠 듯한 일이 있어서는 안 된다.**… 이것이 육해군에서 독립된 관청이 설치된 이유이다(강조 필자).<sup>61)</sup>

한편 군부로서도 「군수공업동원법」 제정과 군수국 설치를 통해 동원체제의 기반을 마련하기는 했지만, 한편으로 각 부처와의 협력에는 난항을 겪고 있었다. 이를 해결하기 위해 1920년 1월부터 매주 2회씩 부처 간 회의가 개최되었지만, 사안의 복잡성으로 인해 해결책을 찾는 것이 쉽지 않았다.<sup>62)</sup> 특히 동원체제의 핵심인 전시 재정의 운용 계획에서 군수국은 대장성의 반대에 부딪혔다.<sup>63)</sup> 이와 같은 한계는 육군 군수공업동원업무를

59) 한상일, 『日本の軍國主義』, 까치, 1988, 20~23쪽.

60) 木坂順一郎, *ibid.*, p.10.

61) 「工業動員と産業奨励(下): 国勢院總裁 小川平吉氏談」, 《滿州日日新聞》 1920.6.18.

62) 防衛庁防衛研究所戦史室, *ibid.*, p.144.

63) Michael Barnhart, *ibid.*, p.24.

맡은 병기국 공정과 담당자가 “이러한 업무는 대단히 광범위하여 현재의 공정과 인원으로는 속히 그 결과를 얻기 어렵기 때문에 인원을 배가하여 속히 조사를 완료함이 요구”<sup>64)</sup>된다고 완곡히 언급한데서도 확인할 수 있다.

당시 육군성 최대 부서였던 병기국 공정과 조차도 인원 부족으로 동원 관련 조사가 제대로 이루어지지 않는 상황에서 군수공업 전체를 아울러야 하는 군수국의 조사가 제대로 이루어지지 않고 있었음은 분명했다. 이러한 점에서 군부는 1920년 5월 나가타가 작성한 『국가총동원에 관한 의견』을 통해 국방원 설치와 같은 군부의 권한을 더욱 강화한 총력전중앙기관 설치안을 내놓았지만, 이는 사실상 ‘군부 독재’를 의미하는 것이었기 때문에<sup>65)</sup> 현실에서의 실현은 불가능한 것이었다. 따라서 그 대안으로 내각통계국과 군수국의 통합을 추진했고, 이의 실현은 군부가 ‘국방원’이라는 최선책은 아니었지만, 그나마 선택할 수 있는 차선책이었던 것이다. 이렇듯 하라 총리대신을 비롯한 정치권과 군부 간의 군수동원을 둘러싼 주도권 문제가 국세원의 실제 설립 시까지 상당한 시일이 걸리게 만든 요인이라고 할 수 있다.

## 2) 국세원의 출범

이러한 과정을 거쳐 1920년 5월 출범한 국세원은 총리대신이 총재를 겸임했던 군수국과는 달리, 총리대신이 지명한 정우회 인사인 오카와가 총재로 취임했고, 육해군성 차관들이 겸임했던 군수차관직을 폐지하는 한편, 2명의 부장을 두어 총리대신-총재가 직할하는 구조로 개편했다. 국세원은 2부로 구성되었는데, 내각통계국의 업무를 인계한 제1부장에는 행정재판소 출신의 우시즈카 도라타로(牛塚虎太郎)가, 군수국의 업무를 인계한 제2부장에는 군수국 국장을 맡았던 법제국 출신의 하라 쇼이치로

64) 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, p.98.

65) 額綱厚, *ibid.*(1985b), p.45; 木坂順一郎, *ibid.*, p.11.

(原象一郎)를 임명했다.<sup>66)</sup> 국세원은 총 64명의 전담 직원을 두었고, 이외에 군수국과 마찬가지로 여러 부처의 사무관들과 참여들이 존재했다. 제1부는 감리과, 원표과(原表課), 심사과 등 3과로 구성되었고, 제2부는 제도과, 공장과, 수품과(需品課), 산업과 등 4과로 구성되었는데, 3과였던 군수국에 비해 1과가 증원된 것이었다. 이러한 직제에서 드러나듯이 국세원은 군부가 주도했던 동원계획 추진을 총리대신이 지휘 감독하는 형태로 개편하여 총리대신의 권한을 강화한 것이 주요한 특징이었다.<sup>67)</sup>

이후 국세원은 군수국 시절부터 당면 과제였던 부처 간 협조 체제를 구축하기 위해 1920년 10월부터 부처 사무관 회의를 200여 차례에 걸쳐 개최했고, 결국 1921년 7월 29일 「군수공업동원법에 관한 각 청 관계 업무 강요 협정」을 체결하기에 이르렀다. 이 협정은 총리대신의 실질적인 권한 강화를 상징하는 것이었지만, 이 협정에서조차도 「각의요청 이유서」에서 이 협정을 ‘잠정적 협정’으로 명시했고, 추후 상당한 연구가 필요하다고 언급할 만큼 부처 간 협조 체제가 명확히 규정된 것은 아니었을 뿐만 아니라 법률의 효력을 지니는 것도 아니었기 때문에 총리대신이 바뀔 경우, 협조 자체가 와해될 위험성도 동시에 갖고 있었다.<sup>68)</sup> 더군다나 당시 국세원이 내각통계국 출신 인사들과 군수국 출신 인사들 간의 권한을 둘러싼 문제로 심각한 갈등 상황에 처해 있었음을 감안한다면<sup>69)</sup>, 타 부처와의 긴밀한 협조 체제 구축은 실상 불가능한 것이나 다름 없었다.

결국 하라 총리대신이 1921년 11월 암살된 이후, 가토 도모사부로((加藤友三郎) 내각 하에서 1922년 10월 국세원은 전격적으로 폐지되었다. 당시 국세원 폐지의 표면적 이유는 국제적으로 1차대전 종전 후 국내외의 반전평화 기운의 고조와 1922년 2월 서명된 워싱턴 군축조약이 상징

66) 防衛庁防衛研究所戦史室, *ibid.*, p.143.

67) 額顯厚, *ibid.*, p.68.

68) 防衛庁防衛研究所戦史室, *ibid.*, pp.145~146; 안재익, 앞의 논문, 33~34쪽.

69) Chalmers Johnson, *ibid.*, p.117.

하는 군비 축소의 방침, 국내적으로 전후 불황으로 인한 재정긴축 정책에 따른 행정정리의 일환이라고 내세웠지만<sup>70)</sup>, 보다 직접적 배경으로는 1920년대 중반까지 군부의 총력전 인식과 구상이 아직까지는 미완상태였다는 점과 군부에 독주에 대한 정치사회적 우려가 내재되어 있었기 때문이었다.

우선 1차대전이 일본 군부에 ‘총력전’ 인식을 심어준 것은 분명했지만, 그 대응방향에서 군부가 확실한 구상을 내놓은 것은 아니었다. 물론 앞서 살펴본 것처럼 총력전에 대한 방대한 연구와 이를 바탕으로 「군수공업동원법」의 제정 및 군수국-국세원의 설치 등의 제도적 정비는 상당한 의미를 갖는 것이었다. 이를 반영하듯 1907년 군부의 최고전략문서로 제정된 「제국국방방침」은 1차대전이 마무리되는 1918년에 개정되었는데, 개정안에는 장기 총력전에 대한 전략과 구상을 명확히 담고 있었다. 그러나 1923년에 개정이 이루어진 「제국국방방침」에서는 장기 총력전의 구상이 후퇴하여 단기 총력전, 즉 단기결전과 속전속결주의를 중시하는 방향으로 개정되었다. 여기에는 장기전에 대한 국민적 우려, 총력전을 수행하기에 한계를 갖고 있던 일본의 공업 수준 그리고 1차대전이 유럽이라는 대륙적 특수성에 기인한 것으로 일본에 적용하기에는 한계가 있다는 군 수뇌부의 인식이 반영된 결과였다. 물론 당시 우가키 가즈시게(宇垣一成) 육군대신을 중심으로 장기 총력전을 대비한 경제력의 강화와 국가총동원 체제의 정비 필요성이 제기되기도 했지만, 이것은 장기적 과제로서 이들도 개전 초반에 전쟁의 승패가 갈릴 것이라는 인식에서는 동일한 것이었다.<sup>71)</sup> 이러한 점에서 당시 군부의 수뇌부들은 ‘루덴도르프의 신봉자들’이었다.<sup>72)</sup>

70) 額綱厚, *ibid.*, p.70.

71) 黒沢文貴, *ibid.*, pp.295~310; 가토 요코(저), 박영준(역), 『근대 일본의 전쟁 논리』, 태학사, 2003, 201~207쪽; 가타야마 모리히데, 앞의 책, 5장. 「제국국방방침」의 개정에 대해서는 黒野耐, 『帝國國防方針の研究』, 總和社, 2000; 장형익, 「일본의 총력전 체제 도입과 전개에 관한 연구」, 국방대학원 석사학위논문, 2009 참조.

72) 루덴도르프도 총력전을 강조하기는 했지만, 그도 개전 초반 군의 전격적인 무력전 감행을 통한 승리를 강조하고 있었다. 후지와라 아키라, 앞의 책, 174~175쪽.

이러한 군 수뇌부의 인식은 군수국-국세원의 추진한 군수동원계획이 단기적 전시 물자의 통제와 배분 문제에 주력하도록 하는 결과를 낳았다. 물론 총력전 체제에는 당연히 전시 대비 물자조달체제의 구축이 포함되는 것이기는 했지만, 총력전의 핵심은 이를 수행하기 위한 장기적 전시물자의 생산력 확충과 중화학공업 육성에 있었다. 그러나 1920년대 초중반 군부의 인식과 제도적 대비는 장기 총력전보다는 단기 총력전에 주력한다는 인식에 따라 군수국-국세원의 업무도 이러한 흐름에 맞추어 지게 되었다. 이는 국세원 폐지에 대해 당시 병기국 공정과장을 맡고 있던 요시다 도요히코가 “(국세원) 폐지는 매우 유감스럽게 생각하지 않을 수 없었습니다. 그러나 「군수공업동원법」이 당시에도 엄연히 존재한다는 것이 큰 의미를 주기에 충분한 것이라고 생각했습니다”<sup>73)</sup>라고 회고한데서 보듯이, 육군 내부에서는 1920~22년도 육군군수공업동원계획을 작성하면서 상당한 노하우와 경험을 축적했기 때문에, 육군 단독으로도 군수동원 업무가 가능할 것이라는 자신감을 갖고 있었다고 할 수 있다.<sup>74)</sup>

1920년대 초중반 군부의 단기 총력전 구상과 더불어 군부의 독주에 대한 정치사회적 반발도 국세원 폐지를 이끌었던 주요한 원인이었다. 「군수공업동원법」 제정 동기 가운데 하나였던 1918년 8월 군부의 시베리아 출병은 아무런 성과도 가져오지 못한 채, 치욕적 패배만을 남기고 1922년 철병으로 막을 내렸다.<sup>75)</sup> 1920년 9월 하라 내각의 다카하시 고레키요(高橋是清) 대장대신이 『내외국책사건(内外国策私見)』을 통해 참모본부의 폐지를 주장한 것도 군부에 대한 극도의 불만을 표출한 것이었다.<sup>76)</sup> 특히나 1차대전 이후 고조된 염전 분위기와 군부의 시베리아 출병 실패와 맞물리면서, 일본 사회에서 군부에 대한 부정적 인식은 급속히 확산되었다.

73) 防衛庁防衛研修所戦史室, *ibid.*, p.152.

74) 額綱厚, *ibid.*, p.70.

75) 후지와라 아키라, 앞의 책, 167~169쪽; 도베료이치, 앞의 책, 207~208쪽.

76) 木坂順一郎, *ibid.*, p.14.

실례로 1916년 4,328명에 달했던 육사 지원자는 1923년 1,172명으로 급감했고<sup>77)</sup>, 당시 “서리가 녹아서 길이 좋지 않은 것은 군벌의 죄다. 날씨가 계속하여 건조해서 기침이 난다. 이것도 군벌이 나쁘기 때문이다”<sup>78)</sup>는 비유가 유행할 정도로 군부는 조롱의 대상으로 전락했다. 이러한 사회적 분위기에 정부 부처들도 예외가 아니었다. 당시 『육군대학교 군제강의록(陸軍大學校軍制講義錄)』에서는 국세원의 폐지 이유 및 각 부처와의 협력에 대해서 다음과 같이 기록하고 있다.

국세원이 너무 영역을 넓혀서 과다하게 각 청의 주요 업무에까지 침범해서 통제하려고 해서 싫어했던 것 같다.… 원래 자원의 통제와 이것의 취득에 관한 준비 업무는 그 관계하는 바가 매우 광범위하고 또 군부 이외의 각 부처와 민간과의 협조를 유지·협동하여 추진하지 않으면 안 되는 것이었지만, 유감스럽게 당시 상황에서는 군부 이외의 각 부처와 민간 관계자들이 군부에 호응하여 함께 이 중대한 업무를 수행하기 위해서는 큰 곤란과 더불어 상당한 시일을 필요로 했다.<sup>79)</sup>

이러한 정부 부처들의 반발은 한편으로 총력전에 대해서 군부가 느끼는 것과 다른 온도차에 기인한 것이었다. 당시 군부가 단기 총력전의 관점에서 신속한 군수동원체제를 갖추기를 원했지만, 1차대전은 이제 막 종료된 시점에서 가까운 시일 내에 급속한 군수동원의 필요성은 극히 낮다는 것이 정치권과 관료들의 판단이었다.<sup>80)</sup> 즉 급속한 군수동원체제 구축보다는 장기적 관점에서 경제력의 육성을 우선해야 한다는 것이었다. 국민당 총재였던 이누카이 츠요시(犬養毅)는 1921년 다음과 같이 주장했다.

일본의 육·해군이 아무리 힘이 있다고 해도 현재와 같은 산업상태에서는 아무리 해도 전쟁은 할 수 없다.… 그것보다는 평소의 전력을 산업의

77) 도베료이치, 앞의 책, 211쪽.

78) 후지와라 아키라, 앞의 책, 176쪽.

79) 防衛庁防衛研究所戰史室, *ibid.*, pp.151~152.

80) 額綱厚, *ibid.*, p.70.

발달에 사용하고, 만일의 경우에는 국력 전부를 가지고 대항할 수 있는 실력을 양성해 두는 것이 급선무이다.<sup>81)</sup>

이러한 정치사회적 분위기 속에서 결국 국세원은 폐지되었고, 군축에 대한 강력한 압박 요인으로 작용했지만, 한편으로 당시 군 수뇌부는 군에 대한 부정적 분위기와 군축에 대한 국민적 여론을 군 근대화를 위한 수단으로 이용하고자 했다.<sup>82)</sup> 이러한 군 수뇌부의 대응은 군축에 반대하는 세력이 반우가기 파벌로 집결하는 의도치 않은 결과를 낳기도 했지만, 또한 군부가 일본의 총력전 구상을 다시 한 번 정교하게 가다듬을 수 있는 기회를 부여하게 되었다. 그 주체가 바로 총력전 장교들이었다.

## 4. 총력전 장교의 탄생과 자원국

### 1) 총력전 장교의 탄생

1926년 쇼와(昭和)시대의 개막은 이전 다이쇼시대를 상징하던 정당정치와 자본주의가 그 저변에서부터 동요되는 시대의 개막을 상징했다. 물론 정당정치는 여전히 ‘힘’을 갖고 있었고, 이는 1930년 4월 군부의 강력한 반발에도 불구하고, 런던해군군축조약을 체결하는 ‘저력’으로 입증되기도 했다. 그러나 곧이어 터진 1930년 11월 하마구치 오사치(濱口雄幸) 총리대신의 저격사건과 1931년 9월의 관동군의 무단적 유조호(柳條湖) 사건 강행 그리고 결국 1932년 5·15사건으로 정당내각이 종말을 맞이한

81) 도베료이치, 앞의 책, 200쪽.

82) 우가키 육군대신은 1925년 군축을 단행한 이후, 5월 1일자 자신의 일기에서 “(군축) 이면의 이유로서는 여론에 선수를 친 것이다. …국민의 여론을 국군의 혁신에 이용하고 지도한 것이다”라고 언급했는데, 이는 당시 정치사회적 분위기에서 군부의 의도를 분명하게 보여준 것이었다. 요시다 유타카(저), 최혜주(역), 『일본의 군대: 병사의 눈으로 본 근대일본』, 논형, 2005, 140쪽.

데서 보듯이, 그 영향력이란 그 내부에서조차도 한계를 드러내고 있었다. 그 시작은 1920년대 중반 이후 군부에 새롭게 등장한 ‘총력전 장교’와 관련이 깊었다.

그 출발은 1921년 10월 유럽 출장 중이던 오카무라 야스지(岡村寧次), 러시아 주재 무관 오바타 토시히로(小畑敏四郎), 스위스 주재 무관 나가타 데츠잔, 그리고 독일 주재 무관 도조 히데키(東條英機) 등이 독일 바덴바덴에서 만나, 조슈벌(長州閥)을 해체하여 인사를 쇄신하고, 통수를 국무에서 명확하게 분리하여 정치가 군의 문제에 일절 개입하지 못하게 하며, 국가총동원체제의 확립을 기한다고 약속한데서 비롯되었다. 일명 ‘바덴바덴 밀약’의 탄생이었다.<sup>83)</sup>

한편 1922년 조슈벌의 최고 지도자이자였던 야마가타 아리토모(山縣有朋)의 죽음과 함께 육군 내 조슈벌은 무너지게 시작했고, 1924년 우가키 육군대신의 등장과 더불어 조슈 출신은 오히려 육군 내에서 의도적으로 배제되는 상황을 맞게 되었다.<sup>84)</sup> 우가키는 1922년부터 1925년까지 3차례에 실시된 군축의 실질적 입안자로서, 당시 93,458명에 달하는 군인을 퇴역시켜 군 근대화를 이루는 성과를 거두기도 했다. 그러나 동시에 그에 대한 육군 내부의 반발도 커져 갔다. 당시 군축을 반대했던 우에하라 유사쿠 참모총장을 중심으로 무토 노부요시(武藤信義), 아라키 사다오(荒木貞夫), 마사키 진자부로(眞崎甚三郎) 등이 반우가키 파벌로 결집했던 것이다.<sup>85)</sup>

이러한 상황에서 나가타와 오바타 등 육군에서 촉망받던 장교들의 향방은 육군 수뇌부의 중요한 관심사였다. 특히 이들이 유럽에서 귀국한 이후 1923년부터 육사 15~16기 장교를 중심으로 모임을 가지면서, 1927년에는 이엽회(二葉會)라는 명칭으로 정기적 회합을 갖기 시작했다.

83) 稻葉正夫, 『永田鐵山と二葉會・一夕會』 夫永田鐵山刊行會(編), 『秘録・永田鐵山』, 芙蓉書房, 1972, p.434.

84) 호사카 마사야스(저), 정선태(역), 『도조 히데키와 천황의 시대』, 페이퍼로드, 2012, 82~88쪽.

85) 후지와라 아키라, 앞의 책, 182, 219~221쪽; 한상일, 앞의 책, 73~75쪽.



당시 이엽회에는 육사 15~18기 약 20여 명 장교들이 참여했다. 또한 1927년 10월에는 이엽회 구성원들보다 젊은, 육사 22기 스즈키 데이이치(鈴木貞一)를 중심으로 육사 30기까지의 장교들로 구성된 목요회(木曜會)가 결성되었다. 이 모임에는 육군대학교 교관이었던 이시하라 간지(石原莞爾, 21기)를 비롯해 육군성 군무국 군사과원인 츠치하시 유이츠(土橋勇逸, 24기) 등이 참여했고, 이엽회와도 교류했다. 결국 1929년 5월에는 이엽회와 목요회가 통합되어 일석회(一夕會)가 발족했으며, 여기에는 육사 14기부터 25기까지 약 40명의 장교들이 참여했다.<sup>86)</sup> 이른바 “제1차 세계대전 세대”<sup>87)</sup>로서 ‘총력전 장교’들이 등장하게 된 것이다.<sup>88)</sup>

이들 총력전 장교들의 향방은 우가키와 반우가키 파벌 간의 대립에서 상당한 영향력을 미칠 수 있었기 때문에 이들을 자신들의 파벌로 끌어들이고자 하는 노력들이 치열하게 전개되었다.<sup>89)</sup> 그러나 이들 총력전 장교들의 입장은 미묘한 것이었다. 당시 우가키계와 우에하라계의 갈등의 쟁점은 표면적으로는 육군 4개 사단의 감축을 둘러싼 평시 상설 사단의 유지 문제였지만, 그 대립의 근저에는 “군인의 국방” 혹은 “군대만의 국방”을 주장하는 우에하라와 “국민의 국방” 혹은 “국가 총력전으로서의

86) 稲葉正夫, *ibid.*, pp.438~442. 이형철, 『日本軍部の 政治支配』, 법문사, 1991, 53~56쪽; 도베료이치, 앞의 책, 236~241쪽.

87) 黒沢文貴, *ibid.*, pp.26~27, 342.

88) 대표적인 총력전 장교들은 1세대와 2세대로 구분할 수 있는데, 1세대는 육사 16~22기가 중심으로 이타가키 세이시로(板垣征四郎, 16기), 오카무라 야스지(16기), 오바타 토시히로(16기), 도이하라 겐지(土肥原賢二, 16기), 나가타 테즈잔(16기), 도조 히데끼(17기), 야마시타 토모유키(山下奉文, 18기), 요코야마 이사무(横山勇, 21기), 이시하라 간지(21기), 스즈키 데이이치(22기), 무타구치 렌야(牟田口廉也, 22기) 등이었고, 2세대는 육사 23~31기가 중심으로 네모토 히로시(根本博, 23기), 하시모토 킨고로(橋本欣五郎, 23기), 가와부 토라시로(河辺虎四郎, 24기), 츠치하시 유이츠(24기), 다나카 신이치(田中新一, 25기), 도미나가 교치(富永恭次, 25기), 무토 아키라(武藤章, 25기), 가계사 사다아끼(影佐禎昭, 26기), 다나카 료키치(田中隆吉, 26기), 쇼이사무(長勇, 28기), 아키나가 츠키토(秋永月三, 27기), 이케다 수미히사(池田純久, 28기), 사토 겐료(佐藤賢了, 29기), 이와쿠라 히데오(岩畔豪雄, 30기), 가타쿠라 다다시(片倉夷, 31기) 등이었다. 총력전 장교들의 명단과 세대 구분은 古川隆久, 「革新官僚の思想と行動」, 『史学雑誌』, 99卷 4号, 史学会, 1990, pp.464~465. 다만 이 논문에서는 이들을 ‘정경(政經)장교’라 칭하고 있다.

89) 호사가 마사야스, 앞의 책, 92쪽.

국방”을 주장하는 우가키 간의 갈등에 있었다. 이 지점에서 총력전 장교들의 입장은 우가키계의 주장과 크게 다르지 않았다.<sup>90)</sup> 그러나 총력전의 지향점이 아닌 다른 지점에서 총력전 장교들과 우가키계는 다른 입장을 갖고 있었다. 당시 목요회 멤버였던 츠치하시의 회고가 이를 잘 보여준다.

우가키 군축은 상당히 적절한 조치였다. 그러지 못했더라면 우리 육군의 근대화는 이루어질 수 없었다. 만주사변이 일어난 이후, 군의 상황이 호전됨에 따라 다이쇼 후반부터 쇼와 초기의 상황을 망각하고, 우가키의 4개 사단 감축을 비난하게 된 것은 **작은 견해 차이**에서 비롯되었지만 의심할 수밖에 없는 상황이었다.<sup>91)</sup>

즉 총력전 장교들에게 우가키의 4개 사단 감축은 단순한 ‘작은 견해 차이’를 넘어서 ‘통수와 국무의 분리’ 원칙을 훼손한 것이라는 점이었다. 앞서 언급한 바덴바덴의 밀약에서 통수와 국무의 분리는 총력전 장교들이 수호하고자 하는 중요한 가치였기 때문에, 우가키가 정치권의 압력에 굴복해 군축을 단행한 것은 통수권 독립에 저촉되는 것일 뿐만 아니라 정치가 군령을 종속시켰다는데 문제의 심각성이 있다는 것이었다.<sup>92)</sup> 결국 이들 총력전 장교들의 최종 입장은 1929년 5월 19일 이엽회와 목요회가 통합된 이후 처음으로 열린 회합에서 “첫째, 육군의 인사를 쇄신하고 제 정책들을 강력하게 추진한다. 둘째, 만몽문제 해결에 중점을 둔다. 셋째, 아라키 사다오, 마사키 진자부로, 하야시 센주로(林銑十郎) 세 장군을 지원한다”는 방침으로 결정되었다.<sup>93)</sup> 반우가키계에 ‘결정적 힘’을 실어준 준 사건이었다.

90) 渡辺清志, 『『総力戦』準備段階における字垣軍縮の意義』, 『学習院史学』 17卷, 学習院大学, 1981, p.73.

91) 土橋勇逸, 『軍服生活四十年の想出』, 勁草出版サービスセンター, 1985, pp.130~131.

92) 호사카 마사야스, 앞의 책, 94쪽.

93) 稲葉正夫, *ibid.*, pp.439~440.

## 2) 자원국의 설치

1922년 5월 국세원 폐지 이후 공백상태에 빠졌던 국가총동원 중앙기구의 설치 문제는 나가타와 이시하라 등의 ‘총력전 장교’가 본격적으로 등장하면서 새로운 전기를 맞게 되었다.<sup>94)</sup> 1925년부터 군 출신 의원들을 중심으로 의회에서도 총동원중앙기관의 설치 요구가 이어졌고, 1926년 4월에는 내각에서도 국가총동원기관설치준비위원회를 설치하여 그간의 문제점과 구상에 대해 전면적인 연구에 착수하기에 이르렀다. 육군도 이러한 움직임에 신속하게 대응하여 이 위원회에 군무국장 하타 에이타로(畑英太郎)를 위원으로, 군무국 과원인 나가타를 육군측 간사로 추천했고, 1926년 10월에는 기존 육군성 병기국 공정과를 발전적으로 해체하여 동원과와 통제과로 구성된 정비국을 설치했다. 이는 향후 설치될 국가총동원기관에서 육군측의 영향력을 극대화하려는 사전 포석이었다. 당시 초대 동원과장에는 나가타가 임명되었다.<sup>95)</sup>

그러나 실질적인 국가총동원기관으로 자원국이 설치된 것은 위원회가 활동을 개시한 후 1년여가 지난 1927년 5월이었다. 이토록 장기간의 시간이 소요된 원인은 무엇일까? 가장 큰 원인은 앞서 언급했지만 1920년대 중반 이후 당시 군부와 정치권 및 관료들 간에 드러난 국가총동원에 대한 지향점의 차이 때문이었다. 기본적으로 군부는 직접적인 전시체제와 결합한 국가총동원체제의 정비를 주장했던데 반해, 정치권과 관료측은 국력 증강과 자원의 보육(保育)을 위한 계획 및 통제를 통해 평시의 국력 증강에 주안점을 두었던 것이다.<sup>96)</sup> 이러한 점은 법제국 소속으로 나가타와 함께 위원회 간사를 맡았던 마츠이 하루오(松井春生)의 회고에서도 드러난다.<sup>97)</sup>

94) 小林英夫, 『帝國日本と總力戰體制』, 有志舎, 2004, p.107.

95) 古川隆久, *ibid.*, p.27; 額顯厚, *ibid.*, p.72.

96) 伊藤彰浩, 「戰時期日本Tにおける‘人的資源’政策: 戰時動員と高等教育をめぐる政治過程」, 『大学論集』18集, 広島大学 大学教育研究センター, 1989, p.132.

97) 「座談會: 日本行政の回顧(4)」, 『行政と經營』3号, 行政調査協會, 1962, p.7.

육군에서는 마츠키 중장을 비롯해 후에 군무국장이 된 나가타, 그리고 후에 국무대신이 된 야스이 토오지(安井藤治) 등의 인사들이 국가총동원을 직접 준비하겠다는 강력한 주장도 제기하고 있었습니다. 저희는… 직접적인 군축은 아니더라도 만일의 경우에 대비하는 **국력 증강 보육을 목표로 그 기초 준비에 중점**을 두고 있었습니다.

이러한 군부 인사들과 정치권 및 관료측의 시각차는 국가총동원기관설치준비위원회 설립 과정에서도 그대로 드러났다. 1926년 4월 위원회 설립 결정에서 그 목적을 ‘국가총동원’과 ‘산업 조장,’ ‘사회 정책’ 등으로 나열했는데, 이는 당시 군부측과 정치권 및 관료측이 양자의 갈등으로 인한 기관 자체의 출범이 와해될 것을 우려해 서로 다른 시각을 상호 절충·병기하는 수준에서 일단 위원회를 출범시켰음을 의미하는 것이었다.<sup>98)</sup>

한편 자원국 설치 과정에서 위원회의 간사를 맡았던 나가타의 입장을 주목할 필요가 있다. 나가타는 이미 1922년 독일 출장 보고서에서 독일의 패전은 “통수부의 필요 이상의 권력 확대”에 있으며, 통수사령은 “국무의 수행에 지장을 주지 않는 사항에 한정될 필요가 있다”는 의견을 개인적으로 피력한 바 있었다.<sup>99)</sup> 그의 이러한 입장은 위원회 논의 과정에서 정치권 및 관료측의 주장에 유연하게 대응할 수 있는 계기가 되었다. 특히 나타가는 군수국 당시 부처 간 상호 협조가 이루어지지 않았고, 또한 군수동원이 육해군만으로 해결될 수 없는 문제라는 점도 잘 알고 있었다.<sup>100)</sup>

국가총동원의 준비는… **단순히 국방 목적을 달성하는데 있는 것이 아니라 평시부터 국력의 통제, 능률의 증진 등에 이바지하는 것으로** 이른바 진정한 경제적 국방이라고 할 수 있습니다. 특히 조사 통계의 완비는

98) 渡辺清志, *ibid.*, p.74; 御厨貴, *ibid.*, p.125.

99) 諸橋英一, *ibid.*, p.273.

100) 永田鉄山, 『國家總動員』, 大阪毎日新聞社, 1928, pp.37~38.

각종 정책 확립에 크게 공헌할 수 있고, 부족 자원의 조장(助長), 산업 조직의 개선, 각종 제식 양식 표준 방식 등의 통일은 직접적으로 **산업 경제계에 이익**을 가져오며, 직업 중개 기관의 정비, 각종 관구(管區)의 통일, 폐품 대용품의 이용, 재해 응급 준비제도의 설정 등은 **사회 정책 색신 향상**에 기여하는 바가 크다는 점입니다(강조-필자).<sup>101)</sup>

위 언급에서 보듯, 나가타는 국가총동원이 산업정책 및 사회정책과 대립되는 것이 아닌 양자의 조화도 가능하다는, 즉 정치권 및 관료층의 입장도 수용하고 있었던 것이다. 그 결과 자원국은 표면적으로 주요 부서에 관료들이 기용되고, 자원국의 업무 영역도 인적·물적 자원의 통제 운용 계획의 입안과 수행 및 관련 조사 등을 총괄하는 것으로 귀결되었다. 그러나 애초에 군이 자원국 설립을 추진한 논리가 “전쟁을 유리하기 수행하기 위해서는 국가가 활용할 수 있는 일체의 인적 및 물적 자원을 가장 효율적으로 통제 운영하여, 최대 국방 능력을 발양(發揚)하지 않으면 안된다”<sup>102)</sup>는 점이었음을 감안한다면, 실질적으로는 군의 입장이 대부분 관철된 결과였다.

〈표 2〉 군수국(국세원)과 자원국의 차이<sup>103)</sup>

| 구분   | 군수국(국세원)         | 자 원 국                                                        |
|------|------------------|--------------------------------------------------------------|
| 목적   | 군수 충족            | 총자원의 통제 운용, 군수 및 민수의 충족                                      |
| 임무   | 「군수공업동원법」의 실시    | 국력 배양 및 발휘와 관련된 모든 인적·물적 자원의 조사, 보육, 평시시설 및 통제운영 계획 등의 연계·통일 |
| 권한   | 불명확              | 각 부처와의 자료 정비와 사무 연계 통일                                       |
| 조직   | 육·해군 차관이 군수차관 겸임 | 문관장관, 무관은 수뇌부에 미참여                                           |
| 자문기관 | 군수평의회            | 자원심의회                                                        |

101) *ibid.*, pp.55~56.

102) 「資源局並資源審議會設置ノ必要ナル理由」, 渡辺清志, *ibid.*, p.75 재인용.

103) 防衛片防衛研修所戰史室, *ibid.*, pp.251~252; 안재익, 앞의 논문, 41쪽 재정리.

이러한 군의 논리는 ‘군수’ 차원에 머물렀던 군수국(국세원) 시절에 비해 그 논리가 상당히 치밀하게 ‘변용’되었음을 보여준다. 여기에는 무엇보다 1차대전기 구미 각국을 시찰한 나가타 등의 ‘총력전 장교’들의 인식이 상당히 반영된 결과였다. 이는 군수국(국세원)과 자원국을 비교하면 더욱 확실해진다.

이렇듯 자원국의 출범은 1차대전 과정에서 등장한 총력전 구상이 범국가적 차원에서 제도적으로 정착되었다는 중요한 의미를 갖는다. 특히나 1930년부터 본격화된 자원국의 총동원계획 입안은 「총동원기본계획강령」(1930.4.8)과 「총동원기간계획강령」(1930.4.1) 등으로 이어지면서 상당한 성과를 거두었다.<sup>104)</sup> 그러나 한편으로 총력전에 대해 서로 다른 시각을 견지하고 있던 군부측과 정치권 및 관료측이 1927년 5월 자원국 설치를 통해 이루어진 ‘물리적 결합’은 ‘화학적 결합’까지는 이르지 못했다. 즉 군부의 입장에서 전시계획의 중추적 입안 기관으로서 자원국이 반드시 필요하기는 했지만, 한편으로 ‘기획기관’에 머무르는 자원국으로서는 계획의 실효성을 확보하는데 여전한 어려움이 있었기 때문이었다.<sup>105)</sup> 또한 정치권 및 관료들의 입장에서 자원국에서 입안한 계획은 현실에 전혀 영향을 미치지 못한다는데 한계를 느끼고 있었다. 즉 관료들이 추구한 국력의 증강이라는 측면에서 자원 비축, 과학연구의 진흥, 생산 장려 등의 여러 정책은 예산의 제약에 따라 의도한 성과를 거두지 못했을 뿐만 아니라, 군부측이 추진한 정책 과제들로 인해 관료들이 추진한 정책들은 자원국 내부의 우선순위에서도 밀려났던 것이다.<sup>106)</sup>

특히 1929년 「자원조사법」 제정 이후 기획부와 총무부 체제로 개편된 자원국은 자원 보육(保育)이라는 추상도가 높은 경제적 논리를 추구하는 문관 관료들은 총무부에, 실현가능한 국가총동원을 준비하는 군사적 논리를 추구하는 군부 인사들은 기획부로 나누어 서로 상반된 입장을

104) 額顯厚, *ibid.*, pp.75~76; 古川隆久, *ibid.*, pp.27~28.

105) 防衛庁防衛研修所戰史室, *ibid.*, p.549.

106) 古川隆久, *ibid.*, p.29.

취하게 되었다.<sup>107)</sup> 이러한 자원국의 내부적 갈등 확대는 1920년대 후반부터 국책을 총괄하는 또 다른 ‘경제참모본부’의 설치 주장으로 이어졌고<sup>108)</sup>, 1929년 세계대공황, 정당정치의 몰락, 군부의 권력 강화 등의 여러 요인과 맞물려 1930년대 들어 그 논의는 급물살을 타게 되었다.

## 5. 결 론

유럽 대륙을 중심으로 국가들 간 총력전으로 치러진 1차대전은 막대한 인명 피해와 엄청난 규모의 파괴를 가져온 후 막을 내렸다. 이제 전쟁의 참상을 경험한 세계 각국은 전쟁을 되풀이하지 않기 위한 국제적 대응 방안 마련에 나섰지만, 한편으로 미래의 총력전을 대비한 국가적 체제 정비에도 주력하게 되었다. 이른바 총력전 체제의 전지구적 확산이었다. 다만 개별 국가들이 처한 역사와 환경 그리고 제반조건들의 차이는 총력전 체제 구축의 방법에서 민주주의적 기획(democratic planning)과 파시스트적 기획(fascist planning) 그리고 사회주의적 기획(socialist planning)이라는 세 가지 유형으로 나타났고, 독일과 일본은 바로 파시스트적 기획(fascist planning)의 선두주자였다.<sup>109)</sup> 독일과 달리 1차대전을 간접적으로만 체험했던 일본이 파시스트적 기획에 주력한 데에는 무엇보다 당시 일본의 지도층은 물론 군부와 대중들이 일종의 불안감과 초조감에 휩싸여 있었기 때문이었다.

청일전쟁과 러일전쟁을 통해 ‘아시아 제일의 국가’로 올라선 일본이었지만 1차대전을 목도하며, 서구 강대국들과의 국력 차이를 절감했고, 더욱이 1922월 체결된 워싱턴해군군축조약으로 해군력 증강이 제한되면서

107) 御厨貴, *ibid.*, pp.128~129.

108) 1928년 7월 다나카 기이치(田中義一) 수상은 외교, 교육, 경제, 사회정책을 포함한 모든 국책을 총괄하는 ‘국책대조사기관’의 설치를 추진했지만 좌절되었다. 《동아일보》, 1928.7.7.

109) Janis Mimura, *ibid.*, p.3.

일본의 정계와 군부 지도자들은 서구 강대국들의 압박에 무력함을 느끼게 되었다. 특히 1920년대 내내 지속된 극심한 경제 불황은 일반 대중들 사이에서도 이를 타개할 국가적 전략을 요구하고 있었다. 이렇듯 1차대전 이후 총력전 체제 구축의 시급성과 지속된 경제 불황에 대한 범국가적 차원의 대책으로 정부와 군부의 견해가 수렴된 것이 바로 ‘경제참모본부’의 창설이었다. 1차대전이라는 역사적 중대 국면에서 일본 정부와 군부는 위로부터의 파시스트 기획을 통해 총력전은 물론 국력 증강을 위한 대비책 마련에 나섰던 것이다.

이러한 기획의 입안자들이 바로 ‘총력전 장교들’이었다. 물론 당시 군수국-국세원-자원국 등의 내각 직속 기구들은 전쟁동원 계획의 입안과 실행을 서둘러야 한다는 군부측 의견과 이보다는 장기적으로 국력의 증강을 도모해야 한다는 관료와 정치권의 시각 차이 앞에서 일정한 한계도 가지고 있었음은 부인할 수 없다. 그러한 점에서 1920년대는 1930년대부터 1945년 패전에 이르기까지 독주했던 군부가 ‘자유로운 비판의 대상이 될 수 있었던 단 한 번의 시기’<sup>110)</sup>였다고 할 수 있다. 그럼에도 1920년대 경제참모본부들과 총력전 장교들 사이에서 나타난 파시스트적 기획은 단기적인 전시 동원 문제는 물론 장기적인 국력 증강이라는 과제를 해결할 수 있는 논리를 제공한 첫 번째 단계였고, 이후 이들의 계획은 1930년대 초반 만주에서 실행에 옮겨져, 이후 일본으로 ‘역류’하게 되었다.<sup>111)</sup> 결국 1937년 창설된 기획원은 군부가 애초에 구상했던 평시의 경제참모본부로서, 아시아국가들을 희생양으로 삼아 잔혹한 전쟁과 제국으로의 길로 치닫는 일본의 국가전략을 수립하는 ‘중대한’ 임무를 맡게 되었다.

(원고투고일 : 2013. 8. 16, 심사수정일 : 2013. 11. 12, 게재확정일 : 2013. 11. 20)

주제어 : 제1차 세계대전, 총력전, 총력전 장교, 경제참모본부, 군수국, 국세원, 자원국, 나가타 데츠잔(永田鉄山)

110) 후지와라 아키라, 앞의 책, 176쪽.

111) 임성모, 「『國防國家』의 實驗: 滿洲國과 日本파시즘」, 『中國史研究』 16집, 중국사학회, 2001.



&lt;ABSTRACT&gt;

## A Study on Total War Plan and ‘Economic General Staff’ of Japan in the 1920s

Park, Sung-jin

This paper is to investigate the total war plan emerged in Japan in the 1920s and the formation process of such system through the formation of economic general staff including the ‘Munitions Bureau’(軍需局, 1918-1920), the ‘National Strength Evaluation Board’(國勢院, 1920-1922) and the ‘Resources Bureau’(資源局, 1927-1937) and its history of change. The entire Japan was severely concerned about how to cope with the First World War symbolizing the total war in the 1920s. The military authorities had shown the most sensitive response and the political circle couldn’t be excluded from such trend. In particular, the army sincerely examined the aspects of the total war and clarified how to cope with the war. However, such an approach was inevitably led to a total war plan due to the limit of industrial capability at that time and insufficient resources. Nevertheless, some middle-level officers in the army gathered momentum and formed a group of ‘the total war officers’ and presented a longer-term and more in-depth plan.

The military authorities and the political circles agreed on the necessity to strengthen the national power for the total war. To this end, the Economic General Staff including the Munitions Bureau, the National Strength Evaluation Board and the Resources Bureau were established on the institutional level. However, the differences in opinions among the military authorities insisting to quicken the planning and implementation of short-term war plan and the political circle asserting to strengthen the national power in the longer term restricted the activities of the Economic General Staff.

The military authorities which were politically restricted in the 1920s couldn't help withdrawing their insistence due to the political barrier. In this aspect, the 1920s could be the only period which could curb the military authorities. Meanwhile, the total war officers emerging since the late 1920s provided the theory enabling to overcome such barriers and their theory was earnestly implemented in the 1930s.

Key Words : The First World War, Total War, Total War Officer, Economic General Staff, the Munitions Bureau(軍需局), the National Strength Evaluation Board(國勢院), the Resources Bureau(資源局), Nagata Tetsuzan(永田鐵山)