

Journal of Military History
2021, No. 119, pp.81-113
<https://doi.org/10.29212/mh.2021..119.81>
Printed in the Republic of Korea

중일전쟁기 일본 육해군의 임시군사비 전용 문제 분석*

— 제국의회에서의 논의를 중심으로 —

윤현명**

1. 머리말
2. 중일전쟁과 임시군사비의 성립
3. 임시군사비 전용과 관련한 논의
4. 임시군사비 전용의 실태 분석
5. 맺음말

1. 머리말

임시군사비는 근대 일본 정부가 전쟁을 위해 운용했던 군사비다. ‘임시군사비’라는 이름에서 보듯, 전쟁 수행을 위해 한시적으로 운용

* 이 논문은 2017년도 학위논문의 일부를 수정·가필한 것임.

** 자유기고가

되었고, 통상의 군사비와는 구별된다. 운용 시에는 임시군사비특별 회계를 설치하고, 이를 근거로 예산을 계상한다. 일본 정부는 네 차례에 걸쳐 임시군사비를 운용했는데, 그 시기를 열거하면 청일전쟁, 러일전쟁, 제1차 세계대전과 시베리아 출병, 중일전쟁과 태평양전쟁 총 4개의 시기이다. 근대 일본의 주요 전쟁은 다 들어있는 셈이다.¹⁾ 선행연구를 통해 임시군사비의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.²⁾

첫째, 임시군사비는 공채(公債)를 재원으로 삼아 방대한 군사비를 비교적 손쉽게 조달할 수 있게 했는데, 반면 제국의회에서 기밀상의 이유로 예산의 내용이 거의 공개되지 않고 회계검사도 제한되었다.

둘째, 임시군사비의 근거가 되는 임시군사비특별회계는 전쟁의 종결까지를 하나의 회계연도로 하기 때문에 일단 성립하면 전쟁과 전후 처리가 끝날 때까지 장기간 유지되었고, 중간결산도 이루어지지 않았다.

셋째, 전비(戰費)의 핵심을 차지했으며, 재정적으로 전쟁 수행을 뒷받침해주었다는 점에서 임시군사비는 근대 일본의 전쟁에서 중요한 역할을 했다.

오랫동안 임시군사비는 재정사·경제사의 연구(혹은 조사) 주제로 분류되어 연구가 제한적으로 이루어졌고, 그래서 재정·경제사의 영역 이외에는 별로 알려지지 않았다.³⁾ 그러다가 정치사의 시점으로 임시군사비를 파악한 요시다 유타카(吉田裕)의 연구를 계기로, 일본

1) 근대 일본의 주요 전쟁이 어떻게 전개되었는가에 관해서는 박영준, 『제국 일본의 전쟁』, 사회평론아카데미, 2020 참조.

2) 윤현명, 「중일전쟁기 일본 제국의회 의 임시군사비 심의」, 『일본역사연구』 46집, 2017, 184쪽.

3) 재정사·경제사 관련 선행연구 목록에 대해서는 윤현명, 「중일전쟁기 일본 제국 의회의 임시군사비 심의」, 『일본역사연구』 46집, 2017, 184~185쪽 참조.

근대사 연구자들의 주목을 받게 되었다.⁴⁾ 그리고 요시다의 연구 이후에도 정치사의 시점으로 임시군사비를 파악한 연구가 여러 건 이루어졌다. 이들 연구는 근대 일본의 전쟁과 정치과정에서 임시군사비가 어떤 역할을 했는지를 주목하고 있는데, 대표적으로 요시다 유타카의 연구⁵⁾, 스즈키 아키라(鈴木晃)의 연구⁶⁾, 윤현명의 연구⁷⁾를 꼽을 수 있다. 이들 연구를 차례로 살펴보자.

요시다는 일찍부터 일련의 연구를 통해, 일본의 육해군이 중일전쟁을 위한 임시군사비를 전용해서 미국과 소련에 대비한 군비 확장에 사용했고, 임시군사비를 통한 군비 확장이 일본이 미국과의 개전을 결정하는 하나의 요인이 되었다고 지적하고 있다.⁸⁾ 요시다의 연구는 정치과정·전쟁과 관련해서 임시군사비의 중요성을 강조한 선구적인 연구이다. 또 스즈키는 저서를 통해 임시군사비특별회계라는 제도가 임시군사비라는 방대한 전쟁 예산을 편성하게 하고, 이것으로 인해 중일전쟁과 태평양전쟁 수행이 가능했다고 강조한다.⁹⁾ 전반적인 취지는 요시다의 주장과 비슷하다. 다만, 임시군사비와 관련

-
- 4) 임시군사비에 관한 가토 요코와 허버트 빅스 언급 참조. 加藤陽子, 『それでも, 日本人は‘戦争’を選んだ』, 朝日出版社, 2009, 366~369쪽;ハーバート・ビックス著, 吉田裕監修, 岡部牧夫·川島高峰·永井均訳, 『昭和天皇 下』, 講談社, 2002, 38~39쪽.
- 5) 吉田裕, 「『国防国家』の構築と日中戦争」, 『一橋論叢』92卷1号, 1984; ____, 『敗戦前後—昭和天皇と五人の指導者—』, 青木書店, 1995; ____, 『日本人の戦争観—戦後史のなかの変容—』, 岩波書店, 1995; ____, 『シリーズ日本近現代史6 アジア・太平洋戦争』, 岩波書店, 2007.
- 6) 鈴木晃, 『臨時軍事費特別会計—帝国日本を破滅させた魔性の制度—』, 講談社, 2013.
- 7) 윤현명, 「근대 일본의 임시군사비에 대한 일고찰」, 『한국학연구』 28호, 2012; ____, 「중일전쟁기 일본 제국회의의 임시군사비 심의」, 『일본역사연구』 46집, 2017.
- 8) 吉田裕, 『敗戦前後—昭和天皇と五人の指導者—』, 青木書店, 1995, 24~26쪽; ____, 『日本人の戦争観—戦後史のなかの変容—』, 岩波書店, 1995, 18~20쪽; ____, 『シリーズ日本近現代史6 アジア・太平洋戦争』, 岩波書店, 2007, 30~31쪽. 참고로 요시다 유타카보다 먼저 임시군사비 전용에 의한 군비 확장을 언급한 이토 마사노리의 언급도 존재한다. 伊藤正徳, 『帝国陸軍の最後1 一進攻篇—』, 文藝春秋社, 1959.
- 9) 鈴木晃, 앞의 책, 1~5쪽.

한 새로운 사료가 없다는 점이 아쉽다. 마지막으로 윤현명은 연구를 통해 청일전쟁부터 태평양전쟁에 이르기까지 임시군사비의 흐름을 개괄하고 임시군사비가 근대 일본에 미친 영향을 고찰했다.¹⁰⁾ 또 중일전쟁기 제국의회에서 임시군사비가 어떻게 논의되었는가에 관해서도 분석했다.¹¹⁾ 윤현명의 연구는 임시군사비를 둘러싼 논의에 대해 다루었다는 점에서 중요하다.

이상의 선행연구를 토대로 본고에서는 중일전쟁기 일본 육해군의 임시군사비 전용 문제에 주목한다. 이 문제에 관해서는 요시다가 선행연구를 통해, 중일전쟁기에 일본의 육해군이 중일전쟁의 전쟁 비용이었던 임시군사비를 전용해서 미국과 소련에 대응하는 군비 확장에 지출했다는 것, 또 이것이 미국과의 전쟁을 결정하는 데 영향을 주었다고 주장한 바 있다. 또 윤현명도 선행연구를 통해 이 부분을 언급되고 있다. 20세기 전반기에 강대국들이 군비를 확장했다는 것은 그다지 특별한 문제가 아니다. 하지만 특정 세력(가령 군부)이 헌법에 규정된 예산 통제를 어기고 대량의 군사비(혹은 전쟁 비용)를 전용해 다른 곳에 사용하는 것은 대내외의 정치과정, 대외적인 외교·안보와 관련해 중대한 영향을 끼친다. 가령 바이마르 공화국 시기 독일 국방군은 의회와 재무 당국의 통제를 회피하며 재군비 예산을 독자적으로 운용했다. 그리고 이를 바탕으로 독일은 히틀러 집권 이전에도 장기간, 은밀하게 재무장을 진행할 수 있었다.¹²⁾ 그런 의미에서 중일전쟁기 일본 육해군이 임시군사비 전용 문제는 당시 일본의 정치과정, 전쟁에 이르는 과정을 생각할 때 중요한 문제라고 할 수 있다.

여기에 관해, 선행연구는 임시군사비 전용에 대해 언급을 하긴

10) 윤현명, 「근대 일본의 임시군사비에 대한 일고찰」, 『한국학연구』 28호, 2012.

11) 윤현명, 「중일전쟁기 일본 제국의회의 임시군사비 심의」, 『일본역사연구』 46집, 2017.

12) 大島通義, 『総力戦時代のドイツ再軍備』, 同文館, 1996 참조.

했지만, 해당 문제를 상세히 검토하지는 않았다. 특히 윤현명의 연구는 제국의회에서의 벌어진 임시군사비 전반에 걸친 논의를 다루었는데, 임시군사비 전용 문제에 대해서는 단편적으로만 다루었다. 특히 정부 측 답변에 대한 면밀한 검토가 이루어지지 않았다. 한편, 근대 일본에서 임시군사비는 다른 군사비와는 달리, 기밀상의 이유로 예산의 내용이 거의 공개되지 않았고, 사회적인 논의 또한 이루어지지 않았다. 그러나 예외적으로 제국의회에서는 예산 심의를 위해 임시군사비에 대한 논의가 이루어졌고, 이와 관련해서 속기록이 남아있다. 특히 법률안위원회와 예산위원회의 경우에는 논의 내용이 더 자세하게 남아있다.¹³⁾ 또 1930년대 이후 군부의 대두, 군국주의의 득세 속에서 의회의 입지가 좁아지긴 했지만, 여전히 제국의회는 입법권과 예산권을 행사했다. 그리고 제국의회는 당시 민감한 주제인 군사작전, 군사비에 대해 비판·질문을 할 수 있는 거의 유일한 장소이기도 했다. 따라서 제국의회에서의 논의는 당시 일본 지도층이 임시군사비의 전용 문제를 어떻게 인식하고, 어떤 과정을 거쳐 의사 결정을 했는지를 잘 보여줄 수 있다.

그러므로 본고에서는 선행연구를 참고하면서 제국의회의 법률안위원회와 예산위원회에서 이루어진 논의를 중심으로, 그리고 선행연구에 없는 새로운 사료(해군과 대장성의 자료)를 추가해서 임시군사비 전용의 실태를 짚어볼 것이다. 그 순서를 정리하면 다음과 같다.

먼저 중일전쟁 발발로 임시군사비가 성립한 것 그리고 전쟁 비용인 임시군사비는 결코 다른 용도로 전용되어서는 안 되는 예산임을 서술할 것이다. 그다음에는 제국의회 의원들이 임시군사비의 전용

13) 제국의회 속기록은 근대 일본의 임시군사비에 대한 논의가 실려 있는 거의 유일한 사료이다. 물론, 시기에 따라서 기록의 양은 다른데, 중일전쟁과 태평양전쟁 시기가 자세하다. 그중에서도 중일전쟁 시기가 더 자세하다. 또 중일전쟁 시기라고 해도 위원회 속기록이 본회의 속기록보다 더 상세하다. 주요 논의가 대부분 위원회에서 이루어졌기 때문이다. 결국, 제국의회 위원회 속기록은 임시군사비에 관련해서 대단히 귀중한 자료라고 할 수 있다.

가능성을 걱정하며 정부 측에 문제를 제기하고, 이에 대해 정부 측 인사들이 대응하는 등 제국의회(제국의회)의 논의를 서술할 것이다. 그리고 마지막으로 정부 측 인사들의 발언을 검토할 것이다. 이를 통해 정부 측 인사들의 답변이 허위였다는 것을 밝히며, 임시군사비 전용의 실태를 짚어볼 것이다. 또 덧붙일 것은 시기를 중일전쟁기로 설정했지만, 구체적으로는 제72의회(1937년 9월 소집)에서 제75의회(1939년 12월 소집)까지의 논의를 분석 대상으로 한다. 그 이유는 제76의회(1940년 12월 소집)와 제77의회(1941년 11월 소집)는 중일전쟁기이긴 하지만, 대미 관계의 악화 속에서 임시군사비에 대한 문제 제기 와 비판이 거의 사라진 시기였기 때문이다.

2. 중일전쟁과 임시군사비의 성립

1931년 9월의 만주사변을 계기로 일본은 대륙 침략을 본격화했다. 일본의 군사행동은 국제사회로부터 커다란 비판을 받았지만, 내부적으로는 폭넓은 지지를 받으며 진행되었다. 만주사변은 1933년 5월의 당고(塘沽) 정전협정으로 일단락되었지만, 그 후에도 일본의 대륙 침략 기도는 계속되었다. 그 후 1937년 중일전쟁이 발발할 때까지 일본에서는 내부적으로는 군부의 정치적 영향력 증대, 혁신 관료의 등장, 정당정치의 쇠퇴가 진행되었고, 대외적으로는 중국과의 긴장 관계, 국제연맹 탈퇴와 그에 따른 국제관계 악화, 독일과의 방공협정 체결이 진행되었다. 한편 1936년 6월에는 제국국방방침(帝國國防方針)¹⁴⁾의 제3차 개정이 이루어졌다. 이것은 미국과 소련을 동등하게 제1 가상적국으로 규정하고 작전초동 병력을 50개 사단으

14) 근대 일본의 국가전략을 담은 최고 국책. 군부가 주도해서 작성하고 내각이 이를 승인했다.

로 확장하는 한편,¹⁵⁾ 항공병력과 해군력을 대폭 확장하는 것을 규정하고 있었다.¹⁶⁾

이러한 상황 속에서 입헌 정치의 중요한 축인 제국의회는 기능을 현저하게 위축되었다. 당시 제국의회가 육해군의 대규모의 군사비를 큰 반대 없이 통과시켜 주었던 것도 이를 반영한다. 그래서 중일전쟁 4개월 전인 1937년 3월에 『도쿄아사히신문』은 「군부의 예산과 의회의 심의권」에서 군사비로 인해 의회의 예산심의권이 축소되는 것을 우려하기도 했다.¹⁷⁾ 하지만 그럼에도 불구하고 제국의회와 이를 구성하는 정당 세력은 여전히 무시할 수 없는 세력이었다. 가령 육군 출신의 하야시 센주로(林銑十郎) 수상은 무리하게 중의원을 해산시키고 의회 세력을 교체하려고 했다가 정당 세력의 반격으로 내각에서 총사퇴하기도 했다. 여전히 기존의 정당 세력은 중의원을 장악하며 의회를 내각(정권)을 압박할 정도의 힘을 보유하고 있던 셈이다. 그러므로 중일전쟁 발발 직전, 즉 1937년 6월에 탄생한 제1차 고노에 내각(1937년 6월~1939년 1월)은 정당 세력과의 협조를 표방했던 것이다.

1937년 7월, 노구교(蘆溝橋)에서의 중국군과 일본군이 교전한 것을 계기로 중일전쟁이 발발했다. 고노에 내각은 중국과의 전쟁을 ‘지나사변(支那事變)’으로 규정하는 한편, 전시체제로의 이행을 본격화했다. 그리고 중일전쟁을 위한 임시군사비특별회계의 설치를 결정하고, 임시군사비특별회계법안과 임시군사비 예산안을 제국의회에 제출했다. 동 법안과 예산안은 제72의회(1937년 9월 소집)에 제출되어 제국의회 심의를 받았다. 법률안과 예산안은 각각 해당 위원회를 거친 뒤, 본회의에 상정된다. 그러므로 본회의 상정 이전에 임시군사비특별회계법안은 중의원법률안위원회와 귀족원법률안위원회,

15) 그 이전에는 40개 사단을 규정하고 있었다.

16) 山田朗, 『軍備擴張の近代史』, 吉川弘文館, 1997, 43쪽.

17) 『東京朝日新聞』, 1937년 3월 5일자.

임시군사비 예산안은 중의원예산위원회와 귀족원예산위원회의 심사를 거쳐야 했다. 제출된 임시군사비특별회계 법안의 내용은 다음과 같다.¹⁸⁾

- 제1조 지나사변에 관한 임시군사비의 회계는 일반 세입세출과 구분하고 사건의 중국까지를 1회계연도로 해서 특별히 이것을 정리할 것.
- 제2조 일반회계에 속한 육해군성 소관의 북지사건비(北支事件費) 및 대장성 소관의 북지사건 제1예비금 및 그 재원을 충당할 세입은 본 회계로 이관해서 정리할 것.

제1조는 임시군사비의 회계가 지나사변, 즉 중일전쟁을 위한 것임을 명시하고 있고, 그 회계연도는 지나사변이라는 사건의 중국까지로 규정하고 있다. 또 제2조는 중국과의 군사 충돌 초반에 만들어진 북지사건비도 임시군사비특별회계로 합칠 것을 명시하고 있다. 이를 보면, 임시군사비특별회계는 중국과의 전쟁을 위해 설치하는 것이고, 임시군사비 예산 또한 중일전쟁을 위해 사용해야 한다. 법안을 심의하는 제국의회 의원들도 그 사실을 인식하고 있었던 것은 물론이다.

임시군사비특별회계법안을 심사하는 9월 6일의 중의원 법률안위원회에서 사회대중당의 고노 미쓰(河野密) 의원은 임시군사비특별회계를 설치하는데 이의는 없지만, 중일전쟁이 언제 끝날지 모른다고 지적했다. 그리고 설사 전쟁이 끝났다고 하더라도 여러 가지 문제가 생길 수 있다고 말했다. 고노 의원은 그 예로 제1차 세계대전을 위한 임시군사비가 시베리아 출병까지 이어져 장기화했고, 시베리아 출병 당시 임시군사비가 정치자금으로 횡령되었다는 의혹이 불거졌던 일을 언급했다. 그래서 시베리아 출병 당시의 경험을 고려해서, 임시군사비특별회계의 회계연도를 사건의 중국까지가 아닌, 다른 예

18) 『法令全書』, 內閣印刷局, 1937년 10월, 144쪽.

산처럼 1년 단위로 한 다음 매년 결산할 것을 제안했다.¹⁹⁾ 이에 대해 정부 측의 가야 오키노리(賀屋興宣) 대장대신은 임시군사비의 매년 결산은 군사행동의 능률을 방해할 수 있기 때문에 안 된다고 하면서, 임시군사비의 기간이 불필요하게 늘어나는 것은 정부로서도 엄히 삼가고 있다고 답했다.²⁰⁾ 또 다음날 중의원법률안위원회에서 민정당의 가와사키 가쓰(川崎克) 의원도 제1차 세계대전의 임시군사비가 시베리아 출병까지 이어져 장기화하고 여러 가지 부정적인 사건이 벌어진 일을 거론하며 중일전쟁의 임시군사비에 대해 우려하기도 했다.²¹⁾

근대 일본의 세 번째 임시군사비였던 제1차 세계대전을 위한 임시군사비는 제1차 세계대전이 발발한 해인 1914년에 성립했다. 그러나 시베리아 출병의 비용으로 전환되어 무려 1925년까지 유지되었다. 그리고 그 과정에서 시베리아 출병을 위한 임시군사비 300만 엔을 육군 대장 다나카 기이치(田中義一)가 정치자금으로 횡령했다는 의혹이 정치 문제가 되어 소동이 일어난 적이 있었다. 의원들은 과거에 있었던 폐해를 명확히 기억하고 있었던 것이다. 그 때문에 의원들은 임시군사비 자체는 반대하지는 않았지만, 임시군사비가 목적 외로 사용될 수 있다는 것을 분명히 인식하고 있었다.

위와 같은 인식은 임시군사비 예산을 심의하는 예산위원회에서도 나타났다. 중의원예산위원회와 귀족원예산위원회에 제출된 임시군사비 예산안은 육군임시군사비 약 14억 2271만 엔, 해군임시군사비 약 3억 4995만 엔, 예비비 2억 5000만 엔, 총 약 20억 2267만 엔이었다.²²⁾ 9월 6일, 중의원예산위원회에서 민정당의 오가와 고타로

19) 『第72回帝國議會衆議院支那事變ニ關スル臨時軍事費支弁ノ爲公債發行ニ關スル法律案外四件委員會』 第2回, 1937년 9월 6일, 50~51쪽.

20) 위의 자료, 50~51쪽.

21) 『第72回帝國議會衆議院支那事變ニ關スル臨時軍事費支弁ノ爲公債發行ニ關スル法律案外四件委員會』 第3回, 1937년 9월 7일, 2쪽.

22) 참고로 당시 일반회계 예산액은 약 34억 8889만 엔이고 그중 육군과 해군 예산은

(小川郷太郎) 의원은 예산안에 대한 육군과 해군 측의 설명을 들은 뒤, 임시군사비는 중국에 대한 속전속결을 목표로 하는 내년 1월까지의 경비인지 물었는데, 이에 스기야마 육군대신은 “철저하게 타격을 가해 빨리 이것을 해결해야 한다고 강조했다.²³⁾ 중일전쟁의 주역인 육군의 목표를 잘 나타내주는 대답이라고 할 수 있다.

위의 질문과 답변에서 보여주듯이 의원들은 임시군사비의 지출은 중국과의 전쟁을 위한 단기적인 조치라고 이해하고 있고, 정부 측 인사들도 이를 인정하고 있었다. 즉, 임시군사비는 중국과의 전쟁을 위한 단기 조치일뿐, 다른 목적 혹은 다른 전쟁을 위한 예산이 아니라는 것이다. 그러한 견해는 중일전쟁기에 처음 생겨난 인식이 아니었다. 가령 제34의회(1914년 9월 소집) 당시 일본 정부는 제1차 세계대전을 위한 임시군사비특별회계법안과 5100만 엔의 임시군사비 예산안을 제국의회에 제출했다. 그런데 5100만 엔의 예산 중 약 1059만 엔의 구축함 10척의 건조비가 들어있어서 이것이 중의원에서 문제가 되었다.²⁴⁾ 전쟁 수행을 위한 임시군사비 예산안에 군비 확장을 위한 예산이 포함되어 있어서 문제라는 것이다. 물론 당시 제1야당인 정우회의 리더였던 하라 다카시(原敬)의 결단으로 정부가 제출한 임시군사비특별회계법안과 예산안은 무사히 통과되었다.²⁵⁾ 이것은 전쟁 수행을 위한 임시군사비는 군비 확장을 위한 용도로 사용하면 안 된다는 것을 잘 보여주는 사례이다. 한편, 대장성에서 발행한 『메이지다이쇼 재정사』에서도 임시군사비를 “육군 및 해군성 소관에 속한 오로지 대적교전(對敵交戰)을 위해 직접 필요한 경비”²⁶⁾라고 규정하고 있다.

약 18억 1943만 엔이었다. 海軍歴史保存会編, 『日本海軍史7 機構・人事・予算決算・艦船・航空機・兵器』, 海軍歴史保存会, 1995, 117~120쪽.

23) 『第72回帝国議會衆議院予算委員會議録』 第2回, 1937년 9월 6일, 2쪽, 6쪽.

24) 『第34回帝国議會衆議院予算委員會議録』 第2回, 1914년 9월 6일, 8쪽.

25) 内田健三·金原左門·古屋哲夫編, 『日本議會史録 2』, 第一法規出版社, 1991, 85쪽.

26) 大蔵省編纂, 『明治大正財政史 5: 歳計(下)』, 財政經濟学会, 1937, 670쪽.

결국, 임시군사비는 당면한 전쟁 수행 이외의 용도로 써서는 안 되는 경비였던 것이다. 그리고 그 원칙은 당시 의원들과 정부 측 인사들도 공유하고 있었다고 볼 수 있다. 그러므로 의원들은 옛 사례에 비추어 임시군사비가 다른 용도로 쓰일 수 있다는 것을 충분히 인식하면서 정부에 주의를 촉구했던 것이다. 물론, 임시군사비특별회계법안과 그 예산안은 모두 위원회를 거쳐 본회의에 상정되었고, 본회의에서도 별다른 이의 없이 통과되었다. 그렇게 네 번째 임시군사비특별회계가 중일전쟁을 이유로 설치되었고, 이를 근거로 임시군사비 운용이 시작되었다. 그리고 이후에도 임시군사비 관련 예산안은 모두 위원회와 본회의에서 원안대로 통과되었다는 것을 미리 밝혀두고자 한다. 즉, 본고에서는 법률안과 예산안의 통과를 전제로 문제를 분석하는 것이다

3. 임시군사비 전용과 관련한 논의

최초에 일본 정부 측, 고노에 내각은 중국의 국민정부를 단기간에 굴복시킬 생각이었다. 일본의 육해군도 이러한 목표로 군사작전을 펼쳤다. 그러나 1937년 11월, 국민정부의 수반 장개석(蔣介石)은 남경(南京)에서 중경(重慶)으로의 천도를 결정하며 장기 항전 태세를 준비했다. 한편, 일본 정부는 전시체제를 강화하는 한편, 제73의회(1937년 12월 소집)에서 임시군사비 추가예산안을 제국의회에 제출했다. 이후 임시군사비는 일회성이 아닌, 매년 지출되는 예산이 된다. 중일전쟁의 장기화에 따른 귀결이었다. 이러한 상황에서 임시군사비가 어떻게 쓰이는데 대한 관심이 높아지는 것은 당연하다. 임시군사비 전용 문제와 관련된 논의를 중심으로 당시의 문제 제기

를 살펴보자.

제73의회(1937년 12월 소집)에서 일본 정부는 임시군사비 제1차 추가예산안 즉, 육군임시군사비 32억 5700만 엔, 해군임시군사비 10억 4300만 엔, 예비비 5억 5000만 엔, 합계 48억 5000만 엔의 예산안을 제출했다.²⁷⁾ 스기야마 육군대신의 표현을 빌리면, 이 예산은 “장기작전”, “장기적 태세에 호응하기 위한” 것이었다.²⁸⁾

제출된 예산안에 대해 1938년 3월 2일, 중의원예산위원회에서 민정당의 미야자와 다네오(宮沢胤男) 의원은 중국에 대한 군사행동이 어느 정도 마무리되었기에 새로운 군사행동을 벌이지만 않는다면, 현재 제출되어 있는 임시군사비만큼의 금액은 필요하지 않다고 지적했다.²⁹⁾ 그러자 가야 대장대신은 예산의 지출은 정세의 변화에 따라 달라지며 필요하지 않은 예산은 쓰지 않는다고 대답했다. 또 후세의 국민에게 재정적 부담을 남기지 않으려고 노력하고 있다고 하면서, 필요한 한도 내에서만 임시군사비를 지출하고 있다고 강조했다.³⁰⁾

미야자와 의원의 질문은 1939년의 제74의회(1938년 12월 소집)에서도 이어졌다. 이때 제출된 임시군사비 제2차 추가예산안은 육군임시군사비 31억 4300만 엔, 해군임시군사비 8억 1200만 엔, 예비비 6억 5000만 엔, 총 46억 500만 엔 규모였다. 대규모 작전이 일단락되어 큰 전투가 벌어지지 않음에도 예전과 다름없는 대규모 예산을 요구하는 이유에 대해 육군과 해군은 점령지의 유지와 전력 유지비용 등을 내세웠다.³¹⁾ 1939년 3월 6일, 중의원예산위원회에서 미야자와 다네오 의원이 격렬한 전투가 없음에도 임시군사비의 요

27) 『第73回帝國議會衆議院予算委員會議錄』 第12回, 1938년 3월 1일, 3쪽.

28) 위의 자료, 3쪽.

29) 『第73回帝國議會衆議院予算委員會議錄』 第13回, 1938년 3월 2일, 5~6쪽.

30) 위의 자료, 6쪽.

31) 『第74回帝國議會衆議院予算委員會議錄』 第16回, 1939년 3월 3일, 1-3쪽.

구액이 줄어들지 않았다고 주장하자, 이에 이타가키 세이시로(板垣征四郎) 육군대신은 예산은 정세에 따라 변할 수 있다고 애매하게 답변했다.³²⁾

격렬한 전투가 없음에도 불구하고 거액의 임시군사비를 요구하는 것에 대해서는 민정당의 나카지마 야단지(中島弥次) 의원이 더욱 강하게 문제를 제기했다. 3월 7일, 중의원예산위원회에서 나카지마 의원은 임시군사비의 내역이 공개가 안 되어 알고 싶어도 알 수 없다고 비판했다.³³⁾ 또 일반회계로 요구해야 할 예산은 일반회계로 요구하고, 임시군사비에서 요구해야 할 예산은 임시군사비로 요구해야 한다고 지적하며, 일반회계와 임시군사비의 구분을 강조했다.³⁴⁾ 나아가 나카지마 의원은 임시군사비 예산안 중 예비비 6억 5000만 엔 중 육군과 해군의 몫이 각각 얼마인지 물었다. 정부에서는 육군 임시군사비, 해군임시군사비, 예비비로 나누어서 예산안을 공개했는데, 그보다 상세한 내역을 물어본 것이다. 이에 정부 측의 다니구치 쓰네지(谷口恒二) 대장성 주계국장은 “예비금의 성질로서 육군은 얼마, 해군은 얼마, 이런 식으로 나누어서 설명할 수 없습니다.”라고 대답했다. 그러자 나카지마 의원이 이를 반박했다. “그것은 이상합니다. 군사비의 성질은 육군임시군사비, 해군임시군사비 이렇게 나누지 않을 수 없다고 생각합니다.”³⁵⁾ 또 나카지마 의원은 1939년도의 물자동원계획에 임시군사비의 예비비가 들어가 있다고 지적하면서 물자동원계획에는 예비비가 육군과 해군으로 나누어졌을 것이라고 주장했다. 또 만약 육군과 해군으로 나누지 않으면 물자동원계획 자체가 성립될 수 없다고 주장했다.³⁶⁾ 하지만 물자동원계획을 담당

32) 『第74回帝国議会議院予算委員会議録』 第17回, 1939년 3월 6일, 4-5쪽.

33) 『第74回帝国議会議院予算委員会議録』 第18回, 1939년 3월 7일, 5쪽.

34) 위의 자료, 12쪽.

35) 위의 자료, 16쪽.

36) 위의 자료, 16~17쪽.

하는 기획원(企劃院)의 아오키 가즈오(青木一男) 총재도 육군과 해군의 물자 구분은 확실하지 않다고 대답하며 다니구치 주계국장의 답변을 방어했다.³⁷⁾ 본래 임시군사비 예비비의 취지는 만일에 대비하는 예산이었다. 그러므로 육군이든 해군이든 탄력적으로 운용할 수 있었고, 그렇게 본다면, 예비비는 미리 육군과 해군으로 나눌 수 없다는 정부 측 주장도 타당해 보인다. 하지만 나카지마 의원은 큰 전투가 없음에도 여전히 거액의 임시군사비를 요구하는 것에 대해 의구심을 갖고 그 원인을 파고든 것이다. 물론 여기에는 육해군의 임시군사비 지출에 대한 불신이 깔려 있었다.

이어서 나카지마 의원은 임시군사비의 예산 외 계약에 대해 추궁했다. 예산 외 계약은 지출 금액·지출연도가 확정되지 않은 특별한 경우, 정부가 의회의 동의를 얻어 맺을 수 있는 계약이었다.³⁸⁾ 당시 정부는 제74의회에 임시군사비의 예산 외 계약으로서 육군 5억 엔, 해군 2억엔을 제출한 상태였다(임시군사비 예산과는 별도).³⁹⁾ 나카지마 의원은 작년까지 없었는데, 왜 금년에 예산 외 계약 금액이 나타났는지 물었다.⁴⁰⁾ 그리고 임시군사비는 회계연도가 없으므로 예산 외 계약을 설치할 필요 없이 그 비용을 임시군사비 예산에 넣으면 되지 않느냐고 하면서, 전년도와 비교해서 전황이 급격하게 변하지도 않았는데, 예산 외 계약으로 7억 엔을 잡은 이유는 어디 있느냐고 물었다.⁴¹⁾ 이에 다니구치 주계국장은 확정적인 예산은 임시군사비 예산으로 요구하지만, 확정적이지 않은 예산은 예산 외 계약으로 요구하고 있다고 대답했다.⁴²⁾ 나카지마 의원은 육군과 해군

37) 위의 자료, 17쪽.

38) 임시군사비의 예산 외 계약에 대해서는 大藏省昭和財政史編集室編, 『昭和財政史4 臨時軍事費』, 東洋經濟新報社, 1955, 102~104쪽 참조.

39) 참고로 예산 외 계약의 금액은 실제 금액이 아니라 지출 한도 금액임.

40) 『第74回帝國議會衆議院予算委員會議錄』 第18回, 1939년 3월 7일, 18쪽.

41) 위의 자료 18~19쪽.

42) 위의 자료, 19쪽.

이 이런 저런 이유를 붙여 임시군사비 요구액을 최대한 늘리고 있다고 의심했던 것 같다.

그러나 정부 측 입장은 확고했다. 중일전쟁을 위해 임시군사비를 정당하게 지출하고 있다는 것이다. 정부 입장대로라면, 임시군사비의 전용 문제는 존재하지 않은 셈이다. 한편, 귀족원에서도 주목할 만한 질문과 답변이 있었다. 2월 25일, 귀족원예산위원회에서 연구회⁴³⁾ 소속 미쓰이 세이치(三井清一) 의원은 현재 각국이 해군력을 확장하고 있다고 지적한 다음, 해군력 확장 경비와 관련해서 임시군사비는 어떤지 물었다. 이에 요나이 해군대신은 해군력 증강을 위한 함정 충실계획⁴⁴⁾은 의회에 지출할 예정이며, “임시군사비는 임시의 군사비이며 충실계획과는 별도로 고려하고 있습니다.”⁴⁵⁾라고 대답했다. 임시군사비는 전쟁 비용이며, 군비 확장과 명백히 구별된다는 것을 재차 밝힌 셈이다.

그렇게 임시군사비와 일반예산(통상적인 군사비)이 명확히 구분된다면, 어디까지가 임시군사비이고 어디까지가 일반예산일까? 실제로 그러한 질문이 중의원예산위원회와 귀족원예산위원회에서 나왔다. 이에 대해 중의원예산위원회에서 정부 측은, 전쟁을 위해 동원된 물자와 인원의 비용을 일반회계에서 임시군사비로 이관하고, 이들의 동원이 해제되면 일반회계로 돌린다고 대답했다.⁴⁶⁾ 이러한 원칙을 그대로 지킨다면, 육군과 해군이 임시군사비를 대량으로 전용하는 일은 없을 것이다. 그러나 제국의회 의원들은 예산안을 심의하면서도 예산의 세부 내역을 확인할 수 없었다. 앞에서 언급했듯이 임시군사비는 기밀상의 이유로 의회에서도 예산의 세부 내역이 공

43) 귀족원 계과의 하나. 귀족원은 중의원과 달리 정당이 없고 계과가 있었다.

44) 당시 일본 해군의 전력 증강 계획은 ‘보충계획’ 혹은 ‘충실계획’으로 불렸다.

45) 『第74回帝國議會貴族院予算委員第四分科會議事速記録』 第1号, 1939년 2월 25일, 5쪽.

46) 『第74回帝國議會衆議院予算委員會議録』 第18回, 1939년 3월 7일, 12~13쪽.

개되지 않았기 때문이다. 정부가 대규모 예산을 요구하는데, 이를 심의하는 의원들이 예산의 세부 내역을 확인할 수 없으면 의회의 예산감독, 나아가 입헌적 예산 통제가 무력화되기 마련이다. 더욱이 초기의 예상과는 다르게 임시군사비의 지출도 계속 커지고 있기에 문제는 더욱 심각했다. 그래서 3월 11일, 귀족원예산위원회에서 공정회(公正會) 소속 야부키 쇼조(矢吹省三) 의원은 “임시군사비가 흡사 일반예산에 대해 예비금과 같은 형태가 되어 있습니다. 정부 쪽에서는 아주 편리한 예산인데, 그렇게 되어버린 것이 아닌가 하는 상상이 듭니다.”⁴⁷⁾라고 발언하기도 했다.

한편, 같은 날 귀족원예산위원회에서는 주목할 만한 질의가 행해졌다. 무소속 가와이 야하치(河井彌八) 의원은 육군 측에 장고봉 사건(張鼓峰事件)의 전비(戰費)를 임시군사비로 지출했는지 물었다.⁴⁸⁾ 장고봉 사건은 일본의 괴뢰국가인 만주국과 소련의 국경지대에서 일본군과 소련군이 충돌했던 사건을 말한다. 일본군의 도발을 시작으로 1938년 7월부터 8월에 걸쳐 전투가 벌어졌는데, 결과는 일본군의 패배로 끝났다. 이에 대해 이타가키 육군대신은 “장고봉 사건에 관한 전비입니다만, 이것은 임시군사비의 지번(支辨)으로 되어 있습니다. 그 사건 하나만 분리해서 조사할 수 없기 때문에 비용이 얼마나 들었는지는 답하기 어렵습니다.”⁴⁹⁾라고 답변했다. 이 답변은 임시군사비가 중일전쟁을 위해서만 지출되지 않았다는 것을 의미한다. 당시 소련군과 싸웠던 제19사단은 조선군(식민지 조선에 주둔하는 부대)으로서 중일전쟁에 참여하지 않았기 때문이다. 조선군과 별도로 관동군(關東軍)도 만주에 주둔하며 소련을 견제하는 역할을 담당했으나, 관동군 역시 중일전쟁에 참가하지 않았다. 그러나 가와이 의원은 그 이상 문제를 제기하지 않았고, 다른 의원도 마찬가지였

47) 『第74回帝國議會貴族院予算委員會議事速記録』 第14号, 1939년 3월 11일, 6쪽.

48) 위의 자료, 18~19쪽.

49) 위의 자료, 19쪽.

다. 중일전쟁과 소련군과의 전투가 직접적인 상관관계는 없지만, 똑같이 전시 상황으로 인식해서 문제를 제기하지 않은 것으로 생각된다. 그럼에도 장고봉 사건의 임시군사비 지출은 임시군사비가 이미 중일전쟁 외 목적으로 사용되고 있었다는 것을 잘 보여주는 사례라고 할 수 있다.

제74의회가 열린 1939년도에도 중일전쟁은 계속되었다. 일본은 중일전쟁의 장기화로 고전하고 있었지만, 그계 끝은 아니었다. 노골적인 대륙 침략으로 인해 미국·영국 및 소련과의 긴장감이 크게 높아지고 있었기 때문이다. 가령 1939년 5월에서 9월 사이 노몬한(만주국과 몽골의 국경 지대)에서 일본의 관동군은 소련군과 대규모 전투 끝에 패했고,⁵⁰⁾ 일본의 중국 침략을 견제하던 미국은 ‘미일통상항해조약’의 폐기를 통고하며 일본을 압박했다. 여기에 1939년 9월에는 독일의 폴란드 침공으로 제2차 세계대전이 시작되었다.

국제정세 악화, 중일전쟁의 장기화 그리고 이에 따른 전시체제의 강화 속에서 제75의회(1939년 12월 소집)가 열렸다. 제75의회에서는 제3차 추가예산안으로서 육군임시군사비 29억 7300만 엔, 해군임시군사비 7억 3700만 엔, 예비비 7억 5000만 엔, 총 44억 6000만 엔의 예산이 성립했다.

제75의회 중의원예산위원회에서 나카지마 의원은 작년도 예산과 비교해서 본비(本費)인 육군임시군사비와 해군임시군사비는 줄었는데, 오히려 예비비는 1억 엔이 늘어난 것이 이해가 되지 않는다고 비판하며 그 이유를 물었다.⁵¹⁾ 이에 대해 하타 슌로쿠(畑俊六) 육군대신과 다니구치 쓰네지 대장성 주계국장은, 언제든지 돌발 사건이 일어날 수 있고, 만일에 대비하기 위해 예비비를 증액했다는 취지의 대답을 했다.⁵²⁾ 그러나 나카지마 의원은 “육군대신과 경리국장의

50) 일명 ‘노몬한 사건’이다.

51) 『第75回帝國議會衆議院予算委員會議錄』 第4回, 1940년 2월 7일, 23쪽.

52) 위의 자료, 23쪽.

답변은 추상적이어서 저로서는 이해하기 어렵습니다. 저는 작전상의 문제에 대해서 이런저런 이야기를 하는 것이 아닙니다. 신문에 보도된 대체적인 경향을 보면 재작년보다 작년, 작년보다 금년에 큰 전투가 줄었습니다. 그러면 상식론으로서 더욱 줄어야 하는 것 아닌가 하고 말하는 것입니다.”⁵³⁾라고 비판했다. 한편, 요시다 겐고(吉田善吾) 해군대신도 나카지마 의원의 질문에 대해, 해군이 해상 봉쇄를 단행하고 있고 작전 지역의 범위가 상당히 넓어졌으며, 중요한 전투에도 협력하고 있다는 등 해군의 상황을 설명했다.⁵⁴⁾ 요컨대 중국과의 전투가 줄었어도 임시군사비 지출을 줄일 계획이 전혀 없다는 것이다.

의원들의 문제 제기와 비판에도 불구하고 정부 측, 특히 육군과 해군의 입장은 바뀌지 않았다. 그리고 제75의회 이후 일본과 주변국의 긴장감이 매우 높아졌기 때문이다. 1940년 9월 일본은 남진 정책의 일환으로 프랑스로 북부 인도차이나에 진주하는 한편, 독일, 이탈리아와 삼국동맹을 체결했다. 그리고 1941년 7월에는 남부 인도차이나에 진주하며 남진 정책을 가속화했다. 이에 대해 미국은 1941년 8월에 대일 석유 수출을 금지하는 등 대일 강경 조치에 나섰다. 이처럼 대외적인 긴장감이 높아지는 상황에서 제76의회(1940년 12월)부터는 임시군사비 전용 문제와 관련된 문제 제기, 비판이 거의 나오지 않는다. 임시군사비 자체에 대한 문제 제기가 사실상 사라졌기 때문이다. 그리고 1941년 12월, 일본은 하와이 진주만을 공격하며 태평양전쟁을 시작했고, 그 후 중일전쟁의 임시군사비는 태평양전쟁으로 이어지게 된다.

53) 위의 자료, 25쪽. 이 부분은 윤현명, 「중일전쟁기 일본 제국의회 의원들의 임시군사비 심의」, 『일본역사연구』 46집, 2017, 201쪽 부분을 그대로 인용한다.

54) 『第75回帝國議會衆議院予算委員會議録』 第4回, 1940년 2월 7일, 26쪽.

4. 임시군사비 전용의 실태 분석

그럼, 여기서 제72의회(1937년 9월 소집)에서 제75의회(1939년 12월 소집)까지의 논의를 정리해보자. 정부 측의 기본 입장은 확고했다. 임시군사비는 중국과의 전쟁을 위해 정당하게 지출되고 있다는 것이다. 그리고 그 논의에서 ‘임시군사비의 전용’이란 단어는 나오지 않는다. 하지만 의원들은 임시군사비가 중일전쟁의 수행 이외의 목적으로 지출될 수 있다는 가능성을 인지하며 정부 측에 질문했고, 심지어 임시군사비의 전용 가능성을 강력하게 의심하며 정부 측을 추궁하기까지 했다. 나카지마 야단지 의원이 대표적인 예이다.

한편 의원들의 문제 제기에 대한 정부 측의 답변은 대체로 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 임시군사비는 중일전쟁(지나사변)을 위해서만 지출하고 있다. 둘째, 그런 취지에서 임시군사비에는 군비 확장을 위한 예산은 들어가 있지 않다. 각각 별개이기 때문이다. 셋째, 임시군사비 예산 중 예비비는 육군과 해군의 비율이 정해진 예산이 아니기 때문에 각각의 금액을 말할 수 없다. 전쟁 상황이 어떻게 바뀔지 모르는 상황에서 이에 대비하기 위한 것이 예비비이기 때문이다. 이상 세 가지이다.

그렇다면, 정부 측의 발언을 검토하면서 임시군사비 전용의 실태를 짚어보도록 하자. 첫 번째로 임시군사비 예산 중 예비비는 육군과 해군의 비율이 정해진 예산이 아니기 때문에 각각의 금액을 말할 수 없다는 주장부터 검토해보자. 이 주장은 대장성, 육군, 해군의 일관된 답변이었다. 하지만 해군 내부의 문서를 보면 실제로는 그렇지 않다. 해군의 임시군사비사항별금액조·임시군사비내역설명서⁵⁵⁾를 보면, 임시군사비의 예비비는 처음부터 일정 금액이 해군 몫

55) 참고한 자료는 다음과 같다. 海軍省, 『第七十二議會提出海軍臨時軍事費予算事項

으로 정해져 있다. 게다가 그 금액과 용도가 미리 세부적으로 분류되어 있다. 세부 사항을 생략하고 간단히 정리한 다음의 표를 보자.

<표 1> 제72의회부터 제76의회까지 해군의 임시군사비 확보

구 분	해군임시군사비	예비비	예산외 계약	합계
제72의회 (1937년 9월 소집)	3억 4995만 8381엔	5000만엔	0엔	3억 9995만 8381엔
제73의회 (1937년 12월 소집)	10억 4300만엔	1억 2000만엔	0엔	11억 6300만엔
제74의회 (1938년 12월 소집)	8억 1200만엔	1억 2500만엔	2억엔	11억 3700만엔
제75의회 (1939년 12월 소집)	7억 3700만엔	1억엔	2억 7000만엔	11억 700만엔
제76의회 (1940년 12월 소집)	21억 300만엔	5억 4000만엔	9억 8000만엔	36억 2300만엔

※ 출처: 海軍省, 『第七十二議會提出海軍臨時軍事費予算事項別金額調』 NO.0660~0611; 海軍省, 『第七十三回帝國議會提出海軍臨時軍事費予算事項別金額調』 NO.0005~0006; 海軍省, 『第七十四回帝國議會 臨時軍事費一時費內訳說明書 其一』 NO.0009~0010; 海軍省, 『第七十五議會 臨時軍事費一時費內訳說明書』 NO.0682~0683; 海軍省, 『第七十六議會 臨時軍事費說明書(一時費)』 NO.1126~1127를 토대로 작성했다.

아예 해군임시군사비와 예비비의 해군 몫 그리고 예산외 계약까지 묶어서 해군이 확보한 임시군사비 예산이 계산되어 있다. 정부의 대답대로라면, 임시군사비 예비비는 지출되기 전에는 육군의 몫과

別金額調』; 海軍省, 『第七十三議會 臨時軍事費維持費內訳說明書』; 海軍省, 『第七十三回帝國議會提出海軍臨時軍事費予算事項別金額調』; 海軍省, 『第七十四議會 臨時軍事費內訳說明書(維持費)』; 海軍省, 『第七十四回帝國議會 臨時軍事費一時費內訳說明書 其一』; 海軍省, 『第七十四議會 臨時軍事費一時費內訳說明書』; 海軍省, 『第七十四議會 臨時軍事費追加概算內訳書』; 海軍省, 『第七十五議會 臨時軍事費維持費內訳說明書』; 海軍省, 『第七十五議會 臨時軍事費一時費內訳說明書』; 海軍省, 『第七十六議會 臨時軍事費說明書(維持費)』; 海軍省, 『第七十六議會 臨時軍事費說明書(一時費)』; 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장. 이상의 문서는 해군 측이 제국의회에 예산안을 제출하기 전에 작성한 해군 내부 문서이다. 모두 ‘극비’로 분류되어 외부에 공개되지 않았다.

해군의 몫이 정해질 수 없다. 그러나 해군 내부 문서를 보면, 제국 의회에 예산을 제출하기 전에 이미 예비비의 해군 몫이 정해져 있었던 것을 확인할 수 있다.

또 대장성에 작성한 문서를 살펴보자. 대장성 주계국이 작성한 『재정사자료 의회참고서 86의회 임시군사비추가예산』의 「임시군사비 예비비예정금액지출내역계구분조」에 의하면 임시군사비의 예비비는 처음부터 육군과 해군이 구분되어 있었고, 여기에 다시 예정액과 지출액으로 구분되어 있다.⁵⁶⁾ 중일전쟁기를 중심으로 간단히 정리하면 다음과 같다.

<표 2> 제72의회부터 제76의회까지 임시군사비 예비비의 예정액과 지출액

구분	육군(예정액)	해군(예정액)	기타(예정액)
제72의회	2억엔	5000만엔	0엔
제73의회	4억 2300만엔	1억 2000만엔	700만엔
제74의회	5억엔	1억 2500만엔	2500만엔
제75의회	6억 4000만엔	1억엔	1000만엔
제76의회	2억 3000만엔	5억 4000만엔	1000만엔
구분	육군(지출액)	해군(지출액)	기타(지출액)
제72의회	2억엔	5000만엔	0엔
제73의회	4억 2070만엔	1억 2230만엔	육군 700만엔
제74의회	5억엔	1억 2500만엔	육군 2245만엔, 해군 255만엔
제75의회	6억 4000만엔	1억엔	육군 700만엔, 해군 300만엔
제76의회	4억 4793만엔	3억 2206만엔	육군 765만엔, 해군 234만엔

※ 출처: 大藏省, 『財政史資料 議會參考書 86議會 臨時軍事費追加予算』, 1944년 12월~1945년 6월, 14쪽의 「臨時軍事費予備費予定額支出内訳区分調」의 일부를 정리해서 작성했으며 세부 사항은 생략했음.

※ 1만엔 미만의 금액은 생략했기 때문에 합계가 맞지 않는 부분도 있음.

56) 大藏省, 『財政史資料 議會參考書 86議會 臨時軍事費追加予算』, 1944년 12월~1945년 6월, 14쪽. 国立公文書館 소장.

정부 측의 답변대로라면 임시군사비 예비비는 지출 이전까지는 육군과 해군 어느 쪽으로도 분류되지 않는다. 그런데 위의 표를 보면, 육군과 해군은 물론, 예정액과 지출액으로도 나누어져 있다. 정부 측의 주장대로 사전에 지출처가 정해져 있지 않다면, 예정액이 존재할 수 없다. 사후에 기록하는 지출액만 있어야 한다. 참고로 위 표의 예정액은 실제로 제국의회에 제출되고 통과된 임시군사비 예비비의 금액과도 일치한다. 요컨대 예정액은 제국의회에 제출되고 성립한 금액이고, 지출액은 실제 지출된 금액이라고 볼 수 있다. 결국, 임시군사비 예산 중 예비비는 육군과 해군의 비율이 정해진 예산이 아니기에 각각의 금액을 말할 수 없다는 정부 측 인사들(육군, 해군, 대장성 관계자들)의 주장은 모두 허위 답변이었다고 결론지을 수 있다.

두 번째로, 임시군사비에는 군비 확장을 위한 예산은 들어가 있지 않다는 정부 측 주장에 대해서도 검토해보자. 해군성에서 작성한 『쇼와12~21년도 임시군사비내역』에는 해군의 군비 확장 계획인 제3차 해군보충계획과 제4차 해군군비충실계획의 항공대 예산이 들어있다. 각각 임시군사비 1억 1880만 엔과 6억 5640만 엔이 배정되어 있다.⁵⁷⁾ 제국의회에서의 답변대로라면, 임시군사비는 위의 두 군비 확장 계획 예산에 포함될 수 없다. 시기별로는 1억 1880만엔은 1937년부터 1940년도까지, 6억 5640만엔은 1939년부터 1943년에 걸쳐 계상되어 있다. 태평양전쟁이 발발한 이후(1941년 말 이후)에는 중일전쟁의 임시군사비가 태평양전쟁의 전쟁 비용으로 이어지기 때문에 전용한 것이 아니지만, 중일전쟁기인 1937년부터 1941년 말까지는 명백히 임시군사비를 군비 확장 비용으로 전용한 것으로 볼 수 있다.

그 외의 여러 관계자의 증언도 일본 육해군이 임시군사비를 전용

57) 海軍省, 『昭和12—21年度臨時軍事費内訳』 NO.1510~1511, 防衛省防衛研究所戦史研究センター史料室 소장. 작성연도는 불명이지만, 1946년 2월 초로 추정.

해 군비 확장 예산으로 사용했다는 것을 뒷받침한다. 중일전쟁 당시 육군대신을 역임했던 스기야마 겐의 『스기야마 메모』에 의하면, 중일전쟁이 한창이던 1941년 2월 3일, 제8회大本營政府 연락간담회⁵⁸⁾에서 해군 측은, 해군의 제1선 소모는 1년에 6000만엔 정도이고 그 외에는 전부 저장한다고 했고, 육군 측은, 육군의 소모는 17, 18억 정도이고 그 외에는 저장한다고 하면서, 중일전쟁의 전선을 축소해도 경비가 꼭 줄어들지는 않는다고 밝혔다.⁵⁹⁾ 또 같은 해 10월 27일의 제62회大本營政府 연락회의⁶⁰⁾에서 총리대신(수상) 겸 육군대신이었던 도조 히데키는 “육군으로서는 대‘소’ 전비(戰備)에 중점을 두어서 준비했고, 남방용 자재는 그 일부에 지나지 않습니다. 육군은 종래의 예산 중 약 6할을 군수품으로 저장하고 있습니다.”⁶¹⁾라고 발언했다. 육군과 해군에 할당된 돈과 물자의 상당수가 ‘전쟁’이 아닌 ‘저장’에 사용되고 있다는 것을 육군과 해군의 수뇌부가 진술한 셈이다.

육해군의 임시군사비 전용은 전후의 증언에서도 발견된다. 가령 과거 육군 경리부의 주계(主計) 소좌였던 엔도 다케카쓰(遠藤武勝)는 전후에 “임시군사비라고 하나로 말하긴 했지만, 내용은 전쟁의 유지비, 유지비라고 하면 이상하지만, 직접 전쟁비 그리고 군비 충실 비용 양쪽이 다 들어있습니다. 해군도 함정 증가분이 포함되어 있고, 그러므로 군비 충실은 임시군사비가 설치되고 나서부터 제대로 된 셈입니다.”⁶²⁾라고 증언했다. 또 육군성 군무국⁶³⁾에 다년간

58) 내각의 인사(민간인)와 육군과 해군의 수뇌부가 전쟁에 대해 논의하는 자리.

59) 參謀本部編, 『杉山メモ(上)』, 原書房, 2005, 176쪽(1940년대 사료를 현대에 복간한 것임). 이 부분은 요시다 유타카의 선행연구에도 소개되었다. 중요한 사료이기에 원문을 다시 확인하며 인용한다. 吉田裕, 『日本人の戦争観—戦後史のなかの変容—』, 岩波書店, 1995, 19쪽 참조.

60)大本營政府 연락간담회의 명칭이 바뀐 것임.

61) 參謀本部編, 앞의 책, 357쪽.

62) 若松会編, 『陸軍經理部よもやま話』, 非売品, 1982, 74쪽.

63) 근대 일본 육군성의 중추 기구. 육군성 전체를 이끄는 유력한 부서였다.

근무했으며, 도조 히데키(東條英機) 수상 겸 육군대신의 비서관을 지냈던 니시우라 스스무(西浦進)는 자신의 저서에서 육군의 이면(二面) 작전을 언급하며 “지나사변 동안 한편에서는 사변을 수행하면서, 아까 말했던 방대한 예산을 통해 열심히 대‘소’ 군비(軍備)를 완성하려는 것이 우리들의 거짓 없는 계획이었다.”⁶⁴⁾ 물론 여기서 말하는 ‘방대한 예산’이란 임시군사비를 가리킨다.⁶⁵⁾ 임시군사비를 통해 중일전쟁을 수행하면서, 소련에 대한 군비를 완성한다는 것은 중일전쟁기 제국의회에서 육군대신이 말했던 것과는 완전히 다른 이야기다. 육군 측에서는 임시군사비 예산을 요구할 때 중국과의 전쟁만 이야기했지, 소련에 대비한 군비는 전혀 언급하지 않았기 때문이다. 결국, 임시군사비에는 군비 확장을 위한 예산은 들어가 있지 않다는 정부 측 주장은 완전한 허위 답변이었던 것이다. 오히려 육군과 해군은 임시군사비를 적극적으로, 몰래 전용해 각각 대소 전비, 대미 전비를 위한 군비 확장에 힘을 기울였다고 보는 것이 맞을 것이다.

그럼 세 번째로, 임시군사비는 중일전쟁(지나사변)을 위해서만 지출하고 있다는 정부의 주장은 어떨까? 위에서 언급한 첫 번째와 두 번째 부분을 고려하면, 육군과 해군은 허위 답변을 하면서 예비비의 내역을 숨겼고(고작 육군과 해군의 비율에 불과함에도), 몰래 임시군사비를 전용해 군비 확장의 경비로 사용했다고 볼 수 있다. 그렇다면 임시군사비는 중일전쟁을 위해서만 지출되고 있다는 주장 또한 완전한 거짓말인 셈이다.⁶⁶⁾

결국, 중일전쟁기 제국의회 의원들은 임시군사비의 전용 가능성

64) 西浦進, 『昭和戦争史の証言』, 原書房, 1980, 82쪽.

65) 위의 책, 77~78쪽 참조.

66) 임시군사비의 목적 외 사용에 대해서는 정치자금으로의 유용 문제 등 다른 케이스도 존재한다. 가령 1942년 총선거에서 도조 히데키 정권은 임시군사비를 선거 자금으로 유용했다고 한다. 三国一朗編, 『昭和史探訪4』, 番町書房, 1974, 16쪽.

을 우려하며 정부 측에 답변을 요구했고, 정부 측(특히 육군과 해군)은 군비 확정을 위해 임시군사비를 대량으로 전용하면서도, 임시군사비는 중일전쟁을 위해서만 지출되고 있다고 허위 답변을 반복했다고 볼 수 있다.

5. 맺음말

본고에서는 선행연구에서 부분적으로 언급된 중일전쟁기 일본 육해군의 임시군사비 전용 문제에 주목하고 이를 면밀하게 검토했다.

1937년 7월에 중일전쟁이 발발하자, 일본 정부는 중일전쟁을 위한 임시군사비 운용을 결정했다. 그래서 9월에 임시군사비특별회계법안과 임시군사비 예산안을 제국의회에 제출했다. 동 법률안과 예산안을 심의하는 제국의회 의원들은 중일전쟁을 위한 임시군사비의 취지는 반대하지는 않았지만, 임시군사비의 장기화, 목적 외 사용에 대해 우려를 표했다. 과거 제1차 세계대전을 위한 임시군사비가 시베리아 출병으로 장기화하고, 횡령 의혹이 퍼졌던 일을 기억하고 있기 때문이었다. 그러나 정부 측에서는 중일전쟁의 임시군사비는 단기적인 조치라고 하면서 중일전쟁을 위해서만 지출할 것을 약속했다. 당시 임시군사비는 제도의 본래 취지, 임시군사비특별회계법안의 조문, 정부의 약속, 과거의 선례를 고려할 때 중일전쟁을 위해서만 사용해야 하고 결코 다른 곳에 전용하면 안 되는 예산이었던 셈이다.

그러나 당초의 예상과는 달리 중일전쟁은 장기화했고, 임시군사비의 운용 또한 장기화했다. 그래서 제국의회 의원들은 임시군사비의 지출에 대해 정부에 질문했고, 심지어 정부를 추궁하기까지 했

다. 하지만 정부 측 인사들(특히 육군, 해군, 대장성)은 그러면서 임시군사비에 대한 내역 공개를 거부하는 한편, 임시군사비는 군비 확장을 위해 쓰이지 않는다고 답변하면서 일관되게 임시군사비는 중일전쟁을 위해 정당하게 지출되고 있다고 강조했다.

하지만 정부 측의 답변은 허위에 불과했다. 정부 측, 특히 육군과 해군은 각각 소련과 미국에 대비하는 군비 확장을 위해 임시군사비를 대규모로 전용하고 있었다. 그리고 이것은 해군, 대장성의 내부 문서, 관계자의 각종 증언으로 확인할 수 있다.⁶⁷⁾ 결국, 중일전쟁기 일본의 육군과 해군은 결코 목적 외로 사용하면 안 되는 임시군사비 예산을 대규모로 전용하면서 입법과 예산에 대한 협찬권(사실상의 의결권)을 가진 제국의회를 기만했던 것이다.

마지막으로 임시군사비 전용 문제와 관련해서 주목할 만한 점을 덧붙이고자 한다. 이것은 크게 두 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 제국의회는 군사비 통제 약화이다. 근대 일본에서 의회의 권한과 기능은 서구와 비교해 상대적으로 약했다. 추밀원, 군부 등의 비선출 기관이 의회의 통제 밖에서 건재했기 때문이다. 그럼에도 제국의회는 군사비에 대한 심의를 통해 육군과 해군에 영향력을 행사할 수 있었다.⁶⁸⁾ 그러나 1937년의 임시군사비특별회계 설치와 그에 따른 임시군사비 운용은 제국의회는 군사비 심의 기능을 더욱 약화시켰다. 물론, 제국의회에서 임시군사비가 비공개되고, 의회에서 이를 원안대로 통과시켜 주는 것을 반드시 의회 기능의 약화라고 단정을 지을 수는 없다. 전시체제에서 의회가 정부의 전시 입법과 군사비를 열렬히 통과시켜 주는 경우는 적지 않기 때문이다. 그렇지만 당시의 일본 정부, 특히 육해군은 의원들에게 허위 답변을 하면서 중일전쟁을 위한 임시군사비를 다른 곳으로 전용했다. 이것

67) 해군의 임시군사비 관련 서류는 남아있지만, 그에 대응할만한 육군 측의 서류는 아직 발견되지 않고 있다.

68) 그런 경향은 1910~1920년대에 두드러졌다.

은 다이쇼기(1912~1926) 제국의회가 육군과 해군의 군비 확장 예산을 부결(혹은 삭감)시키고, 임시군사비에 군비 확장 예산이 포함되었던 것에 반발하는 등 군사비를 제어할 수 있었던 것과 상당히 다른 상황이다. 요컨대 일본 육해군의 임시군사비 전용은 제국의회의 군사비 통제 기능이 크게 약화되었다는 것을 잘 보여준다.⁶⁹⁾

둘째, 대장성과 육해군의 협력이다. 육군과 해군이 대규모로 임시군사비를 전용했을 때, 재정과 경제 전반을 담당하는 대장성은 이를 전혀 몰랐을까? 앞서서도 언급했듯이 대장성은 임시군사비 예비비가 지출 이전에 이미 나누어진다는 사실을 육군, 해군과 함께 공유하고 있었다. 그런데 제국의회에서의 논의를 보면, 대장성은 육해군의 편에 서서 임시군사비에 대한 허위 답변을 하기도 했다. 더욱이 대장성은 임시군사비 예산의 편성 단계에서 육군과 해군을 상대로 예산에 대해 의논했기 때문에 임시군사비의 세부 내역을 확인할 수 있었다.⁷⁰⁾ 따라서 일본 육해군의 임시군사비 전용은 대장성의 묵인(혹은 협조)하에 시행되었다고 볼 수 있다. 이것은 중일전쟁의 수행, 태평양전쟁의 갈림길에서 이루어진 대장성과 육군의 협력을 시사한다.⁷¹⁾

69) 물론 이것이 제국의회가 유명무실해졌다는 것을 의미하지는 않는다. 여전히 제국의회는 법률과 예산을 심의했으며 내각(정권)을 압박할 수도 있었다. 즉 전시체제를 지탱해주는 주요 정치세력 중 하나였던 것이다.

70) 稲葉正夫, 『臨時軍事費一千億の行方』, 『文藝春秋』, 1954년10月号臨時増刊; 大藏大臣官房調査企画課編, 『聞書戰時財政金融史』, 大藏財務協會, 1978, 122-123쪽; 福田越夫, 『回顧九十年』, 岩波書店, 1995, 40-45쪽 참조.

71) 참고로, 전후 일본 대장성(오늘날에는 재무성으로 바뀌었음)에서 편찬한 재정사 시리즈는 군부가 1930년대와 1940년대의 군국주의 시대를 주도했다는 것을 강조하고 대장성을 전쟁에 대해 수동적인 존재로 묘사하는 경향이 짙다. 大藏省昭和財政史編纂室編, 앞의 책; 大藏大臣官房調査企画課編, 『大藏大臣回顧録』, 大藏財務協會, 1977; _____, 『聞書戰時財政金融史』, 大藏財務協會, 1978에도 그러한 대장성의 시각이 반영되어 있다. 그 외에 중일전쟁 및 태평양전쟁 당시 대장대신을 역임했던 가야 오키노리의 시각에도 그런 점이 반영되어 있다. 賀屋興宣, 『私の履歴書』, 日本經濟新聞社, 1963; _____, 『戦前・戦後八十年』, 經濟往来社, 1976.

이와 같이 우리는 임시군사비 전용 문제를 통해, 중일전쟁기 제국의회가 군사비에 어디까지 개입했는지, 재정 당국과 군부의 관계가 어떠했는지 그 단면을 엿볼 수 있다. 즉 일본 제국의회는 군사비에 관한 입법·예산의 권한을 가지고 있었음에도, 임시군사비라는 제도의 토대 위에서 서로 협력했던 재정 당국과 군부에 의해 그 권한을 제대로 행사하지 못했던 것이다.

(원고투고일 : 2020. 10. 7, 심사수정일 : 2021. 5. 13. 게재확정일 : 2021. 5. 28.)

주제어 : 중일전쟁, 일본 육해군, 임시군사비, 임시군사비 전용,
제국의회, 태평양전쟁

<참고문헌>

1. 사료

- 大藏省編纂, 『明治大正財政史 5 歳計(下)』, 財政經濟学会 1937.
- _____, 『財政史資料 議會参考書 86議會 臨時軍事費追加予算』, 1944년 12월~1945년 6월, 国立公文書館 소장.
- 『法令全書』 .
- 『帝国議會貴族院委員會議事速記録』
- 『帝国議會衆議院委員會議録』
- 『朝日新聞』 .
- 参謀本部編, 『杉山メモ(上)』, 原書房, 2005(1940년대 사료를 현대에 복간한 것임).
- 海軍省, 『第七十二議會提出海軍臨時軍事費予算事項別金額調』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十三議會 臨時軍事費維持費内訳説明書』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研センター史料室 소장.
- _____, 『第七十三回帝国議會提出海軍臨時軍事費予算事項別金額調』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十四議會 臨時軍事費内訳説明書(維持費)』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十四回帝国議會 臨時軍事費一時費内訳説明書 其一』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十四議會 臨時軍事費一時費内訳説明書』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十四議會 臨時軍事費追加概算内訳書』, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十五議會 臨時軍事費維持費内訳説明書』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.

- _____, 『第七十五議會 臨時軍事費一時費内訳説明書』, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十六議會 臨時軍事費説明書(維持費)一』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十六議會 臨時軍事費説明書(維持費)二』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『第七十六議會 臨時軍事費説明書(一時費)』, 연도 불명, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장.
- _____, 『昭和12—21年度臨時軍事費内訳』, 防衛省防衛研究所戰史研究センター史料室 소장 (작성연도는 불명, 1946년 2월 초 추정).

2. 연구서

- 大藏省昭和財政史編集室編(執筆者 宇佐美誠次郎), 『昭和財政史4 臨時軍事費』, 東洋經濟新報社, 1955.
- 伊藤正徳, 『帝國陸軍の最後1 一進攻篇一』, 文藝春秋社, 1959.
- 賀屋興宣, 『私の履歷書』, 日本經濟新聞社, 1963.
- 三国一朗編, 『昭和史探訪4』, 番町書房, 1974.
- 賀屋興宣, 『戦前・戦後八十年』, 經濟往来社, 1976.
- 大藏大臣官房調査企画課編, 『大藏大臣回顧録』, 大藏財務協會, 1977.
- _____, 『聞書戦時財政金融史』, 大藏財務協會, 1978.
- 西浦進, 『昭和戦争史の証言』, 原書房, 1980.
- 若松会編, 『陸軍經理部もやま話』, 非売品, 1982.
- 内田健三·金原左門·古屋哲夫編, 『日本議會史録 2』, 第一法規出版社, 1991.
- 吉田裕, 『敗戦前後—昭和天皇と五人の指導者—』, 青木書店, 1995.
- _____, 『日本人の戦争観—戦後史のなかの変容』, 岩波書店, 1995.
- 福田赳夫, 『回顧九十年』, 岩波書店, 1995.
- 大島通義, 『総力戦時代のドイツ再軍備』, 同文館, 1996.
- 山田朗, 『軍備拡張の近代史』, 吉川弘文館, 1997.

ハーバート・ビックス著, 吉田裕監修, 岡部牧夫·川島高峰·永井均訳, 『昭和天皇 下』, 講談社, 2002.

吉田裕, 『シリーズ日本近現代史6 アジア・太平洋戦争』, 岩波書店, 2007.

加藤陽子, 『それでも, 日本人は‘戦争’を選んだ』, 朝日出版社, 2009.

鈴木晃, 『臨時軍事費特別会計—帝国日本を破滅させた魔性の制度—』, 講談社, 2013.

박영준, 『제국 일본의 전쟁』, 사회평론아카데미, 2020.

<http://uci.or.kr/G703:RA101-01500201.20200214003131001:1>

3. 연구논문

稲葉正夫, 『臨時軍事費一千億の行方』, 『文藝春秋』 1954年10月号(臨時増刊); 142-147

吉田裕, 「『国防国家』の構築と日中戦争」, 『一橋論叢』 92卷1号(1984.7); 37-54

윤현명, 「근대 일본의 임시군사비에 대한 일고찰」, 『한국학연구』 28(2012.10); 597-635

<http://uci.or.kr/G704-SER000012168.2012..28.007>

_____, 「중일전쟁기 일본 제국의회 의 임시군사비 심의」, 『일본역사연구』 46(2017.12); 183-212

(Abstract)

The Analysis on the Matter of Diverting Use of the
Extraordinary War Expenditure by Japanese Army and
Navy during the Second Sino-Japanese War
- Focused on the Study originated from the Imperial Diet -

Yun, Hyen-myeng

This article aims at focusing on the matter of diverting use of the Extraordinary War Expenditure by Japanese Army and Navy during the Second Sino-Japanese War and analyzing it.

When the Second Sino-Japanese War broke out in July, 1937, the Japanese Government decided to run the Extraordinary War Expenditure for the war. Therefore, drafts for special accounting laws and expenses of the Extraordinary War Expenditure were submitted to the Imperial Diet in September in the same year. But the Diet members were concerned about the prolonged and extra use of the Extraordinary War Expenditure, because there were various problems caused by the dispatch of troops in Siberia resulting in the prolongation of the World War I in the past. However, the government said that the Extraordinary War Expenditure would be short-term means and they were used for the Second Sino-Japanese War only.

Therefore, the members of the Imperial Diet raised the questions about the Extraordinary War Expenditure during the Second Sino-Japanese War. The government emphasized that the Extraordinary War Expenditure were justly used for the Second Sino-Japanese War. but the government's reply was not a fact. The Japanese Army and Navy diverted large amount of the Extraordinary War Expenditure for expansion of armament for the the Soviet Union and USA, respectively. It could be confirmed by internal documents from the Navy and the Ministry of Finance, and the testimonies

by the parties concerned. In conclusion, the Japanese Government(especially, the Army and Navy) diverted large sum of the Extraordinary War Expenditure, which could not be used with any other purpose.

Then, what is the noteworthy matters of diverting use of the Extraordinary War Expenditure by the Japanese Army and Navy? There are broadly two points as follows: First, it was the deterioration in control of military expenses by the Imperial Diet. Second, it was collaboration between the Ministry of Finance and the Army and Navy. Therefore, the matter of diverting use of the Extraordinary War Expenditure in the Japanese Army and Navy shows that How much did the Imperial Diet control military expenses and How was relationship between the Ministry of Finance and the military authorities.

Keywords : Second Sino-Japanese War, Japanese Army and Navy, Extraordinary War Expenditure, diverting use of the Extraordinary War Expenditure, Imperial Diet, Pacific War