

일본의 총력전체제와 경제참모본부*

박성진**

| 목 차 |

- | | |
|-------------------------------|------------------------------------|
| I. 서론: 일본의 총력전 구상과 경제참모본부의 등장 | III. 경제참모본부의 변형과 굴절: 일본 본토의 경제참모본부 |
| II. 경제참모본부의 이념형: 만주국의 경제참모본부 | IV. 결론 |

| 논문요약 |

동아시아의 경이적인 경제성장을 설명하는 한 요인으로 본 연구에서 주목한 경제참모본부는 본질적으로 전쟁의 산물이었다. 1차 대전이라는 미증유의 총력전에 대응하기 위해 일본의 정치권과 군이 내놓은 타협점이 바로 경제참모본부였다. 다만 1918년 군수국을 통해 처음 등장했던 경제참모본부는 군부와 정치권의 상이한 인식으로 인해 제대로 실현되지 못했다. 그러나 1930년을 전후로 일어난 세계대공황과 소련의 경제적 성공 그리고 만주국의 수립은 새로운 경제참모본부 구상에 힘을 실어준 결정적 사건들이었고, 특히 1937년 발발한 중일전쟁으로 인해 총력전체제의 핵심 기구로서 '기획원'이라는 경제참모본부의 이념적 완성형이 등장하게 되었다. 여기에는 만주국에서 이미 등장한 기획처라는 모델이 있었기에 가능한 일이었다. 그러나 한편으로 중일전쟁 이후의 총력전은 오히려 기획원의 활동에 한계를 부여하는 역설적인 상황이 벌어졌다. 여기에는 기본적으로 기획이라는 업무 자체가 안정적인 국내외 정세를 전제조건으로 했기 때문이었다. 결과적으로 기획원은 총력전의 핵심 기관이라기보다는 총동원의 중심기관으로 활동하게 되었다. 한편 총력전에 대응하기 위해 국력의 충실을 위한 각종 조사, 경제계획의 입안 및 부처 간 조정이라는 경제참모본부의 본연의 임무가 제대로 실현한 것은 아이러니하게도 전시 '전쟁국가' 일본에서가 아닌 패전 후 '경제국가' 일본에서였다. 그러

* 이 논문은 2014년 국사편찬위원회의 연구지원비에 의하여 연구되었음.

** 한국학중앙연구원 선임연구원.

한 점에서 총력전체제는 단순히 전시체제에서만 아니라 현대 일본에서도 그 본질적 성격이 그대로 유지되었다고 할 수 있다.

▪ 주제어: 총력전체제, 경제참모본부, 만주국, 기획원, 혁신관료

I. 서론: 일본의 총력전 구상과 경제참모본부의 등장

1960년대 이후 일본, 한국, 대만 등 동아시아 국가들의 놀랄 만한 경제성장을 발전국가론(developmental state theory)을 통해 분석한 많은 연구들에서 경제기획기구(economic planning agency) 혹은 선도기구(pilot agency)들과 그들이 수행한 역할은 상당한 주목 대상이었고, 그 성과는 학계에서 광범위하게 받아들여졌다. 특히 일본에 대한 존슨(Johnson 1982)의 탁월한 연구 이후, 전시와 전후 일본 정부에서 나타난 인적 연계성, 정책의 유사성, 경제 이념의 공유 등에 대한 연구들은 전시와 전후 일본의 정치경제를 이해하는 데 중요한 기여와 시사점을 던져 주었다(岡崎哲二·奥野正寛 1993; 小林英夫 外 1995; 野口悠紀雄 1995; Gao 1997; 사사다 2014). 특히 이들 연구 가운데서도 ‘강제적 균질화(gleichschaltung)’라는 개념을 통해, 1930년대 이루어진 전시의 급격한 변혁이 1990년대 ‘현대’ 일본에도 지속되었음을 주장한 연구는 기존 학계의 패러다임에 대한 ‘대항’ 패러다임으로 상당한 주목을 받았다(山之内靖 外 1995). 그러나 한편으로 이들 연구들은 시기적으로는 1930년대 중반 이후 군부 주도의 총력전체제가 구축된 시기를 출발점으로 삼고 있다. 그러나 1차 대전을 전후한 시점에서 일본에 총력전 구상이 이미 등장했고, 그 구상이 일정 변용과 굴절을 거쳐 1930년대로 이어졌다는 점에서 1920년대를 이해하지 않고는 총력전체제의 역사적 의미를 제대로 파악할 수 없다는 한계가 제기되기도 했다.

이러한 기존 연구의 한계를 극복하는 데 이 논문의 주제인 ‘경제참모본

부(economic general staff)’는 상당한 기여를 할 수 있다. 기본적으로 1차 대전을 통해 향후 전쟁이 단순히 무기와 군대뿐만 아니라 국가 전체가 보유하고 있는 전 자원을 총동원한 전쟁이라는 교훈은 방대한 인적·물적 자원의 동원을 위해 국가가 사회의 전 영역에서, 방대하고도 복잡한 계획을 기획·입안하고 이를 실현할 수 있는 강력한 정치경제체제를 요구하게 되었다(홉스봄 1997, 1장). 그런 점에서 1차 대전 이후 2차 대전까지의 전간기(戰間期)는 세계 각국에게 총력전을 대비한 “또 다른 전쟁”에 다름 아니었다(Mimura 2011, 44). 일본도 이러한 흐름에서 예외가 아니었다. 오히려 제도적 측면에서 서구 국가들보다 더욱 치밀하게 그 준비를 하고 있었다. 이는 한편으로 일본이 메이지유신(明治維新) 이후 1차 대전 전까지 10년마다 전쟁을 겪었고, 2차 대전 전까지는 5년마다 전쟁을 치루면서 전쟁과 함께 성장·발전해 온 일종의 “전쟁국가”(이성환 2005, 7-8)였기 때문이기도 했지만, 다른 한편으로 일본의 당대 메이지헌법(明治憲法) 체제가 총력전체제 구축에 일종의 장애물로 작용했기 때문이었다. 메이지체제는 군부를 비롯한 정부 각 부처가 독립적 존재로 천황을 직접 보필하는 동등한 입장에서 서 있었기 때문에 총력전체제가 요구하는 강력한 일원적 권한을 행사하는 데 한계를 갖고 있었던 것이다(호사카 2012, 295-296). 이런 점에서 총력전체제가 메이지헌법에 의해 저지당하고 있었다는 지적은 상당한 적실성을 갖고 있다(가타야마 2013, 7장). 이러한 상황에서 당대 등장한 경제참모본부 구상은 메이지체제의 한계를 뛰어넘어 총력전에 대응하기 위해 일본의 정치권과 군이 내놓은 최대공약수적 타협점을 상징했다. 즉 군의 입장에서는 군사적 측면에서 총력전을 위한 동원 준비를 갖추는 한편, 내각의 입장에서는 각 정부 부처들의 갈등과 대립, 나아가 국무와 통수의 분열을 극복하고 총력전이라는 국가적 사업을 완수할 수 있는 유력한 방안이었기 때문이었다(요시다 2012, 53-54).

이러한 맥락에서 일본에서 ‘경제참모본부’라는 용어가 공식적으로 처음 등장한 것은 1917년 9월 일본 육군참모본부에서 발간한 『전국동원계획필요의 의(全國動員計劃必要ノ議)』를 통해서였다. 일본 육군은 총력전으로 진행되던 1차 대전의 양상을 보다 철저히 파악하기 위해 1915년 12월 임시군사조사위원회(臨時軍事調査委員會)를 설치하고, 상당한 보고서를 발간

했는데,¹⁾ 그중에서도 『전국동원계획필요의 의』는 미래의 총력전 수행을 위한 조사와 계획 입안 및 동원 체제 구축을 위한 주관 기구로 ‘경제참모본부’의 설치를 제안했다(參謀本部 1917, 212-213).

광범하고 다양한 전국동원계획이라는 어려운 사업을 성공시키려면 이의 통일 기관을 상시적으로 설치하여 국정과 조화를 이루어 사업을 추진하고 완성하는 것이 필요하다. 이 조직은 대체로 다음과 같다.

위원장 : 내각총리대신 또는 칙령에 의해 지정된 원수(元帥)

위원 : 국무대신, 참모총장, 해군군령부장 그 밖의 관련 친임관(親任官) 또는 친보직(親補職)에 있는 자

이 기관은 전국동원의 대(大)방침 결정을 임무로 하며, 그 결의 사항을 수행하기 위해 이 기관의 장관 예하에 행정 각부의 사무관, 기술관을 두고 군사 당국자와 협동 처리가 요구된다. 이와 같은 전국동원 계획의 책정을 준비하는 진보한 경지에 이르기 위해서는 **현재 독일에서 설립된 것과 같은 경제참모본부를 설립하는 것도** 일안으로 검토할 수 있다(강조-필자).

위에서 언급한 독일의 ‘경제참모본부’는 1916년 11월 프로이센 전쟁부 산하에 전쟁 수행을 위한 전 자원의 조달·생산을 전담한 중앙집권적 조직인 전쟁청(Kriegsamt)을 의미했다(박상욱 2005, 168-169). 이렇듯 육군이 처음으로 제기한 경제참모본부 구상은 이후 1918년 4월 내각 직속 군수국(軍需局)으로, 1920년 5월에는 군수국과 통계국(統計局)을 통합한 국세원(國勢院)으로, 그리고 1927년 5월에는 내각 직속의 자원국(資源局) 등의 경제참모본부로 이어졌다. 그러나 1920년대에 등장한 경제참모본부들은 총력전 수행을 위해 광범위하고 포괄적인 업무를 수행한다는 애초 구상과는 상당히 동떨어져 있었다. 이의 가장 큰 이유는 경제참모본부의 방향을 둘러싸고 표출된 내각과 군부 간의 이견 때문이었다.²⁾

1) 일본 육군참모본부는 1914년부터 1924년까지 220여 명에 달하는 중견 장교들을 유럽 각국에 파견했고, 당시 이들이 제출한 보고서도 1,145건 이상에 달했다(심호섭 2013, 202).

2) 1차 대전 발발 이후부터 1920년대 일본에서 이루어진 총력전 개념의 등장과 인식 그리고 경제참모본부를 둘러싼 내각과 군부의 이견에 대해서는 박성진(2013)의

이는 국세원 폐지 후 한동안 공백 상태에 빠진 경제참모본부 구상이 1926년 4월 국가총동원기관설치준비위원회(國家總動員機關設置準備委員會)를 통해 새롭게 제기된 시점에서도 그대로 반복되었다. 이 위원회에 참여한 관료들과 군 장교들은 “총력전적 관점에서 총동원 시책이 없이는 국방이 성립되지 않는다.”(防衛廳防衛研修所戰史室 1967a, 241)는 점에서는 동의하고 있었지만, 관료 측에서는 “시간에 구애받지 않고 진정으로 원만한 자원을 발전·육성한다는 입장에서, 정당정파는 물론 군부경찰 관계에 불합혀 무산되지 않도록 한번 해 나갈 것”(商工行政史談會 1975, 38)이라고 판단했던 데 반해, 군부 측은 “총동원기관 설치 준비를 리드한 곳은 육군”(防衛廳防衛研修所戰史室 1967a, 241)이라는 자신감을 바탕으로 국가총동원기관을 내각에 설치함으로써 ‘강력한 리드’를 구상하고 있었던 것이다. 이러한 관료 측의 장기적 국력 충실과 군부 측의 단기적 군사 동원 간의 대립이 1920년대 경제참모본부의 등장과 형성에 커다란 영향을 미쳤다.

본 논문에서 살펴볼 1930년대 일본의 경제참모본부 구상은 한편으로 1920년대의 경제참모본부 구상과 일정 연속되면서도 다른 한편으로는 상당히 다른 맥락에서 전개되었는데, 여기에는 1930년을 전후해 일어난 세계대공황, 소련의 계획경제의 성공, 만주국 수립 등의 대사건들과 직접적으로 연관을 맺고 있었기 때문이었다. 이러한 점에서 1930년대 일본의 총력전체제하에서 등장한 경제참모본부는 전간기 일본 정치경제의 변형과 굴절을 드러내는 핵심 제도이자 아이디어(idea)라고 할 수 있다.

II. 경제참모본부의 이념형: 만주국의 경제참모본부

일본에서 1920년대에 이루어진 경제참모본부의 구상은 현실에서 1927년 자원국 수립으로 마무리되었는데, 이러한 상황에서 발생한 국내외적인 대

논의를 참조.

사건들은 경제참모본부 논의가 새로운 전기를 맞는 데 결정적 영향을 미쳤다.

첫째, 1929년 미국발 세계대공황의 발생과 그 영향이었다. 일본은 1920년 전쟁공황과 1923년 관동대지진, 뒤이어 1927년의 금융공황 등 그 이전에도 만성적인 불황에 시달리고 있었는데(有澤廣巳 외 1977, 131-132), 1929년의 세계대공황은 불황에 시달리던 일본 경제에 치명타를 날렸다. 1929년과 1931년 사이에 일본의 국민 소득은 24.3%나 감소했고, 실업률은 1929년 4.33%에서 1932년 6.88%로 치솟았다. 특히 일본 농촌이 대공황의 직격탄을 맞았는데, 농가의 연평균 수입은 1928년 1,047엔에서 1931년 478엔으로 2년 사이에 54.3%나 감소했다(사사다 2014, 159-160). 세계대공황이 몰고 온 이러한 경제적 파탄은 일본의 정부와 군부 내에서 기존과는 다른 대안적 아이디어를 통해 1930년대 일본을 구원할 수 있다고 확신하는 중간급 정책결정자들이 등장하는 배경이 되었다(Barnhart 1987, 270). 이들이 갖고 있던 대안적 아이디어가 기존 정치권 및 재벌들과 대립각을 형성하면서 일본 국민들은 이들을 ‘혁신 세력’으로 보는 ‘환상’을 갖게 되었다(遠山茂樹 외 1988, 91).

둘째, 미국을 비롯한 유럽 각국들이 세계대공황의 여파로 신음하고 있던 것과는 대조적으로 소련이 5개년계획(1928-1933년)을 통해 거둔 경제적 성공은 전 세계의 주목 대상이 되었다. 그 결과 1930년대에 소련의 ‘계획’은 유럽 각국의 정계에서 통용어가 되었고, 모방의 대상이 되었다(홉스봄 1997, 139; 쉬벨부시 2009, 182). 일본도 여기서 예외가 아니었는데, 각종 언론들은 앞 다투어 소련 경제의 성공을 보도하며, “자본주의의 패배”(『大阪毎日新聞』 1931/04/30)와 “자본주의 경제의 종말”(『滿洲日報』 1932/01/06)을 언급하고 소련을 “희망의 국가”로 보기 시작했다(고바야시 외 1998, 51). 이러한 소련의 성공은 전 세계적으로 1933년에 나치 독일이 1차 4개년계획을, 1934년에 터키가 1차 5개년계획을, 1938년에는 인도가 5개년계획을 수립하는 데 영향을 미쳤다(최신용 외 2005, 16-17). 특히 이러한 소련의 경제적 성공을 주도한 국가계획위원회(Gosudarstvennyi Planovyi Komitet Soveta Ministrov SSSR, GOSPLAN)가 크게 주목받았는데, 이에 일본의 정책결정자들도 범정부적 차원의 경제기획기구가 필요하다는 확신

을 갖게 되었다(사사다 2014, 36).

셋째, 앞서 세계대공황으로 일본 내에서 새로운 대안적 아이디어로 무장한 중간급 정책결정자가 등장했음을 지적했는데, 1932년 건국된 만주국은 이들의 구상을 실현할 수 있는 무대가 되었다. 1932년 만주국 건국을 전후로 관동군의 핵심 장교들과 만주국의 운영을 맡기 위해 일본에서 ‘파견’된 일본인 관료들이 만주국을 일본 산업의 “대실험장”으로 활용하기 시작했던 것이다(椎名悦三郎 1976, 106-114). 이에 따라 만주국은 불황에 허덕이던 일본 국민들에게 경제적 몰락에 대한 두려움을 해소하고 희망을 불어넣는 일종의 만병통치약(elixir)으로 기능하게 되었다(Young 1998, 94). 이러한 중간급 정책결정자의 대표적인 인물이 이시하라 간지(石原莞爾)였다.

이시하라 간지는 1922년부터 1925년까지 독일 유학을 통해 자신만의 독특한 ‘일미최종전쟁론’이라는 묵시론적 구상을 세우고, 이를 염두에 둔 국력의 배양과 만주 개발을 적극적으로 추진해야 한다고 주장했다(Peattie 1975). 1928년 10월 관동군 작전주임참모로 부임한 이시하라는 그의 구상을 곧 실현에 옮겼다. 만주국의 공식 역사서인 『만주국사(滿洲國史)』에서도 만주의 산업개발계획이 이시하라가 “군사 중심 국방에서 국력 증진 국방으로”의 방침 전환을 주장”(滿洲國史編纂刊行會 1970a, 528)한 데 따른 것이라고 언급했는데, 이는 만주국 건국의 ‘핵심 설계자’로서 이시하라의 위상을 보여주는 것이었다. 특히 이시하라는 만주에서 새로운 정책들의 타당성을 검증하는 실험을 실시하고, 성공적으로 검증된 정책들을 일본에 적용한다는 “만주선행주의(滿洲先行主義)”를 내세우며, 제도적으로나 정책적으로 일본에서 실행에 옮기지 못한 아이디어들을 만주에서 실현하고자 노력했다(사사다 2014, 200).

이러한 1920년대 후반과 1930년대 초반에 걸친 세 사건들이 가지는 역사적 함의는 상당한 것이었다. 무엇보다 일본 내에서 대공황으로 드러난 자유자본주의의 약점들을 시정하고, 소련의 계획경제 노선을 교훈삼아 만주국을 대상으로 새로운 경제정책들을 실험하는데 군 장교들과 관료들 간에 결합이 이루어졌기 때문이었다. 즉 자본주의 경제와 사회주의 경제를 뛰어넘는 제3의 길로서 국가 통제의 길이 만주국의 경제 운용 방안으로

본격 등장하게 되었던 것이다(Mimura 2011, 171-172). 나가이(永井和 1993, 174-238)는 1930년대 일본 군부와 관료의 결합을 ‘군관복합체(軍官複合體)’로 설명했는데, 만주국에서 그 결합은 이미 시작되었던 것이다. 1932년 7월 대장성의 베테랑 관료로 만주국에 파견된 호시노 나오키(星野直樹)에 따르면, 만주국 파견 관료들은 10년 후 일본에서 동일한 직위를 맡을 수 있는 젊은 관료들을 선발한다는 것이 원칙이었다고 한다(星野直樹 1963, 9). 특히 이렇게 선발된 관료들 중 상공성 출신 관료들이 두각을 드러냈는데, 그 대표적인 인물이 기시 노부스케(岸信介)였다. 1936년 10월 만주국 실업부(實業部) 차장으로 부임한 기시는 만주 경제의 사실상의 수장(首長)으로 만주의 산업 개발을 지휘하며, 영미식 자본주의경제나 소련식 명령경제와는 상당히 다른 방식으로 만주 개발을 추진했다(古海忠之 1978, 115).

한편 경제 분야의 전문 지식이 부족했던 이시하라는 자신의 구상을 경제적으로 뒷받침해 줄 수 있는 인물을 찾았는데, 그가 바로 남만주철도주식회사(만철) 조사과 러시아반에 근무하던 미야자키 마사요시(宮崎正義)였다. 당시 미야자키는 관동군을 지원할 조사기관의 설립을 이시하라에게 지속적으로 강조했고, 그 결과 1932년 1월 만철 산하에 경제조사회(經濟調査會)가 설립되었다(고바야시 2004, 125-128). 경제조사회는 그 성격상 만철의 하부 기관이었지만 실질적으로는 관동군의 정책 입안 기구였다. 당시 관동군 참모장이었던 고이소 구니아키(小磯國昭)는 경제조사회가 관동군의 보좌기관이자 막료기관이라고 언급할 정도였다(『滿洲日報』 1933/09/20). 이후 경제조사회는 광범위한 활동을 벌이며 관동군의 요청하는 분야에서 전반적인 연구 및 조사를 수행했는데, 1936년 10월까지 이들이 발간한 보고서는 1,882건으로, 연간 400건, 매월 30건, 매일 1건 이상의 보고서에 해당하는 것이었다(고바야시 2004, 131). 이러한 점에서 관동군이 경제조사회를 ‘신이 내린 아이(申し子)’라고 부른 것은 충분히 이해할만한 것이었다(Young 1998, 278-279).

그러나 1932년 3월 만주국 건국 이후 정부 체계가 자리를 잡아가고, 정부 운용을 위해 일본인 관료들이 본토에서 대규모로 파견되어 오면서 더 이상 경제 운용에 형식상으로 만철의 하부 기관인 경제조사회를 활용하는

것이 부담으로 작용하게 되었다. 특히 당시 경제조사회가 일본 본토의 사회주의 운동에 대한 탄압을 피해 좌익 지식인들의 ‘은신처’로 기능할 정도로 좌익인사가 두드러지게 많았고, 이들이 반식민주의나 반제국주의를 담은 연구들도 수행하면서(마스모토 2009; 236; 249; 251), “만철 마르크스주의”가 표면화되자(고바야시 2004, 137-140), 반공주의에 철저한 관동군으로서도 이러한 ‘기묘한 동거’에 부담을 가질 수밖에 없었다(Young 1998, 279).

이에 1933년 4월 관동군은 만주와 일본의 블록경제 건설을 위한 제1단계로 강력하면서도 단일적인 경제기획기관의 필요성을 일본 정부에 제안하게 되었다. 구체적으로 일본 내각 직속의 계획경제 참모본부로 기존의 자원국을 강화하고, 만주에서는 관동군의 특무부³⁾를 계획경제 참모본부로 확대·강화하여 자원국과 특무부를 일만 양국의 단일한 경제기획기관으로 삼아 산업 통제와 블록경제의 건설을 담당한다는 구상이었다(『報知新聞』 1933/04/21). 만주를 넘어 일본 전체에 군의 전면적인 경제 개입을 천명할 대담한 구상이었다. 물론 현실에서 이는 실현되지 않았다. 1933년 9월에는 만주국에 한정해서 이 계획이 좀 더 구체화되었는데, 관동군 사령부는 군 사령관 하에 경제참모본부를 설립하여, 현재 특무부의 담당 업무를 비롯해 금융·재정, 교통·통신, 농업, 공업, 사회정책법제, 이민 등의 광범위한 업무를 담당하도록 하고, 후에 이 기구를 만주국에 이관할 계획을 발표했다(『동아일보』 1933/09/01; 1933/09/03). 10월에는 관동군 특무부 총무과장 누마다 다카조(沼田多稼藏)가 관동군 특무부와 만철의 경제조사회를 통합하여 조직을 확대 강화하는 경제참모본부 안을 제안했고, 이에 대해 본토의 육군 당국이 완전히 양해했다는 언론 보도가 나왔다(『大阪毎日新聞』 1933/10/17; 『동아일보』 1933/10/29). 그러나 이 안에 대해 만철이 강력히 반발했다(『동아일보』 1933/10/30). 그러나 11월에 들어서도 관동군은 특무부와 경제조사회를 통합하려는 의지를 꺾지 않았고, 자신의 구상을 밀어

3) 당시 관동군 내에서 만주의 정략 및 정무는 참모부 제3과가 맡았는데, 1931년 9월에는 통치부(統治部)로, 1932년 2월에는 특무부(特務部)로 명칭이 바뀌었다가 다시 제3과로 변경되었고 최종적으로는 제4과로 운영되었다(Mimura 2011, 57). 아마무로 신이치(山室信一 2009, 183)는 관동군 제3과를 “만주국 경영 전반에 걸친 사령탑”이라고 언급했다.

붙였다(『동아일보』 1933/11/07). 그러나 한편으로 만주국 건국 이후 특무부가 만주국의 경제·개발정책을 입안·주도하는데 만주국 관료들도 이를 ‘이중정부(二重政府)’라고 부르며 불만이 고조되었다(山室信一 1993, 106-107). 결국 1934년 4월 관동군과 만주국 정부는 일만 경제 블록의 확대 강화를 목적으로 총무청(總務廳) 장관 직속에 두뇌기관(brain trust), 즉 최고산업국책연구기관으로서 기획국(企劃局)을 설치하기로 결정했고(『神戶新聞』 1934/04/14). 7월에는 기획국에 대한 대략적 관제(官制)가 보도되었다(『滿洲日報』 1934/07/29).

조직

국무원 총무청 직속으로 총무청 장관이 기획국장을 겸임하게 하여, 행정, 재정, 국방, 군사 및 경제 각 분야의 전문가들을 망라하고 법제국장, 주계처장과 각부 총무사장들이 참여하여 기본적 국책의 확정에 이바지한다.

사업

1. 중요산업의 국가 통제와 관리, 농촌의 점진적 공업화, 대외 무역 일부의 국영화
2. 공업기구 및 중앙토지법(中央土地法)의 설치와 개혁, 중앙집권제 및 지방자치제의 병용과 민주화(民主化)
3. 국방, 외교, 군사, 국제 평등 확보
4. 국민경제의 향상과 발전을 도모하기 위해 자본주의적 자유주의의 억제와 부분적 생산 장려, 극동블록경제의 결합 도모

당시 언론에서는 기획국 설치가 만주국이 근대국가로의 체제 정비에 나선 것이라고 평가하기도 했다(『大阪朝日新聞』 1934/04/10). 그러나 언론에서 기획국으로 보도한 기구가 실제로 만주국 정부에 설치된 것은 1935년 11월이었고, 그 명칭도 기획처(企劃處)였다. 1933년 4월에 관동군이 최초로 경제참모본부 구상을 제기했다는 점을 감안한다면, 공식 출범에 약 3년 가까운 시간이 소요된 것이다. 이렇게 시간이 지체된 원인은 무엇보다 경제참모본부 신설과 함께 진행된 만철 개편에 대해 만철의 반발이 극심했기 때문이었다(고바야시 2004, 152-155). 특히 기존에 만주국 전반의 경

제기획 업무를 맡고 있던 경제조사회는 새로 부임한 일본 관료들과 상당한 갈등을 겪었는데, 이들의 부임 이후 임시산업조사국(臨時産業調査局), 대륙과학원(大陸科學院)의 설립 등으로 인해 경제조사회의 임무가 대폭 축소되었고, 원활한 업무 협조도 이루어지지 않았던 것이다(Mimura 2011, 76-80). 더불어 기존 만주국에서 정무의 조정과 통제를 담당하던 총무청 산하 비서처(秘書處)와의 직무 조정에도 상당한 시간이 걸렸다(山室信一 1993, 97). 결국 만철의 반대와 정부 내 다른 부서들과의 조정을 반영해 경제참모본부의 설치는 지체되었고, 그 형태도 애초 구상보다는 다소 축소되었다. 그럼에도 1935년 11월 출범한 기획처는 만주국의 산업·경제·민생 전반에 걸친 국책의 입안, 중요 기획의 연락 조정, 기초자료의 수집, 중요시설의 조사, 총동원계획 사무의 총괄적 관리를 맡으면서(滿洲國史編纂刊行會 1970b, 9), “총무청의 심장부”이자 “총무장관의 브레인트러스트”(滿洲國通信社 1938, 53)로 자리잡았다. 1941년 12월 태평양전쟁 발발 이후에 기획처는 정무 전반의 기획을 일원적으로 통제하고, 각 지방에 대한 지도력을 더욱 강화했는데, 당시 기획처의 이러한 활동에 대해 “기획처 중심주의”(滿洲國通信社 1942, 163)라는 용어가 등장할 정도였다. 1945년 5월에는 기획처와 지방처(地方處), 통계처(統計處), 관방(官房) 감찰부(監察部)가 통합되어 기획국으로 확대 개편되었다. 1933년 관동군의 경제참모본부 구상과 유사한 형태였다. 기획국은 총무장관의 브레인으로서 중요정책의 입안·연락·조정, 지방제도, 종합입지계획, 중요생산계획, 종합동원계획의 책정 및 연락조정, 물가의 종합조정, 과학기술의 진흥동원, 행정의 감찰, 조사, 통계자료 작성 등의 방대한 임무를 맡았다(滿洲國史編纂刊行會 1970a, 692).

이처럼 1920년대 일본 본토에서 경제참모본부 구상이 지체되는 가운데 만주국에서 먼저 완성된 형태의 경제참모본부가 등장했다는 점은 상당한 의미가 있는 것이었다. 그것이 가능했던 이유는 무엇보다 일본 본토와 달리 만주국에서 관동군이 전제적·일원적 통제를 행사했기 때문이었다. 일본 본토에는 군부의 영향력을 견제하는 관료, 정당, 내각, 그리고 재벌이 존재했기 때문에 군부의 경제참모본부 구상이 지체·변형·축소될 수밖에 없었던데 비해 만주국에서 관동군은 이러한 견제 세력 자체가 존재하지 않

있던 것이다. 이러한 만주국의 정치체제는 일본의 군부, 특히 육군이 그토록 꿈꾸었던 것이다. 이러한 만주체제는 이시하라 간지가 일본으로 복귀한 후 상당한 영향력을 행사할 수 있는 참모본부 작전과장(1935. 8)과 전쟁지도과장(1936. 6), 참모본부 제1부장(1937. 1)으로 승진하면서 일본 본토로의 도입도 적극 추진되었다.

Ⅲ. 경제참모본부의 변형과 굴절: 일본 본토의 경제참모본부

만주국에서 경제참모본부의 등장은 일본 본토에도 상당한 영향을 미쳤다. 1934년 7월 출범한 오카다 게이스케(岡田啓介) 총리대신은 역대 내각에서 새로운 국책기관 설치 논의를 계속해 온 만큼 이번 내각에서 이를 반드시 해결할 것이라는 각오를 전면에 내세웠다(『동아일보』 1934/08/21). 물론 이러한 주장의 이면에는 국책기관에 정치권 인사들을 대거 포함하여 의회에서 취약한 내각의 기반을 강화하고 궁극적으로는 총리대신의 권한을 확대하려는 포석이었다. 특히 이 과정에서 1932년 1월 창설된 국유회(國維會)를 모체로 활동 기반을 넓히던 ‘신관료(新官僚)’라고 불리는 일련의 관료 집단이 상당한 영향력을 발휘했다(원지연 2006, 236-237). 신관료의 대표적 인물인 고토 후미오(後藤文夫)가 오카다 내각의 조각 참모로 활동하면서 국유회 인사들이 내각에 대거 발탁되었고(佐藤俊一 2010, 57), 이들을 중심으로 새로운 국책기관의 설치가 추진되었다. 이 과정에서 새로운 기관을 실제 디자인한 인물이 자원국 총무부장으로 있던 마쓰이 하루오(松井春生)였다(池田順 1989, 26). 당시 마쓰이는 1934년 4월 발간한 『경제참모본부론(經濟參謀本部論)』을 통해 “경제의 정치화, 정치의 경제화”(松井春生 1934, 66-68)를 위한 핵심 조직으로 ‘경제참모본부’ 창설을 제시했다.

정치가 조직적으로 경제를 통제하고, 그 생활 개선의 목적을 달성

하고자 할 때, 집단원리의 근본적 요구는, 정치 그 자체의 기구 개선을 전제로 한다. 즉, 통제경제하의 정치 기구를 특히 연구할 만한 이유가 여기에 있다. 이것이 소위 경제참모본부론의 이유일 것이다(松井春生 1934, 32-33)

이러한 마쓰이의 주장은 기본적으로 정치가 군사와 경제를 지도·조정하여 평시 국력 증강을 위한 문민 관료 중심의 총력전체제를 상정한 것으로 민주국의 경제참모본부 구상과는 상당부분 다른 것이었다. 특히 마쓰이는 총력전체제 구축에 무엇보다 일본 내 부처 간 대립의 극복이 중요하다고 보았다(宮浦崇 2007, 128). 이는 그가 내각조사국 출범 직전인 1935년 5월 9일 “각 성의 대립을 조정하기 위해 조사국을 설치한 것이다. 종래에는 조직이 없더라도 총리가 강력하면 가능했던 일이다. 현 상황에서 조사국이 설립되고, 총리와 조사국 장관이 이를 장악한다면 더욱 용이하게 될 수 있다.”고 언급한 데서도 확인된다(木戸日記研究會 1966, 204). 새로운 경제참모본부의 설계자로서 마쓰이의 이와 같은 인식은 내각조사국 출범에 직접적인 영향을 미쳤다.

그러나 1935년 5월 출범한 내각조사국은 이미 그 당시부터 일정 한계를 갖고 있었다. 우선 내각조사국의 업무가 군사·외교 문제가 제외된 채, 내정 문제에만 국한되었다는 점을 들 수 있다(『동아일보』 1934/12/23). 이는 마쓰이 하루오가 애초 구상했던 내각의 전면적 강화책으로 경제참모본부에 부여한 성격과는 차이가 있는 것이었다. 둘째, 내정에 관한 정책의 통합 입안에서도 각 부처의 관할 영역에 대한 조정은 가능했지만 이에 대한 지휘 명령권을 갖지 못했다는 점을 들 수 있다. 이는 각 부처들이 반발할 경우, 이에 대해 내각조사국 자체만으로는 정책을 추진하는 데 한계를 부여하는 것이었다(御廚貴 1979, 128). 세 번째 요인이 당시 내각조사국에 가장 큰 한계를 부여했는데, 내각조사국을 의욕적으로 출범시켰던 오카다 총리대신 스스로가 내각조사국은 “성격상 영구히 존속할 것은 아니며 시국의 필요에 따른 임시적 시설”(池田順 1989, 26)이라고 언급한 데서 드러나듯이, 애초 정치권으로부터 거국적 협력을 얻기 위한 정략적 목적으로 설치된 내각심의회와 그 부속 기관으로서 내각조사국은 그것의 성과와는 무관하게 출범 당시부터 조속한 시일 내에 폐지가 이미 예정되어 있었던

것이다. 그런 점에서 내각조사국을 “국책의 저장소”(防衛廳防衛研修所戰史室 1967a, 550)라고 평가한 것은 다양한 국책의 조사와 심의라는 긍정적 평가가 아니라 이를 실행에 옮기지 못한 채 정책들을 쌓아만 두는 곳이라는 부정적 평가를 그대로 반영한 것이었다.

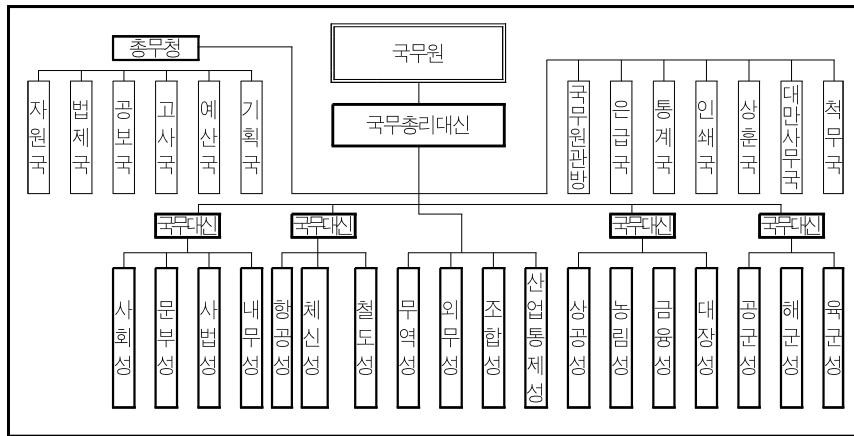
이러한 한계로 말미암아 내각조사국이 설립된 후에도 새로운 경제참모 본부를 설치해야 한다는 주장이 계속 제기되었다. 특히 1936년 2·26사건으로 오카다 내각이 붕괴하고, 3월에 히로타 고키(廣田弘毅) 내각이 출범한 이후, 육군은 2·26사건을 주도한 황도파(皇道派)의 대규모 숙군을 진행하는 한편 정치적으로 이에 상응하는 대가로 국방의 강화, 국체(國體)의 명확, 국민생활의 안정, 외교의 쇄신 등을 요구했다(藤原彰 1994, 225). 이러한 군부의 요구에 따라 1936년 8월 7일 열린 5상회의에서는 일본의 국책 추진 방침으로, “국방군비의 충실”, “외교의 쇄신”, “정치행정기구의 개혁”, “재정경제정책의 확립”을 확정했다(遠山茂樹 외 1988, 125). 여기서 주목할 부분이 ‘정치행정기구의 개혁’이었다. 이는 향후 새로운 경제참모본부의 탄생과도 밀접한 관련이 있었다.

이러한 움직임 속에서 내각조사국에 근무하던 육군 장교 스즈키 데이이치(鈴木貞一)가 1935년 8월부터 참모본부 작전과장에 부임한 이시하라 간지와 내각조사국을 연결하는 데 결정적 역할을 수행했다(Barnhart 1987, 73). 당시 이시하라는 1935년 가을 만철 경제조사회 도쿄 출장소에 파견되었던 미야자키를 통해 일만재정경제연구회(日滿財政經濟研究會)를 설립하고,⁴⁾ 이 기관을 통해 군수물자의 생산력 확충을 도모하여 급격하게 군사력을 확대하는 총력전체제 구축에 착수했다(小林英夫 2004, 119). 이 과정에서 이시하라의 일만재정경제연구회와 내각조사국 간에 긴밀한 협의가 이루어졌다(御廚貴 1979, 129).

특히 일만재정경제연구회는 1936년 7월 『비상시국책대강(非常時國策大綱)』이라는 보고서와 이를 수정한 8월 『1937년도 이후 5년간 제국세입 및

4) 이시하라는 일만재정경제연구회를 “전적으로 자신의 사적기관”이라고 언급했다(島田俊彦·稻葉正夫 1964, 703). 당시 일만재정경제연구회의 설립에는 참모본부가 10만 엔, 만철이 10만 엔 등 총 20만 엔의 자금이 지원되었다. 이시하라는 참모본부에 연구회를 전담하는 장교를 배치하는 등 이 연구회를 참모본부의 직속기관처럼 활용했다(고바야시 외 1998, 63-67; 93).

세출계획, 부록 긴급실시국책대강(昭和十二年度以降五年間の帝國歳入及び歳出計畫, 附 緊急實施國策大綱)』이라는 보고서를 통해 당시로서는 파격적인 일본 정치체제의 근본적인 개조를 담은 계획안을 제시했다. 주요 내용으로는 현 내각제도의 폐지 및 국무원의 창설, 국무총리대신 직속의 총무청 설치 등을 주요 내용으로 했는데, 이는 곧 만주국의 총무청 중심주의를 일본에 전면적으로 도입하여 중앙집권적 정치체제를 실현한다는 구상이었다.⁵⁾ 당시 보고서에서 파격적으로 제시한 정부 조직 개혁안은 다음과 같았다.



<그림 1> 정부 조직 개혁안

* 日滿財政經濟研究會(1936b, 100)

위 보고서에서는 총무청 총재를 국무총리대신이 겸임하고, 기획국 장관은 총무청 총재 또는 차관이 겸임한다고 설명했다. 또한 기획국을 중요정책의 조사, 입안, 심의를 담당하는 ‘경제참모본부’라고 칭하고, 현재의 내각조사국을 확대·강화한 것이라고 기술했다. 이는 참모본부의 이시하라, 내각조사국의 스즈키, 일만재정경제연구회의 미야자키 간에 상당한 논의가 사전에 이루어졌음을 보여주는 것이었다. 그러나 너무나 파격적인 이 구상이 현실화되는 것은 불가능했다. 다만 육군은 1936년 9월 19일에 일

5) 정치행정기구의 개혁과 관련해서는 『비상시국책대강』의 내용이 좀 더 상세하다 (日滿財政經濟研究會 1936a, 2-3).

만재정경제연구회의 행정기구개혁안을 바탕으로 해군과의 협의를 거쳐 상당히 수정된 내용의 “정치행정기구정비개선요강(政治行政機構整備改善要綱)”을 작성하여 제출했고,⁶⁾ 이에 히로타 총리대신은 수차례의 4상회의를 통해 11월 17일에 새로운 경제참모본부의 명칭을 ‘총무청’이라 결정하고 내각조사국·자원국·통계국·정보위원회(情報委員會)⁷⁾ 등 4개 기관을 확충·통합하기로 결정했다(御廚貴 1979, 145). 1936년 4월 자원국 장관으로 임명된 마쓰이도 이러한 안에 찬성하는 입장이었다. 다만 마쓰이의 인식은 군의 의도와는 다른 것이었는데, “현재 문제가 되고 있는 총무청 같은 것이 구체적으로 수립되면, 이 조직을 통해 군을 어느 정도 리드할 수 있는 정세가 올 수 있지 않을까”(木戸日記研究會 1966, 236) 하는 것이 그의 진심이었다. 즉 마쓰이는 경제참모본부를 통해 내각의 기능을 한층 더 보강하여, 군과 관료 등을 제어하는데 초점을 맞춘 것이었다. 그러나 자원국의 군 인사들이 내각조사국과의 통합에 격렬히 반대했고, 해군도 육군 주도의 총무청이 설치될 경우 예산상 불이익을 우려하여 기존 입장에서 후퇴함으로써 최종 결정은 다시 난항에 빠졌다(古川隆久 1992, 45). 그 와중에 1937년 1월 중의원(衆議院) 회의에서 하마다 구미마쓰(浜田國松) 의원과 테라우치(寺內壽一) 육군대신 간의 ‘할복논쟁’으로, 갑작스레 히로타 내각이 총사퇴하는 상황이 벌어졌다.

이후 천황으로부터 총리대신의 명을 받은 우가키 가즈시게(宇垣一成)가 내각 조각에 나섰다. 이시하라를 중심으로 한 육군 중견 장교들에 반대로 육군대신을 인선하지 못한 채 무산되었고, 다시 하야시 센주로(林銑十郎)가 소고 신지(十河信二)를 조각 참모로 삼아 내각 구성에 나서게 되었다. 소고는 당시 이시하라를 중심으로 한 ‘만주파’(滿洲派)의 핵심 인사로, 이시하라를 하야시 내각을 통해 자신의 구상을 전면적으로 실현하고자 했다. 당시 이시하라는 “먼저 당 조직을 확립해서 정권획득 5개년계획을 세우고, 5년 후를 목표로 해서 ‘1년 1내각’ ‘1내각 1혁신주의’를 단행하여 5년 후에는 이타가키 세이시로(板垣征四郎, 당시 관동군 참모장-필자)를 수반

6) 陸軍省·海軍省, “政治行政機構整備改善要綱”(1936년 9월 19일), http://d-arch.ide.go.jp/kishi_collecti on/b7.html. (2014년 6월 17일 검색)

7) 정보위원회는 1936년 7월 1일자 칙령 138호로 설치된 총리대신 직속 기구로 각 부처의 정보 관련 중요 업무의 연락 조정을 담당했다.

으로 하는 내각을 만들어 이타가키 내각으로 하여금 ‘당국조직’(黨國組織)을 완성케 한다.”는 것이었다(伊藤隆 1983, 62). 그러나 이시하라의 독주를 우려한 반이시하라 세력이 결집해 헌병대를 동원하여 소고 등의 만주파를 하여시 내각에서 축출하는 사건이 벌어지면서 만주파의 구상은 틀어졌고, 이시하라는 이후 하야시와 절연하게 되었다(이형철 1991, 117-120).⁸⁾

이에 새로운 경제참모본부 설치와 관련해서도 하야시는 이시하라의 구상과 점차 거리를 두기 시작했다. 1937년 2월 23일 열린 중의원 예산 총회에서 하야시는 행정기구개혁 방침에 대해 “전임 내각의 총무청 안에 얽매이지 않고, 상당히 폭넓게 고려”(『大阪朝日新聞』 1937/02/24)할 것이라고 발표했는데, 이는 자원국과의 통합 문제를 재검토하겠다는 뜻을 표명한 것이었다. 1937년 3월 11일에 하야시 내각은 최종적으로 히로타 내각의 총무청 안에 근본적 수정을 가해, 내각조사국의 기구 확충에 중점을 둔 신설 기구를 결정한 후, 자원국과 통계국 등과의 통합은 이후 다시 고려한다는 입장을 결정했다(『東京日日新聞』 1937/03/11). 이를 바탕으로 1937년 5월 14일 칙령 192호를 통해 내각조사국만을 발전적으로 개편한 기획청(企劃廳)이 신설되었다(防衛廳防衛研修所戰史室 1967a, 558).

기획청은 총리대신의 관할하에 중요정책 및 그 통합 조정에 대한 방안을 기초, 중요정책에 대한 심사와 의견 작성, 중요정책의 예산 통제에 관한 의견 등을 내각에 상신하는 것이 주요 임무였다. 관제상으로 보면 내각조사국에 비해 내각에 대한 영향력은 강해졌지만, 이것이 곧 기획청의 독립성 강화를 의미하는 것은 아니었다. 기획청의 초대 총재는 유키 도요타로(結城豊太郎) 당시 대장대신이 겸임했는데, 이는 대장성과 재계가 기획청을 통제하려는 의도에서 이루어진 것이었다(御廚貴 1979, 154).

이러한 상황에서 1937년 7월 7일 밤 베이징 인근 루거우차오(盧溝橋)에서 벌어진 중일양국 간의 소규모 군사 충돌이 이후 대규모 중일전쟁으로 확대되었다. 이는 기획청 설립 이후 수면 아래로 잠복한 경제참모본부 구상이 다시 정치 쟁점으로 부각되는 계기가 되었다. 1937년 9월 13일 육군

8) 이후 이시하라는 1937년 7월 중일전쟁의 발발과 확대를 둘러싼 육군 내부의 논쟁에서 단기전과 불확전론을 펼쳤으나 수세적 입장에 몰렸고, 결국 1937년 9월 관동군 참모로 좌천되었다. 이후 도조 히데키(東條英機)와의 갈등 속에서 파면되어 1941년 전역했다.

성 군무국(軍務局)에서는 총동원업무의 총괄을 용이하게 하고 국정을 신속하게 운영하기 위해 속히 자원국과 기획청을 통합해 총리대신의 관할 하에 두는 “총무원(가칭)설치요강(안)[總務院(假稱)設置要綱(案)]”을 제출했다.⁹⁾ 육군으로서는 현 시점에서 군수공업동원법의 운영 및 이의 조정 등에서 기획청과 자원국의 관장 업무가 거의 일치하며, 이를 양 기관에서 분리하여 맡는 것은 경쟁과 마찰을 일으킬 가능성이 크다는 주장을 내세웠다(防衛廳防衛研修所戰史室 1967b, 126). 당시 만주국의 총무청체제를 근간으로 이시하라 등이 내세운 경제참모본부 구상이 변용을 거쳐 재차 부상한 것이었다.

결국 1937년 9월 28일 내각 회의에서 자원국과 기획청 통합이 최종 결정되었다. 그러나 신설될 기관의 명칭을 둘러싸고 이견이 나왔다. 육군은 ‘총무원’을, 해군은 ‘총동원청’을, 육해군실무자들은 ‘국무원’을 제시했으나 모두가 기각되고 9월 30일에는 ‘총무원’이 유력한 듯했으나(『大阪朝日新聞』 1937/10/01), 10월 1일 각의에서 ‘기획원(企劃院)’으로 결정되었다(防衛廳防衛研修所戰史室 1967b, 126). 10월 25일 칙령 605호로 기획원 관제가 공표되었는데, 1918년 일본 정부에 군수국이 설립 이후 20년 만에 내각 차원의 종합적 경제참모본부가 설치된 것이었다(小林英夫 2004, 127). 기획청과 자원국을 통합하여 새로 신설된 기획원은 관제에서 드러나듯이 총리대신의 권한이 대폭 강화된 것을 특색으로 했다.

내각조사국을 시작으로 기획청에 이르기까지 1930년대 중반에 이루어진 경제참모본부의 실현은 그러나 총력전을 대비한 범국가적 차원의 대책을 마련하기 위한 핵심기구의 역할에는 미흡한 것이 사실이었다. 그러나 위표에서 드러나듯이 기획원의 업무는 기존 기획청에 비해 대폭 확대되었고, 이러한 기획원이 업무에는 상당한 정치적 의미가 내포되어 있었다. 기존 기획청이 내각에 제출하는 중요 정책에 대한 심사 의견을 내각에 상신하는 것이 주 임무였기 때문에 기획청의 의견과 다른 부처 각료 사이에 갈등이 발생할 여지가 다분했을 뿐만 아니라 기획청의 의견이 관철되지 않는 상황이 자주 일어나 기획청의 권위가 손상되는 일이 빈번했다. 그러

9) 陸軍省 軍務局, “總務院(假稱)設置要綱(案)”(1937년 9월 13일), http://d-archide.go.jp/kishi_collection /b8.html. (2014년 6월 20일 검색)

나 기획원에서는 기획원의 의견을 내각에 직접 상신하지 않고 총리대신에게 직접 상신하도록 했다. 이는 총리대신이 자신의 의견으로 내각 회의에 의견을 제출한다는 것을 의미하므로 각료 간의 갈등이 대폭 줄어들 뿐만 아니라 기획원의 의견도 적극 반영될 가능성이 컸다. 이는 기획원의 강화될 수 있는 중요한 요인이었다.

이러한 기획원 관제에는 육군의 입장이 상당히 반영된 것이었다. 즉 관제 초안 과정에서 육군은 기획원의 검토 의견을 내각이 아닌 총리대신 개인에게 상신하도록 초안을 마련했는데, 이는 국가총동원사무를 총괄하는 권한을 총리대신에게 부여하면, 각 사안별로 총리대신이 각 대신들을 지휘할 수 있을 것이며, 육군도 총리대신의 영향력을 바탕으로 각 부처에 대한 통제를 강화할 수 있을 것으로 판단했던 것이다(御廚貴 1979, 159). 이와 관련하여 신설된 기획원은 총 6부로 구성되었고, 그 가운데 평시와 전시의 종합 국력의 확충과 운용에 관한 안건의 심사 및 예산 통제 그리고 각 부처 간의 조정을 담당하는 가장 중요한 업무를 맡은 것은 총무부(總務部)였다. 이 총무부장에 육군의 요코야마 이사무(横山勇) 소장이 임명된 것도 육군의 이러한 의도를 보여주는 것이었다.

<표 1> 기획청과 기획원 관제 비교

기획청 관제(1937.5.14 칙령 192호)	기획원 관제(1937.10.25 칙령 605호)
제1조 기획청은 내각총리대신의 관리에 속하는 아래의 사무를 담당한다. 1. 내각총리대신의 명령에 의한 중요 정책 및 그 통합 조정에 대한 방안을 기초하는 이유를 구해서 상신한다. 2. 각 성 대신이 각의에 제출하는 중요 정책 방안을 심사하고 의견을 구해 내각에 상신한다. 3. 중요한 정책 및 그 통합 조정에 관한 조사를 한다. 4. 중요 정책에 관한 예산 통제에 관한 의견을 구해 내각에 상신한다. 위항의 사무를 실시하기 위해 필요할 경우, 기획청은 각 청에 자료의 제출 또는 설명을 요구할 수 있다.	제1조 기획원은 내각총리대신의 관리에 속하는 아래의 사무를 담당한다. 1. 평전 시에 종합국력의 확충 운용에 관한 방안을 기초하는 이유를 내각총리대신에게 상신한다. 2. 각 성 대신이 각의에 제출하는 안건 가운데 평전시의 종합 국력의 확충 운용에 관한 중요한 것의 대강을 심사한 의견을 내각총리대신을 거쳐 내각에 상신한다. 3. 평전 시에 있어서 종합 국력의 확충 운용에 관한 중요 사항의 예산 통제에 관한 의견을 내각총리대신을 거쳐 내각에 상신한다. 4. 국가총동원계획의 설정 및 수행에 관한 각 청사무의 조정 통일을 도모한다. 위항의 사무를 실시하기 위해 필요할 경우, 기획원은 관계 각 청에 대한 정보 자료의 제출 또는 설명을 요구할 수 있다.

* 防衛廳防衛研修所戰史室(1967a, 757; 1967b, 127)

이러한 기획원의 방대한 업무와 관제상 115명에 달하는 대규모 인원을 통해 기획원은 “국가총동원의 중추기관”(防衛廳防衛研修所戰史室 1967b, 130)으로 명시되었다. 특히 기획원에 배치된 관료들은 출신 부처들에서도 유능한 인물들로 “기획원 관료가 된다는 것은 일종의 스타라는 인식”이 있을 정도였다고 한다(고바야시 외 1998, 108). 기획원은 1937년 이후 중일전쟁과 1941년 태평양전쟁 개전 그리고 1943년 11월 군수성(軍需省) 설립으로 폐지될 때까지 사회 전 분야에서 대대적인 혁신 정책의 추진과 전쟁 총동원 업무에 결정적인 역할을 수행했다. 약 6년간의 존속 기간 동안 기획원의 활동과 특색은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 기획원은 당시 혁신관료(革新官僚)의 “대집합소”로 기능했다(有澤廣巳 외 1977, 352). 앞서 내각조사국 설립과 활동에 ‘신관료’라고 불리던 관료 집단이 중요한 영향력을 행사했다고 언급한바 있는데, 이들 가운데 상공성과 대장성 등의 경제 관료들이 1937년 이후 기획청과 기획원에서 상당한 영향력을 발휘했고, 이들을 신관료와 구분하기 위해 신신관료(新新官僚) 혹은 혁신관료라고 부르게 되었다. 혁신관료의 지도자격 인물은 기시 노부스케였고, 상공성 출신의 시이나 에쓰사부로(椎名悦三郎), 미노베 요지(美濃部洋次), 체신성 출신의 오쿠무라 기와오(奥村喜和男), 대장성 출신의 사코미즈 히사쓰네(迫水久常), 모리 히데오토(毛里英於菟), 농림성 출신의 와다 히로오(和田博雄) 등이 대표적 인물이었다(高橋彦博 1996, 37). 특히 주목할 것은 기획원의 일부 혁신관료들이 마르크스주의에 상당히 호의적이었던 사실이다. 이들은 1920년대 초중반에 대학생활동을 하면서 당시에 유행하던 마르크스주의와 독일의 전체주의 사상에, 관료의 길에 들어선 이후에는 소련의 기획 모델에 상당한 영향을 받았다(Mimura 2011, 29-35). 이들이 기획원에서 추진한 각종 정책들은 재계 및 정치권과 격렬한 갈등을 일으켰고, 이것이 기획원이 결국 폐지되는 한 원인이 되기도 했다(古川隆久 1990, 485).

둘째, 기획원에서 구상하거나 실행에 옮긴 정책들 상당수가 만주국에서 기획·추진되었거나 실행에 옮겨졌던 정책이라는 점이다.¹⁰⁾ 이는 앞서 살

10) 만주국이 일본에 미친 영향 관련해 임성모(2001)가 지적한 “팽창의 역류”라는 개념도 이와 유사한 인식이다.

펴보았듯이 기획원이 기본적으로 만주국 총무청을 이념형으로 한 데서 비롯된 것이었다(井出嘉憲 1980, 313). 그 구체적 실례를 들면, 1940년 10월 고노에 후미마로(近衛文麿) 내각이 정치신체제 운동의 일환으로 추진한 대정익찬회(大政翼贊會)는 만주국 협화회(協和會)를, 1940년 9월 경제신체제운동으로 등장한 통제회(統制會)는 만주국 특수회사제도(特殊會社制度)를, 1938년 기획원에서 입안한 생산력확충4개년계획은 1937년 만주국의 만주산업개발5개년계획을 모델로 한 것이었다(三谷太一郎 2005, 197-210; Mimura 2011, 153; 사사다 2014, 149). 정부 기구의 측면에서도 1942년 1월 출범한 기술원(技術院)은 1935년 3월 만주국에서 설립된 대륙과학원을 모델로 한 것이었다(Mimura 2011, 76-77). 이는 만주국에서 근무한 관료들이 이후 일본 본토로 귀환했고, 이들 중 상당수가 기획원에서 근무한 데 따른 인적 연속성의 결과이기도 했지만, 더 큰 원인은 만주국이 일본 정책의 '실험장'으로서 각종 정책들을 시범적으로 시행한 무대였기 때문이었다. 그러한 점에서 만주국은 혁신관료의 '진양지'였다고 할 수 있다.

셋째, 기획원을 통해 군 장교들과 혁신관료들의 결합이 본격화되었다. 1937년 7월 시작된 중일전쟁은 이후 확전에 따라 경제의 군사화가 급속도로 진행되었다. 이러한 상황에서 기획원은 정부 내의 일종의 '군사경제성'의 역할을 맡게 되었다(永井和 1993, 153; 188). 특히 기획원의 일부 이사관들과 조사관들에는 육해군 장교들이 발탁되었는데, 그중에서 특히 이케다 스미히사(池田純久)와 아키나가 쓰키조(秋永月三)가 유명했다. 이들은 초급 장교 시절 나가타 테쓰잔(永田鐵山) 및 이시하라와 함께 육군 내 개혁 장교 모임인 일석회(一夕會)를 결성해 같이 활동한 바 있었고, 이후 '통제파'(統制派)로 활동하면서, 군 주도의 일본 개조와 총력전체제 구축에 적극 나선 인물들이었다. 특히 이케다와 아키나가는 장교 시절 도쿄제국대학 경제학부에 파견되어 경제학을 전공했고 마르크스주의에도 상당한 영향을 받은 '경제장교'들이었다. 그러한 점에서 이들 장교들은 당시 혁신관료들과 유사한 사상적 배경과 생각을 갖고 있었고, 기획원의 정책 추진에서도 긴밀한 협력 관계를 구축했다. 기획원 제1부장을 맡았던 아키나가 아래에서 미노베 요지, 모리 히데오토, 사코미즈 히사쓰네 등은 '기획3인방'으로 불리며, 주요 정책들의 개념 정립과 정책화 그리고 실행에서 두각

을 드러냈다(Mimura 2011, 150-151).

이러한 점에서 기획원은 “군관복합체”의 전형적 사례였다. 이는 각 부처에 파견되어 근무한 현역 군인의 수로도 확인되는데, 1923년부터 1943년까지 현역 군인들이 각 부처에서 근무한 인원수는, 단일 부서로는 체신성 항공국이 348명, 상공성 특허국이 277명, 자원국이 191명, 기획원이 176명 순이었지만, 실질적으로 자원국이 기획원에 통합되었음을 고려한다면 367명으로 최대를 기록했던 것이다(永井和 1993, 227). 이는 자원국과 기획원 등의 경제참모본부가 문민 관료와 군 장교들이 본격적으로 결합하는 무대로서 기능했음을 보여준다. 이렇듯 기획원은 그 설립 자체가 행정상의 큰 변화였다(通商産業省 1964, 141).

그러나 한편으로 기획원에는 한계도 분명히 존재했다. 기획원이 당시 당면한 가장 큰 과제는 중일전쟁 확전에 따른 국가총동원법의 제정 및 물자동원계획의 설정과 실시였다. 이에 기획원이 긴급히 착수해 1938년 4월 제정한 국가총동원법은 기획원의 대표적 성과이기도 했지만, 한편으로 거기에는 한계도 내재되어 있었다. 국가총동원법 제정을 통해 일본 정부는 중일전쟁에 대한 총력전 수행의 명분과 수단을 확보할 수 있었고, 특히 실제 운용은 관료의 발의에 따른 칙령에 맡겨 놓고 있었기 때문에 이를 통해 정부의 자의적인 운영이 가능했다. 이러한 점에서 국가총동원법은 일종의 “백지위임장(carte blanche)”이었다(Johnson 1982, 139).¹¹⁾ 그러나 전쟁을 직접수행하고 있는 군부는 이러한 국가총동원법을 단순한 전쟁 준비라는 축소된 개념으로 이해했다. 즉 국력의 확충이라는 국가적 차원의 과제를 위한 수단으로서가 아니라 군비의 확충이라는 소규모 과제의 수단으로 이를 인식했던 것이다(石津朋之 2004, 87). 이는 기획원이 총력전을 수행하기 위한 일본 전체의 참모본부라기보다는 일종의 전쟁 수행을 위해 물자를 동원하는 계획본부에 머무르는 원인이 되었다(이노세 2011, 68).

둘째, 기획원이 일본 역사상 최초의 장기경제계획으로 평가되는 생산력 확충계획을 1939년 1월 내각 결정으로 통과시킨 것도 중요한 성과였다(岡崎哲二 2006, 334). 이 계획은 1938년부터 1941년까지 4개년 동안 철강, 석

11) 국가총동원법에 근거해 제정된 칙령의 수는 1945년 패전 시까지 193개에 달했다(서정익 2003, 252).

탄, 경금속 등 14개 산업의 생산량을 대폭 확충하는 것을 목표로 삼고 있었다. 그러나 이 계획은 일종의 탁상플랜에 불과하다는 평가를 들을 정도로 목표와 실적에서 한계를 드러냈다(小林英夫 2004, 152-154). 생산력확충계획은 야심찬 목표를 설정했지만, 전쟁 상황의 악화와 자원 수입 감소로 각 산업들은 목표를 달성하는 데 극심한 어려움을 겪었다. 1938년부터 1941년까지 4개년 동안의 실질 생산량은 한 번도 목표치를 달성하지 못했고, 1939년 기획원 조사에 따르면, 계획상의 두 번째 해에 이미 각 산업들은 생산 확충에 곤란을 겪고 있었다. 이 조사에 따르면, 철광석, 선철, 특수강의 경우, 1939년에는 생산목표치의 약 90%를 생산했는데, 1941년에는 모든 철강제품의 생산량이 전력과 자원 부족으로 10% 정도 축소될 것이라고 예측되었다(中村隆英·原朗 1970, 231-232).

물론 이러한 계획과 실적 간의 괴리는 기획 자체가 가진 성격 때문이기도 했다. 생산력확충계획을 수립하기 위해서는 일정 기간 동안 안정적인 경제 운영을 통해 미래의 상황을 예측할 수 있어야만 했다. 이는 ‘일미최종전쟁론’을 주장하면서도, 1936년을 기점으로 국방력 강화와 생산력확충을 위해서는 “최소한 10년 간의 평화”가 필요하다는 이시하라의 구상과도 맥이 닿는 부분이였다(島田俊彦·稻葉正夫 1964, 703). 그러나 당시 상황은 이와는 정반대였다. 중일전쟁의 장기화와 이에 따른 군수 부분으로의 막대한 자원 투입, 1939년 9월 2차 대전의 발발과 이에 따른 군수 물자의 급격한 가격 상승 및 수입 부족 등은 기획원 차원에서 대응하기에는 역부족이었다. 이에 따라 생산력확충계획을 뒷받침하는 물자동원계획은 계속해서 차질을 빚었고, 끊임없이 개정되어야만 했다(小林英夫 2004, 152-154).

이러한 기획원의 한계에 결정적인 타격을 입힌 것은 1941년 1월에 발생한 ‘기획원 사건’이었다. 당시 기획원에는 좌익성향의 관료들이 근무하고 있었고, 이들이 추진한 정책들이 기존 재계 및 정치권과 격렬한 갈등을 벌이고 있었는데, 재계 출신의 고바야시 이치조(小林一三) 상공대신을 중심으로 한 세력들이 기획원의 혁신관료들을 공산주의자라고 공격하며 기획원을 무력화시켰던 것이다(고바야시 외 1998, 115-118; Mimura 2011, 164-169). 더불어 기획원이 입안한 각종 물자동원계획들에서 육해군에 대한 물자 할당량을 축소하자 군부의 강한 불만을 사게 된 것도 기획원이

공격받는 원인이 되었다(Barnhart 1987, 200-201). 결국 와다 히로오를 비롯한 기획원 관료 17명이 치안유지법 위반 혐의로 체포되었고, 기획원 총재인 호시노 나오키도 사임하기에 이르렀다.

이 속에서 기획원이 추진한 ‘혁신 정책’은 사실상 해체되기 시작했고, 기획원은 단순 총동원사무기관만의 역할을 맡게 되었다(古川隆久 1992, 206-210; 213). 특히 육군 출신 스즈키 데이이치가 기획원 총재로 임명되고, 구속된 혁신관료들을 대신해 주로 육군 장교들이 이들의 자리를 대신하면서 일본의 전쟁 수행력이나 미국과의 장기전 수행에 대한 비판적인 예측보다는 낙관적인 결론만이 주류를 이루게 되었다(Barnhart 1987, 258). 이러한 점은 기획원 총재였던 스즈키가 기획원의 역할이 “개전 결정이라는 신탁을 전달하는 무녀”에 불과했으며, 기획원이 조사한 숫자는 “짜 맞추기를 위해 태어난 숫자”에 지나지 않았다고 회고한 데서도 드러난다(이노세 2011, 216-217). 이제 치밀한 경제 이론과 경제 상황에 근거한 합리적 예측이 아니라 비합리적·비이성적 구호만이 난무하게 되었다.

1941년 1월 육군성 전비과는 1941년 4월 1일자로 남진(南進)을 가정해 만든 『남방 처리의 상정에 기초한 제국의 물적 국력 판정(南方處理ノ一想定ニ基ク帝國物的國力判定)』 보고서를 도조 히데키 육군대신에게 제출했다. 이 보고서는 다음과 같이 시작했다(防衛廳防衛研修所戰史室 1968, 216).

제국의 물적 국력은 대(對)영미 장기전 수행을 고려할 때 불안감을 면키 어렵다. 즉 전쟁 2년째 말까지는 적의 진격을 격멸하는데 대체로 충분한 탄약력(彈藥力)을 갖고 있지만, 같은 시기 액체연료에 문제가 발생할 우려가 있는 동시에 전쟁이 지속됨에 따라 경제지탱력(經濟抗堪力)도 동요될 수 있을 것이다.

1941년 12월에 진주만 공격으로 태평양전쟁이 발발했음을 감안한다면, 바로 그해 3월만 해도 육군은 이 전쟁에 대해 자신하지 못했던 것이다. 그러나 이 보고를 마친 후 전비과장 오카다 기쿠사부로(岡田菊三郎)는 “이는 숫자일 뿐이며 황군의 사기와 규율을 생각하면 한 마디로 패전할 것이라고 말할 이유는 없다.”고 덧붙였고, 도조도 “미국에는 나라의 중심이 없다. 반면 우리 제국에는 3천년에 이르는 국체가 있다.”고 언급하며,

전쟁에 자신감을 내비쳤다(호사카 2012, 232-233).

일본의 현실적 국력에 근거하기 보다는 ‘사기’, ‘규율’, ‘국체’ 등의 추상적 미사여구가 그 자리를 매웠던 것이다. 결국 태평양전쟁의 발발과 함께 일본 경제가 전시 군수산업 중심으로 전면적으로 재편되었고, 군수물자의 극단적인 생산 증강을 위해 1943년 11월 기획원과 상공성, 육해군 항공부문을 통합한 군수성을 발족시켰다. 군수성에서는 본성의 과장급 인사는 물론 말단 직원에 이르기까지 현역 군인들로 채워졌는데(有澤廣巳 외 1977, 492-493), 이들에게 총력전 수행을 위한 종합적 기획을 기대하기에는 무리였다. 이를 해결하기 위해 1944년 11월 1일에는 종합계획국(總合計劃局)을 내각 직속에 설치하는 등의 제도적 변화를 시도했지만 이미 패전이 기정사실화된 상황에서 무의미한 조치였다.

IV. 결론

일본 패망 후 일본 정부와 연합국총사령부(GHQ)는 시급한 경제안정을 도모하기 위해 1년이라는 한시적 기간으로 1946년 8월 총리대신이 총재를 겸임하는 경제안정본부(經濟安定本部)를 설치했다. 물자의 생산, 배급 및 소비, 물가, 금융, 운송 등의 관련 사무를 종합 조정하고 감독하는 이 기구는 1942년 10월 미국 정부가 물가 및 임금을 규제하기 위해 만든 경제안정국(Office of Economic Stabilization)을 모델로 한 것이었다(秦郁彦 2007, 395-396). 이러한 상황에서 일본 외무성 산하에 향후 일본 경제정책의 방향을 연구하기 위해 구성된 외무성특별조사위원회(外務省特別調査委員會)는 1946년 9월에 최종 보고서로 『일본경제재건의 기본문제(日本經濟再建の基本問題)』를 완성하고 향후 일본 경제의 재건을 위한 제도적 방안으로 다음과 같은 안을 제시했다(外務省特別調査委員會 1946, 224).

종합적 기획 조사 기관의 설치

경제안정본부의 기능을 강화하여 경제 재건에 관한 기초 자료 조사와 종합적 기획 입안을 담당하게 한다. 경제안정본부는 국책에 관한

기초적 사항의 조사, 각종 통계의 작성 및 종합화, 경제 건설 계획의 입안, 주요 물자의 생산 분배 및 수송 계획의 입안, 계획 수행 실적의 감사, 각 부처 업무 내용의 감사 및 종합 조정, 관청 사무 조직의 능률화에 관한 조사 연구 등의 각종 업무를 담당해야 한다. 그리고 그 구성원은 종래처럼 일반적 사무 관리의 막연한 집합체여서는 안 되며, 각 부문의 우수한 전문가를 관민에서 선발하는 조직적 구성을 부여하지 않으면 안 된다. 이러한 기관을 총리대신의 브레인트러스트(Brain Trust)로, 필요가 있으면 총리대신이 각부 장관에 대한 명령권을 갖는, 조직적 통일적인 행정 운영을 가능케 하지 않으면 안 된다. 이러한 체제는 군대에서의 참모 제도와 동일한 것으로, 현대 사회의 조직화 경향에 근거한 정치경제의 측면에 있어서도 동일한 체제가 요청된다고 할 수 있다(필자-강조).

전시 일본에서 총력전체제의 핵심 기관이었던 ‘경제참모본부’ 구상이 패전 후 다시 등장한 것이었다. 이른바 제도적 측면에서 경제참모본부라는 아이디어가 패전 이후에도 지속되면서 총력전체제의 연속성을 보여주는 것이었다. 이러한 구상은 1949년 5월 경제안정본부설치법에 반영되어 경제안정본부는 각 부처와 대등한 기관으로 격상되었고, 광범위한 권한이 부여되었다. 정부의 공식 역사서에 따르면, 경제안정본부는 “전후 역사상 가장 강력한 경제관청으로서 정부 내외에서 폭넓게 유능한 인재를 끌어 모아 전후 일본경제의 부흥과 안정을 도모하는 역사적 사명을 담당했다.”(經濟企劃廳 1997, 57)고 평가되었다.

동아시아의 경이적인 경제성장을 설명하는 한 요인으로 본 연구에서 주목한 경제참모본부는 본질적으로 전쟁의 산물이었다. 1차 대전이라는 미증유의 총력전에 대응하기 위해 일본의 정치권과 군이 내놓은 타협점이 바로 경제참모본부였다. 다만 1918년 군수국을 통해 처음 등장했던 경제참모본부는 군부와 정치권의 상이한 인식으로 인해 제대로 실현되지 못했다. 그러나 1930년을 전후로 일어난 세계대공황과 소련의 경제적 성공 그리고 만주국의 수립은 새로운 경제참모본부 구상에 힘을 실어준 결정적 사건들이었고, 특히 1937년 발발한 중일전쟁으로 인해 총력전체제의 핵심 기구로서 ‘기획원’이라는 경제참모본부의 이념적 완성형이 등장하게 되었

다. 여기에는 만주국에서 이미 등장한 기획처라는 모델이 있었기에 가능한 일이었다. 그러나 한편으로 중일전쟁 이후의 총력전은 오히려 기획원의 활동에 한계를 부여하는 역설적인 상황이 벌어졌다. 여기에는 기본적으로 기획이라는 업무 자체가 안정적인 국내외 정세를 전제조건으로 했기 때문이었다. 결과적으로 기획원은 총력전의 핵심 기관이라기보다는 총동원의 중심기관으로 활동하게 되었다. 한편 총력전에 대응하기 위해 국력의 충실을 위한 각종 조사, 경제계획의 입안 및 부처 간 조정이라는 경제참모본부의 본연의 임무가 제대로 실현한 것은 아이러니하게도 전시 ‘전쟁국가’ 일본에서가 아닌 패전 후 ‘경제국가’ 일본에서였다. 그러한 점에서 총력전체제는 단순히 전시체제에서 뿐만 아니라 현대 일본에서도 그 본질적 성격이 그대로 유지되었다고 할 수 있다.

| 참고문헌 |

- 박상욱 (2005). “독일 제국의 중앙 집권적 전시경제(1914-1918).” 『서양사론』. 86호, pp. 151-178.
- 박성진 (2013). “1920년대 일본의 총력전 구상과 ‘경제참모본부.’” 『군사』. 89호, pp. 297-330.
- 서정익 (2003). “전시 일본의 총력전체제와 경제총동원.” 『사회과학연구』. 22집, pp. 247-284.
- 심호섭 (2013). “왜 일본 육군은 단기결전, 백병돌격으로 나아갔는가?” 『군사』. 86호, pp. 199-218.
- 원지연 (2006). “근대 일본 파시즘 형성기 내무관료의 정치화와 한계.” 『日本語文學』. 30집, pp. 221-239.
- 이성환 (2005). 『전쟁국가 일본』. 살림출판사.
- 이형철 (1991). 『日本軍部の 政治支配』. 법문사.
- 임성모 (2001). “‘國防國家’의 實驗: 滿洲國과 日本파시즘.” 『中國史研究』. 제16집, pp. 191-235.
- 최신용 외 (2005). 『행정기획론』. 박영사.
- 가타야마 모리히데 (2013). 『미완의 파시즘』. 김석근 역. 가람기획.
- 고바야시 히데오 (2004). 『만철(滿鐵): 일본제국의 싱크탱크』. 임성모 역. 산치림.
- 고바야시 히데오 외 (1998). 『일본주식회사: 관료지배구조의 기원과 형성』. 김응렬 외 역. 일신사.
- 藤原彰 (1994). 『일본군사사』. 엄수현 역. 시사일본어사.
- 마쓰모토 겐이치 (2009). 『일본 우익사상의 기원과 종언』. 요시카와 나기 역. 문학과지성사.
- 사사다 히로노리 (2014). 『일본 발전국가의 기원과 진화』. 박성진 역. 한울.
- 쉬벨부시, 볼프강 (2009). 『뉴딜, 세편의 드라마』. 차문석 역. 지식의 풍경.
- 야마무로 신이치 (2009). 『키메라: 만주국의 초상』. 윤대석 역. 소명출판.
- 요시다 유타카 (2012). 『아시아-태평양전쟁』. 최혜주 역. 어문학사.
- 遠山茂樹 외 (1988). 『일본현대사』. 박영주 역. 한울.
- 有澤廣巳 외 (1977). 『(實錄)日本經濟五十年』. 鄭翊周 역. 協同研究社.
- 이노세 나오키 (2011). 『쇼와16년 여름의 패전』. 박연정 역. 추수밭.
- 호사카 아사야스 (2012). 『도조 히데키와 천황의 시대』. 정선태 역. 페이퍼로드.
- 홉스봄, 에릭 (1997). 『극단의 시대: 20세기 역사(상)』. 이용우 역. 까치.

- Barnhart, M. (1987). *Japan Prepares for Total War*. New York: Cornell University Press.
- Gao, B. (1997). *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy*. New York: Cambridge University Press.
- Mimura, J. (2011). *Planning for Empire*. Ithaca: Cornell University Press.
- Peattie, Mark R. (1975). *Ishiwara Kanji and Japan's Confrontation with The West*. Princeton: Princeton University Press.
- Young, L. (1998). *Japan Total Empire*. Berkeley: University of California Press.
- 岡崎哲二 (2006). “長期經濟計劃と産業開發” 末廣昭 『帝國日本の學知』. 東京: 岩波書店.
- 岡崎哲二・奥野正寛 (1993). 『現代日本經濟システムの源流』. 東京: 日本經濟新聞社.
- 經濟企劃廳 (1997). 『戦後日本經濟の軌跡』. 東京: 大藏省印刷局.
- 高橋彦博 (1996). “新官僚・革新官僚と社會派官僚” 『社會労働研究』. 43卷. 1・2合號, pp. 33-64.
- 古川隆久 (1990). “革新官僚の思想と行動.” 『史學雜誌』. 99卷. 4號, pp. 457-494.
- 古川隆久 (1992). 『昭和戦中期の總合國策機關』. 東京: 吉川弘文館.
- 古海忠之 (1978). 『忘れ得ぬ滿洲國』. 東京: 經濟往來社.
- 纈纈厚 (1985). “軍需工業動員法制定過程における軍財間の對立と妥協(下).” 『政治經濟史學』. 231號, pp. 29-48.
- 宮浦崇 (2007). “總力戦体制下における‘人の資源化’の考察.” 『政策科學』. 14卷. 2號, pp. 127-133.
- 島田俊彦・稻葉正夫 (1964). 『現代史資料(8): 日中戦争(1)』. 東京: みすず書房.
- 滿洲國史編纂刊行會 (1970a). 『滿洲國史 總論』. 東京: 滿蒙同胞援護會.
- 滿洲國史編纂刊行會 (1970b). 『滿洲國史 各論』. 東京: 滿蒙同胞援護會.
- 滿洲國通信社 (1938). 『(康德五年版) 滿洲國現勢』. 新京: 滿洲國通信社.
- 滿洲國通信社 (1942). 『(康德十年版) 滿洲國現勢』. 新京: 滿洲國通信社.
- 木戶日記研究會 (1966). 『木戶幸一關係文書』. 東京: 東京大學出版會.
- 防衛廳防衛研修所戰史室 (1967a). 『陸軍軍需動員(1)』. 東京: 朝雲新聞社.
- 防衛廳防衛研修所戰史室 (1967b). 『陸軍軍需動員(2)』. 東京: 朝雲新聞社.
- 防衛廳防衛研修所戰史室 (1968). 『大本營陸軍部陸(2)』. 東京: 朝雲新聞社.
- 山室信一 (1993). “滿洲國統治過程論.” 山本有造 『‘滿洲國’の研究』. 京都: 京都大學人文科學研究所, pp. 83-129.
- 山之内靖 外 (1995). 『總力戦と現代化』. 東京: 柏書房.
- 三谷太一郎 (2005). “滿洲國國家體制と日本の國內政治.” 大江志乃夫 外. 『近代日本と植民地(2): 帝國統治の構造』. 4刷. 東京: 岩波書店, pp. 179-213.
- 商工行政史談會 (1975). 『商工行政史談會速記録』. 東京: 産業政策史研究所.

- 石津朋之 (2004). “總力戰, 모더니즘, 日米最終戰爭.” 防衛廳防衛研究所(編), 『日米戰略思想の系譜』. 東京: 防衛廳防衛研究所, pp. 80-101.
- 星野直樹 (1963). 『見果てぬ夢: 滿洲國外史』. 東京: 다이iamond社.
- 小林英夫 外 (1995). 『「日本株式會社」の昭和史』. 大阪: 創元社.
- 小林英夫 (2004). 『帝國日本と總力戰體制』. 東京: 有志舎.
- 松井春生 (1934). 『經濟參謀本部論』. 東京: 日本評論社.
- 野口悠紀雄 (1995). 『1940年体制』. 東京: 東洋經濟新報社.
- 日滿財政經濟研究會 (1936a). 『非常時國策大綱』. 東京: 日滿財政經濟研究會.
- 日滿財政經濟研究會 (1936b). 『昭和十二年度以降五年間歲入及歲出計畫』. 東京: 日滿財政經濟研究會.
- 御廚貴 (1979). “國策統合機關設置問題の史的展開.” 近代日本研究會. 『昭和期の軍部』. 東京: 山川出版社, pp. 122-172.
- 永井和 (1993). 『近代日本の軍部と政治』. 京都: 思文閣出版.
- 外務省特別調査委員會 (1946). “改正日本經濟再建の基本問題.” 中村隆英·大森とく子 (1990). 『日本經濟再建の基本問題』. 東京: 東京大出版會, pp. 143-263.
- 伊藤隆 (1983). 『近衛新體制』. 東京: 中央公論社.
- 井出嘉憲 (1980). “非常時體制と日本<官>制.” 東京大學社會科學研究所. 『ファシズム期の國家と社會(6)』. 2刷. 東京: 東京大學出版會, pp. 235-315.
- 諸橋英一 (2013). “第一次世界大戰期における總動員機關設置過程にみる政軍關係.” 『法學政治學論究』. 96號, pp. 243-277.
- 佐藤俊一 (2010). “日本における內務官僚達の戰前と戰後(上).” 『自治總研』. 376號, pp. 49-66.
- 中村隆英·原朗 (1970). 『現代史資料(43): 國家總動員(1) 經濟』. 東京: みすず書房.
- 池田順 (1989). “15年戰爭期の國家意思決定機構.” 『歷史評論』. 474號, pp. 24-43.
- 秦郁彦 (2007). 『日本官僚制總合事典, 1868-2000』. 2刷. 東京: 東京大出版會.
- 參謀本部 (1917). “全國動員計劃必要ノ議.” 瀨瀨厚 (2010). 『總力戰體制研究』. 東京: 社會評論社, pp. 201-216.
- 椎名悅三郎 (1976). “日本産業の大實驗場: 滿洲.” 『文藝春秋』. 54卷. 2號, pp. 106-114.
- 通商産業省 (1964). 『商工政策史(11): 産業統制』. 東京: 商工政策史刊行會.
- 河原円 (1995). “企畫院創設に關する考察.” 『法政史學』. 47號, pp. 75-94.

| 논문투고일 : 2014년 11월 05일 |

| 논문심사일 : 2014년 12월 09일 |

| 게재확정일 : 2014년 12월 16일 |

ABSTRACT

Journal of Asia-Pacific Studies Vol. 21, No. 4 (2014)

Total War System and General Economic Staff of Japan

Park Sung-jin

(The Academy of Korean Studies)

This paper focused on General Economic Staff as one of elements explaining the remarkable economic growth in East Asia. General Economic Staff was intrinsically the outcome of the war. For coping with the unprecedented total war, the World War I, it was General Economic Staff that the politicians and the military authorities suggested as the compromise. The idea on General Economic Staff was proposed by the Munitions Bureau in 1918. However, it couldn't be realized because of the different views between the politicians and military authorities.

The great depression, economic success of Soviet Union and establishment of Manchukuo around 1930 were the critical events accelerating the emergence of General Economic Staff. In particular, The Sino-Japanese War breaking out in 1937 brought the ideologically completed concept of General Economic Staff called "Planning Board" as the key organization in the total war system. It could be realized because of the model "Planning Bureau" already configured in Manchukuo.

Meanwhile, the total war after the Sino-Japanese war caused the ironical situation restricting the activity of Planning Board. It's because the business 'planning' was fundamentally based on the stable domestic and global situations as the prerequisite. Consequently, the Planning

Board acted as the pivotal organization for total mobilization rather than the leading organization for total war. However, it was ironically in Japan “Economic Country” after defeat not in Japan “Warfare Country” during the war when the intrinsic missions of General Economic Staff, that is, a variety of surveys for strengthening the country to cope with total war, drafting economic plans and coordination among ministers, were properly implemented. In this aspect, it can be said that the total war system maintained its intrinsic characteristics both during war footing and in modern Japan.

- Key words: Total War System, Economic General Staff, Manchukuo, Planning Board, Reform Bureaucrats