

경제참모본부의 식민지적 유산과 제1공화국 기획처의 탄생*

박성진**

요약

제1차 대전 이후 1920-30년대에 일본과 만주국에서 등장했던 경제참모 본부는 미래 총력전의 핵심 기관으로 활동했다. 식민지 조선에서도 그러한 움직임이 등장했는데, 1936년 8월 조선총독으로 부임한 미나미 지로는 경제참모본부의 역할과 필요성을 일찍이 인지했던 인물이었다. 그러나 1937년 7월 중일전쟁의 발발과 확전은 미나미 지로의 구상에 상당한 굴절과 변형을 가져왔다. 1939년 11월 조선총독부 기구로는 최초로 ‘기획’이라는 단어가 들어간 기획부가 설치되었지만, 국가총동원법이 이미 시행되고 있던 상황에서 기획부는 일본 본토 기획원의 하위 부서에 머물렀다.

1945년 8월 해방과 이후 미군정의 경제기획기구에서는 미국식 기획 제도가 접목되었다. 이후 헌법과 정부 조직을 둘러싼 논의 과정에서 “경제문제에 관한 계획을 하는 강력한 관청”을 설립한다는 데 대체적인 합의를 이루었고, 그 결과 7월 제헌헌법과 정부조직법을 통해 계획경제의 핵심 기관으로 기획처가 탄생했다. 기획처는 경제 문제 전반에 대한 종합적 조사, 예산 편성의 심사와 사무, 부처간 정책 조정 등 경제참모본부 본연의 기능을 수행했다. 특히 이 과정에서 만주국 관료 경험을 가지고 있던 정현준 비서실장은 기획처의 운영 방향 설정과 과장급 인선에서 중요한 역할을 담당했다. 그러나 1949년 전반기 급변하는 정치적 사건들 속에서 기획처는 이승

* 이 논문은 2014년 국사편찬위원회의 연구지원비에 의하여 연구되었음.

** 한국학중앙연구원 선임연구원, parksj@aks.ac.kr

만 대통령의 정치적 지지를 받지 못한 채, 자유경제론을 주장하던 재무부와 상공부에 밀리기 시작했다. 여기에 더해 1950년 6월 한국전쟁의 발발은 기획처와 계획경제에 치명타를 가했다.

결국 제1공화국에서 경제참모본부는 애초의 구상을 실현시키지 못한 채 사라졌지만 1961년 7월 신설된 경제기획원은 한국형 경제참모본부가 재탄생한 모델이었다. 군대식 위계질서, 전쟁 작전 수립을 방불케 하는 기획성, 고지 점령과 같은 목표지향성과 신속성, 전방위적 협력이 강조되는 합동성, 인적·물적 자원의 동원, 지식의 전문성 등 경제기획원에서 구현된 경제참모본부의 본연의 기능이 바로 1960년대 이후 한국 경제의 경이적인 성장을 이끈 중요한 요인이었다.

주제어: 한국, 경제참모본부, 총력전, 만주국, 식민지 유산, 기획원, 기획처

I. 서론: 제국 일본의 경제참모본부

1960년대 이후 한국을 비롯한 동아시아 국가들의 경이적인 경제 성장을 설명하는 여러 요인들 가운데, 특히나 유능한 경제 관료와 그들의 집합체로서 경제기획기구, 예를 들어 일본의 통상산업성이나 한국의 경제기획원과 같은 독특한 정치경제적 제도들에 주목한 연구 성과들이 잇따라 학계에 제출되었고, 그 결과는 광범위하게 받아들여졌다(Johnson 1982; Wade 1990; Woo-Cumings 1999; 이만희 1993; 윤상우 2005; 강광하 외 2008). 그러나 이들 경제기획기구들이 왜 등장했는지 그리고 어디서, 어떻게 시작되었으며, 어떤 과정을 거쳐 변화되었는지에 대한 연구는 거의 이루어지지 못했다. 가장 큰 이유는 무엇보다 경제기획기구가 경제성장에 끼친 영향, 그 자체를 분석하는 것이 그 기원을 탐색하는 것보다 압도적으로 중요했기 때문이기도 하지만, 다른 한편으로 사회과학자들이 그러한 기원을 탐색

하는 작업을 자신들의 연구 범위를 넘어서는 것으로 인식했기 때문이었다(Sasada 2013, 1).

다만 최근 제1차 대전을 통해 일본이 미래 전쟁은 무기와 군대뿐만 아니라 국가 전체가 보유한 인적·물적 자원을 총동원한 총력전이 될 것이라는 교훈을 얻었고, 그 교훈이 총력전을 수행하기 위한 핵심 기구로서 ‘경제참모본부’¹⁾가 탄생하는 데 지대한 영향을 미쳤음을 실증적으로 분석한 연구들이 제출되었다. 1918년 6월 군수국을 시작으로 1920년 국세원, 1927년 자원국, 1935년 내각조사국, 1937년 기획청과 기획원이 잇따라 설립되었고, 1935년에는 만주국에도 기획처가 설립되었는데, 이 기구들이 현대적 의미의 경제기획기구의 시원(始原)으로 볼 수 있다는 주장이었다(박성진 2013; 박성진 2014).

그렇다면 왜 일본은 경제참모본부를 구상했을까? 유럽 국가들과 비교해 어떤 요인이 일본으로 하여금 경제참모본부에 일찍이 주목하도록 만들었을까? 그 원인으로는 무엇보다 일본이 전쟁과 함께 성장·발전해 온 일종의 “전쟁국가”였기 때문이기도 했지만(이성환 2006, 7-8), 다른 한편으로 제1차 대전이 몰고 온 여파에 일본 지도자들이 국가적 위기감을 느꼈기 때문이었다. 당시 일본의 지도자들은 미래 전쟁으로서 총력전의 양상을 그 누구보다 일찍 인지했지만 당대 일본의 메이지헌법체제가 총력전을 수행하는 데 상당한 한계를

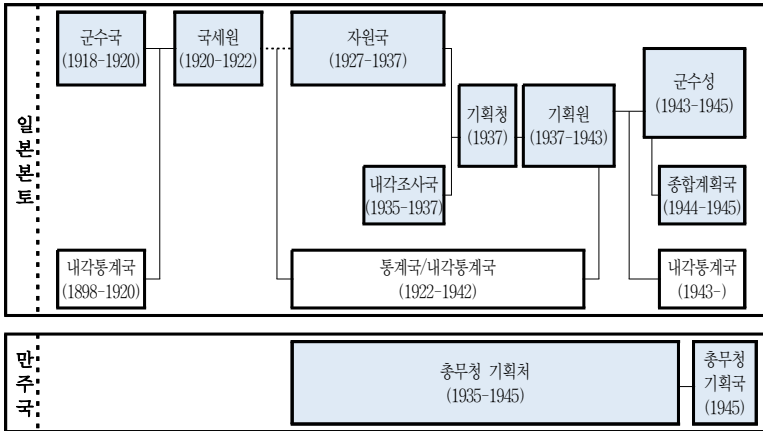
1) ‘경제참모본부’라는 용어는 일본 육군 참모본부가 1917년 9월 발간한 『전국동원계획 필요에 대한 의견(全國動員計劃必要ノ議)』 보고서에서 처음 사용되었다. 당시 보고서에서는 “현재 독일에서 설립한 것과 같은 **경제참모본부**를 설립하는 것도 일단으로 검토”(강조-필자)할 것을 제안했다(參謀本部 1917, 212-213). 여기서 독일의 ‘경제참모본부’는 1916년 11월 프로이센 전쟁부 산하에 전 자원의 조달·생산을 전담한 중앙집권적 조직인 전쟁청(Kriegsamt)을 의미했다. 한편 본 논문에서 사용하는 ‘경제참모본부’라는 개념은 역사적으로 그것이 주로 맡았던 기능적 역할, 즉 분야별 조사, 정책(계획)의 입안 및 심의, 부처간 정책(계획) 조정 및 감독, 예산의 편성과 조정 등을 강조하는 개념이다.

갖고 있음을 동시에 자각했다. 메이지헌법체제는 기본적으로 ‘서구 민주주의체제’의 모방과 함께 ‘강력한 국가건설을 위한 권력의 집중’이라는 모순된 목표를 담고 있는 불안정한 체제(원지연 2006, 223)로서, 체제 운영 과정에서 군을 비롯한 각 정부 부처는 독립적 존재로 각 부처 대신들이 각각 천황을 직접 보필하는 입장에 있었다. 따라서 각 부처 대신과 총리대신은 동등한 입장에서 있었기 때문에 총리대신은 각 부처를 지휘·명령할 강력한 권한을 갖고 있지 못했다(호사카 아사야스 2012, 295-296). 이러한 점에서 시급히 이루어져야 할 국가적 차원의 총력전 체제가 메이지헌법체제에 의해 가로막혀 있었던 것이다(가타야마 모리히데 2013, 제7장).

따라서 일본의 ‘경제참모본부’는 총력전에 대응하기 위해 일본의 정부와 군부가 내놓은 최대공약수적 타협점을 상징했다. 즉 군부의 입장에서는 총력전을 대비해 일본이 가진 인적·물적 자원의 총동원 계획²⁾을 경제참모본부를 통해 수립할 수 있게 되었고, 내각의 입장에서는 총리대신 직속의 경제참모본부라는 두뇌집단(brain trust)을 통해 각 정부 부처들의 갈등과 대립, 나아가 국무와 통수의 분열을 극복하고 각 부처를 지휘·조정할 강력한 기구를 손에 넣을 수 있게 되었던 것이다(요시다 유타카 2012, 53-54). 이러한 점에서 제1차 대전 이후 일본은 지속적으로 경제참모본부를 설립했고, 이는 <그림 1>과 같이 정리할 수 있다.

2) 1929년 5월 당시 일본의 경제참모본부였던 자원국은 ‘총동원계획’을 “전시의 필요에 부응하기 위해서 우리나라 모든 자원의 통제 운용에 관해 전시에 실시할 목적으로 평시에 준비해 두어야 하는 계획”이라고 정의했다(防衛庁防衛研修所戰史室 1967, 282).

〈그림 1〉 일본 본토와 만주국의 경제참모본부(1918-1945)



그렇다면 한국의 경우는 어떠했는가? 공식적으로 대한민국 경제 기획기구의 출발은 1948년 7월 17일 정부조직법에서 국무총리 직속 기관으로 탄생한 기획처였다. 당시 기획처는 “우리나라에서는 처음으로 경제문제를 종합적으로 다루는 기구”(경제기획원 1982, 5)로서 재정·경제·금융·산업·자재·물가에 관한 종합적 계획의 수립과 예산 편성에 관한 사무를 담당하는 막강한 권한을 가진 조직이었다. 그렇다면 앞서 언급한 제국 일본의 경제참모본부와 대한민국의 기획처 간에는 어떠한 상관관계가 있을까? 본 논문의 핵심 주제인 이 질문에 대해 필자는 제1공화국 기획처의 제도적 기원이 제국 일본의 경제참모본부에 있다고 주장한다.³⁾ 필자의 이러한 주장은 기본적으로 제도를 “정치와 경제 체제 내의 다양한 층위에서 개인 간의 관계

3) 일본과 한국의 ‘발전국가’를 기원과 변화라는 측면에서 살펴본 최근의 연구들은 필자와 유사한 인식을 공유하고 있다(Sasada 2013; 한석정 2016, 166-176). 필자의 이러한 주장은 필연적으로 식민지기 제도적 유산이 한국 국가 형성에 어떤 영향을 미쳤는지의 문제로 연결된다. 다만 지면 관계상 식민지 제도적 유산의 연속성에 대해서는 최근 국내 학계의 대표적 연구를 참조(김낙년 2010; 정근식·이병천 2012; 조석곤 2015).

를 구조화하는 공식 규칙과 이에 따르는 순응 절차 및 표준화된 관행”(Hall 1986, 7)이라고 보는 데 동의하기 때문이다. 제도들이 시대적 변화에 따라 그 체제에 맞춰 동시에 같은 수준에서 변화한다고 보는 것은 일종의 착시라고 할 수 있다. 특히 제도의 형성과 변화 과정에서 역사적 맥락이 갖고 있는 ‘경로의존성’은 과거에 만들어진 규칙과 관행이 현재의 행위자의 행위와 선택에 상당한 영향과 제약을 미친다(서상민 2015, 26). 이런 점에서 일제시대 경제참모본부의 유산이 해방 이후에도 유사한 제도의 형성 과정에 영향을 미쳤으리라고 판단하는 것은 설득력 있는 추론이다. 물론 그 영향이 단선적이거나 직선적 혹은 긍정적 영향만을 미쳤다고는 볼 수 없다. 이러한 인식을 바탕으로 필자는 다음과 같은 추가적 질문들에 대해서도 답할 것이다. 식민지기 일본 본토와 만주국의 경제참모본부는 조선총독부에 어떤 영향을 미쳤는가? 1945년 ‘해방’과 ‘미군정’이라는 거대한 변동들 속에서 경제참모본부는 어떤 변화를 겪었는가?

이 질문들에 대한 답을 찾기 위해 필자는 최근 제도주의 연구에서 주목받는 아이디어(idea)라는 요인⁴⁾을 통해 제국 일본에서 등장한 ‘경제참모본부’ 아이디어가 식민지 조선에 어떻게 투영되었는지를 실증적으로 검토하고, 이것이 해방 후 미군정을 거쳐 제1공화국 기획처에 이르기까지 어떻게 변형, 굴절, 변용되었는지 연대기적으로 살펴보려 한다. 식민지 유산이라고 하더라도 시기적으로 혹은 지역적으로 상당한 변형, 굴절, 변용이 있을 수밖에 없기 때문이다. 시기적으로 이 논문은 1930년대 후반부터 한국전쟁이 발발하는 1950년까지를 대상으로 한다. 결론부에서는 전반적인 논문의 내용을 정리하면서 주요 개념을 언급하고, 전후 일본의 통상산업성과 1960년대

4) 제도와 아이디어 그리고 경로의존성의 상관관계에 대해서는 하연섭(2011), 제7장과 8장 참조.

이후 한국의 경제기획원에 나타난 경제참모본부의 아이디어에 대해서도 간략히 언급할 것이다. 다만 이 논문이 1950년대 전체를 다룬 것은 아니기 때문에 경제기획원을 경제참모본부와 연결시키는 것은 시론적 차원이며, 이에 대해서는 후속 연구를 통해 좀 더 상세한 분석을 제시할 것이다.

II. 식민지 조선의 경제참모본부

1. 경제참모본부 설치 구상과 그 골절

제1차 대전 이후 1920-30년대 일본 본토와 만주국에서 등장했던 경제참모본부에 대한 논의는 식민지 조선에서도 예외 없이 등장했다. 특히 1936년 8월 조선총독으로 부임한 미나미 지로(南次郎)는 1937년 3월 “중요한 제정책의 조사 입안을 하려면 내각조사국에 필적할 만한 강력한 조사기관의 신설이 긴급한 문제로 논의되는 바, 본부로서는 조사기관의 확립을 하려면 이 조선 통치의 ‘쑤레인·트라스트’가 될 만한 권위 있는 기구를 신설할 필요”(每日申報 1937/03/07)가 있다고 언급했다. 이 간략한 기사에서 필자는 두 가지 점에 주목했다.

우선 이를 언급한 미나미 지로 조선총독을 주목해야 한다. 그는 조선총독으로 부임하기 전인 1934년 12월부터 1936년 4월까지 관동군 사령관으로 재직하면서 일만경제블록의 확대·강화를 목적으로 만주국 총무청 장관 직속에 경제참모본부인 기획처 설치를 적극 추진했던 인물이었다(박성진 2014, 55-57). 특히 미나미는 만주국 건국을 주도했던 이시하라 간지(石原莞爾) 등의 만주국 건국파의 구상에 상

당히 우호적인 인사(Mimura 2011, 82)로서 경제적으로 일본 본토의 자유방임주의 경제나 소련식의 계획경제와는 구별되는 통제경제를 만주국에서 구현하는 데 적극적이었고 그 핵심 기구로서 경제참모본부의 필요성에 공감했다. 따라서 미나미가 재직하는 동안 그 이전까지만 해도 관동군 참모부(제3과)가 직접 담당했던 만주국 경제참모본부의 역할은 만주국 정부 내에 별도 기구를 설립해서 그 역할을 이관한다는 데 관동군과 만주국 정부 간에 합의가 이루어졌다. 의견상 이러한 업무 이관은 관동군의 영향력 축소로 읽힐 수도 있었지만 실제로 그 배경에는 만주국 정부에 경제참모본부를 신설하여 근대국가로서 만주국의 위상을 대내외적으로 확보하고(大阪朝日新聞, 1934/04/10) 동시에 관동군이 중요 경제 정책에 대한 영향력을 지속시킬 수 있는 구조를 유지하려는 미나미의 의지가 반영된 것이었다. 결국 1935년 11월 기획처가 총무청 산하에 설치되어 “총무장관의 두뇌 집단”(滿洲国通信社 1938, 53)으로 기능하게 되었고, 만주국 경제 계획에서 중추적 역할을 담당하게 되었다.

둘째, 미나미가 발언을 한 1937년 3월이라는 시점도 상당히 중요하다. 1936년 2·26사건 이후 정치적으로나 사회적으로 영향력이 급격히 확대된 일본 군부, 특히 그 핵심에 있던 이시하라 간지 참모본부 전쟁지도과장⁵⁾은 자신의 사적 두뇌 집단인 일만재정경제연구회를 통해 1936년 8월 일본 전체의 국가개조계획에 해당하는 「1937년도 이후 5년간 세입 및 세출 계획, 부 긴급실시국책대강」이라는 보고

5) 1935년 8월 참모본부 작전과장으로 부임한 이시하라 간지는 1936년 발생한 2·26사건의 처리를 주도하며 육군의 핵심 인사로 떠올랐다. 이후 이시하라는 1936년 6월 참모본부에 국방산업정책 추진과 전쟁지도 및 정세판단을 주임무로 하는 전쟁지도과(제2과)를 신설하여, 대미·대소전쟁계획, 군비확충계획, 산업확충계획과 외교방침의 수립에 이르기까지 자신만의 사상에 기초한 국방체계를 일본에 수립하려 했다. 그러나 이시하라 간지가 참모본부에서 축출된 직후인 1937년 10월 전쟁지도과는 작전과 산하 전쟁지도반으로 축소되었다.

서를 제출했고, 이 계획에 따라 일본 전체를 총력전 체제로 재편하려 했다(고바야시 히데오 외 1998, 63-64, 93-97). 이후 이 보고서에서 거론된 종합적 생산력확충계획은 만주국 부분만 별도로 분리되어 1937년 4월 만주산업개발5개년계획으로, 일본 본토에 대해서는 육군성이 만든 중요산업5개년계획으로 이어졌다. 특히 이 보고서에서는 기존 정치체제의 근본적인 개조를 위해 당시 일본에 만주국의 총무청 중심체제를 전면적으로 도입하여 총무청을 설치하고 그 산하에 중요 정책의 조사·입안·심의를 담당하는 기획국을 “경제참모본부”로 삼는 안을 제시했다(日滿財政經濟研究會 1936, 100). 물론 이 계획은 실현되지 못했지만, 이후 별도의 경제참모본부 설치 논의는 정치권에서 계속 이어져 1937년 5월에 내각조사국을 발전적으로 개편한 기획청이 신설되었고, 5개월 후인 10월에는 자원국과 기획청을 통합한 기획원이 발족되기에 이르렀다(박성진 2014, 60-64).

이렇듯 1936년부터 1937년에 이르는 시기는 총력전을 대비해 일본 제국 전체의 종합적 생산력확충계획 수립 및 실행과 경제참모본부 설치에 대한 논의가 최고조에 달했던 시기로 1937년 3월 미나미 조선총독이 조선에서도 본토의 내각조사국에 필적하는 기관이 필요하다는 언급은 일본 제국 전체의 종합적 경제계획을 수립하는 데 조선총독부도 여기에 적극적으로 참여해야하며, 이를 위해서는 일본과 만주국의 경제참모본부와 유사한 기구가 필요하다는 인식을 드러낸 것이었다. 여기에는 일본과 만주국에서 진행되고 있는 혹은 진행될 개발 계획들이 시장 확대라는 측면에서 조선에 일종의 ‘기회’를 준 것이기도 했지만, 한편으로 조선이 소외될 수 있는 ‘위기’ 상황이라고 판단했기 때문이었다(박현 2011, 124).

이러한 미나미의 인식은 우선적으로 관동군사령관을 역임하며 급박하게 전개되던 중국 대륙의 정세를 염두에 둔 것이긴 했지만 전임

조선총독이었던 우가키 가즈시게(宇垣一成)의 조선만의 ‘특수사정’에 의한 조선의 ‘독자성’ 유지 방침을 일정 정도 수용하면서 일본 제국권 전체의 요구에 부응하려는 절충주의적 입장을 내놓은 것이기도 했다(이송순 2004, 189). 미나미 총독의 발언 이후 1937년 7월 7일 『동아일보』는 총독부 관방기구에 대한 전면적 개혁 조치의 일환으로 기존 문서과를 기획부로 개편하여 산하에 자원조사계, 국가총동원계획준비계, 방공계 등 3계(係)를 설치하고, 이들 업무의 종합적 통제와 타 부처와의 연락 강화를 도모할 계획이라는 기사를 보도했다(동아일보, 1937/07/07). 미나미의 경제참모본부 구상이 4개월여 만에 실현되는 듯했다.

그러나 7월 7일 밤 베이징 인근 루거우차오(蘆溝橋)에서 발생한 중일 양국 간의 교전과 대규모 전쟁으로의 확전은 조선총독부에도 중요한 정책 전환점이 되었다. 이후 조선총독부는 1937년 9월 1일자 조선총독부훈령 66호를 통해 총독관방 산하에 자원과를 신설해서 자원조사와 총동원계획, 방공에 관한 사항을 관장하도록 조치했다(朝鮮總督府官報 1937/09/01, 3). 기획부를 신설할 것이라는 언론 보도나 예상과는 달리 자원과가 신설된 것은 조선총독부에 경제참모본부가 아닌 총력전 수행을 위한 단순 자원 조사와 동원을 담당하는 기구를 신설한 것으로, 이 업무도 ‘부’ 차원이 아닌 실무적 ‘과’ 차원에서 이루어질 것임을 보여주는 것이었다. 또한 이는 제국 일본의 총력전 수행에서 일본 본토의 ‘기획원’이나 만주국 ‘기획처’에 비해 조선총독부가 차지하고 있는 지위와 위상을 그대로 드러낸 것이었다.

물론 1938년 말에 다시 한 번 총독부 기구 확충 및 일본 본토의 기획원에 대한 대응 차원에서 기획부가 설치될 것이라는 언론 보도가 잇따랐다(동아일보 1938/11/12; 1938/11/27; 1938/12/07). 이 기사들에서 일본 본토의 기획원이나 만철 조사부가 비교 대상으로 거론된

점, 일본 본토의 기획원이 자원국과 기획청의 통합을 통해 출범한 기관이라는 점, 조선총독부 자원과에 대한 확충 필요성을 계속해서 언급한 점을 고려할 때, 신설될 기구는 전시총동원을 위한 사무 기구가 아닌 경제참모본부의 설치 구상이었다고 할 수 있었다. 그러나 일본에서 1938년 4월 국가총동원법이 제정되어 일본 전체에 상당한 영향을 미치고 있음을 고려한다면, 조선만의 독자적인 경제참모본부 구상은 그 실현가능성이 크지 않았다. 더욱이 조선총독부 내에서도 그 논의는 원활하게 이루어지지 않은 채 시간만 흘러가고 있었다.

2. 조선총독부의 기획부 설치와 전시총동원

그러나 결국 조선총독부는 1939년 11월 28일 칙령 제793호로 기획부 설치를 확정지었다. 명칭만으로 본다면 조선총독부 소속 기구의 명칭에 ‘기획’이라는 단어가 최초로 등장한 사례였다. 다만 당시의 기획부 신설은 관제 개정을 동반하지 않은 임시 조치였고, 1941년 11월에 가서야 칙령 980호로 관제가 마련되었다. 당시 기획부는 기존 총독관방 자원과와 척식국 임시자원조정과를 통합하여 국가총동원계획의 설정 및 수행에 관한 종합사무 그리고 시국에 긴요한 물자의 배급 조정에 관한 사무를 담당하는 기구로 규정되었는데, 이는 기획부가 경제참모본부가 아닌 전시물자동원계획과 생산력확충계획을 원활히 수행하기 위한 실무 기구였음을 드러낸 것이었다(방기중 2005, 73-74). 출범 당시 기획부는 기획부장을 비롯해 총 46명이 정원으로 배정되었다(朝鮮總督府官報 1939/12/02, 1). 11월 29일 조선총독부 훈령 65호에서는 기획부 산하 부서를 3과로 정하고 <표 1>과 같이 세부 업무를 규정했다(朝鮮總督府官報 1939/11/29, 5).

〈표 1〉 기획부의 세부 업무

구분	업무
제1과	1. 물자, 노무, 교통전력, 자금, 기타 동원계획의 설정 및 수행의 종합에 관한 사항 2. 생산력확충계획의 설정 및 수행의 종합에 관한 사항 3. 국가총동원법 시행의 종합에 관한 사항 4. 기술자의 할당에 관한 사항 5. 자원조사에 관한 사항 6. 기밀의 보호에 관한 사항 7. 部內 다른 과의 주관에 속하지 않는 사항
제2과	1. 철기류에 관한 물자동원계획의 설정 및 배급조정에 관한 사항 2. 비철금속 및 비금속 광물에 관한 물자동원계획의 설정과 배급조정에 관한 사항 3. 기계류에 관한 물자동원계획의 설정 및 배급 조정에 관한 사항
제3과	1. 섬유, 피혁, 생고무 및 목재에 관한 물자동원계획의 설정과 배급조정에 관한 사항 2. 연료에 관한 물자동원계획의 설정 및 배급조정에 관한 사항 3. 공업약품, 화학성품류, 비료 및 의약품에 관한 물자동원계획의 설정과 배급조정에 관한 사항 4. 식료 및 수입 잡품에 관한 물자동원계획의 설정과 배급조정에 관한 사항

위 세부 업무에서 보듯 기획부는 경제참모본부의 본연의 기능이라고 할 수 있는 분야별 조사 업무, 정책(계획) 입안 및 심의 업무, 부서 간 조정 업무, 예산 관련 업무 등과는 거리가 멀었다. 물론 조선총독부의 기획부 설립 자체는 총동원업무와 관련된 기획 업무가 일개 ‘과’ 수준이 아닌 하나의 ‘부’ 차원에서 다루어야만 하는 중요한 업무로 인정받았음을 의미했다(안자코 유카 2006, 80-81). 기획부는 설립 당시 3과로 출범했으나 1940년에 1과가 더 증설되어 4과 체제로 운영되었고, 1941년 11월 19일 훈령 103호를 통해 기존 4과를 계획과,

물자조정 제1과·제2과·제3과로 개편하고, 여기에 물가조정과를 추가하여 5과 체제로 확대했고, 소속 인원도 153명⁶⁾에 달하는 대규모 부서로 개편되었다. 특히 계획과(기존 제1과)의 업무에는 ① 물자, 노무, 교통 전력, 자금 기타 동원계획의 설정 및 수행의 종합, ② 생산력확충계획의 설정 및 수행의 종합, ③ 국가총동원업무상의 조사와 자료정비, ④ 국가총동원법 시행의 종합, ⑤ 기술자의 할당, ⑥ 자원조사, ⑦ 국토계획 등이 포함되었고, 그밖에 기밀의 보호, 서무 등을 주관했다. 물가조정과의 사무는 ① 종합적 물자정책의 수립과 실시, ② 가격 등의 조정, ③ 택지건설 등의 가격 통제, ④ 사치품 등의 제조판매의 제한, ⑤ 폭리행위 등 취체규칙의 시행이었다(朝鮮總督府官報 1941/11/19(號外), 2). 국토계획, 택지 가격 통제 등의 업무가 총독부 사무분장에 등장한 것도 이때가 최초였다. 이렇듯 당시 기획부는 국가총동원 계획의 수립과 수행에 관한 종합사무, 시국에 긴요한 물자의 배급과 조정에 관한 사무를 관장하는 동원체제에서 핵심 역할을 수행했다. 특히 당시 조선주둔 일본군이 전시 동원과 관련해 기획부 설립에서부터 깊이 관여했고, 그 과장 이하 부원들의 상당수가 일본군 육해군 장교들 가운데 임명되었다(신주백 2006, 177).

그러나 한편으로 일본 제국의 국가총동원을 위한 하부 집행 기구로서 기획부의 설립에 대해서 당시 조선의 지식인들 가운데 비판의 목소리가 나왔다. 식민지기 사회주의자였던 김명식이 그 대표적 인물이었다. 김명식은 조선이 일본 제국 전체의 총동원이 참여하더라도 조선 경제의 독자성을 확보할 수 있는 대책이 필요하다고 강조했다. 이를 위해 김명식은 일본 본토의 기획원에 대응하는 ‘기획국’의 설치와 상공정책의 강화를 위해 기존 상공과를 ‘상공국’으로 격상시

6) 설립 당시 기획부의 정원은 총 110여명이었지만, 이후 1940년 125명, 1941년 153명으로 점차 확대되었다(김민철 2003, 289-290).

킬 것을 주장했다. 그러나 그의 주장과 달리 위상이 낮은 기획부가 설치되자, 이는 일본 기획원의 하부 조직에 불과하다고 비판했다(金明植 1940, 200-204). 이러한 김명식의 인식은 조선에 독자적인 경제 참모본부가 필요하다는 인식이 당시 지식인들 사이에 퍼져 있었음을 보여준다.

그러나 김명식의 우려는 이후 현실에서 그대로 나타났다. 특히 1942년 5월 미나미에 이어 고이소 구니아키(小磯國昭)가 조선총독으로 부임하고, 조선총독부를 본국에서의 결전체제와 결합시키려는 노력을 시도했는데(전상숙 2004, 39), 이는 1942년 11월 1일 칙령 727호와 칙령 729호를 통해 이루어졌다. 칙령 727호를 통해서서는 공식 관제로 편성된 지 1년 만에 기획부를 전격 폐지하고 총무국 산하 기획실로 재편하는 조치가 이루어졌고, 칙령 729호를 통해서서는 조선총독에 대한 규정이 전면적으로 개정되었다. 즉 종래 총독은 제반 정무를 총괄하며, 총리대신을 거쳐 상주하거나 재가를 받게 되었으나, 새로운 규정에 따르면, “내무대신을 거쳐” 총리대신에 상주하거나 재가를 받을 수 있게 되었고, 내무대신은 총독에 대해 조선총독부에 관한 사무의 “통리상 필요한 지시”를 할 수 있게 되었다. 또 일정한 주무사무에 대해 총리·내무대신 이외의 각성 대신도 감독할 수 있다고 규정했다(朝鮮總督府官報 1942/11/09, 1-2). 과거 어떤 대신에 게서도 행정감독을 받지 않았던 조선총독이 처음으로 ‘피감독자’의 지위에 서게 된 것이다.

물론 당시 기획부가 ‘기획’이라는 용어가 담고 있는 본연의 업무를 수행한 것은 아니었지만, 그 부서 자체의 폐지와 업무 축소는 식민 통치에서 조선총독의 독자성과 자율성이 상당 부분 제한되는 동시에 조선이 일본 본토에서 추진 중인 총동원체제의 하부 단위로 공식 편입되었음을 확정지은 조치였다. 전쟁 말기에 이르러 총무국 기획실

직제는 더욱 축소되어, 총독관방 산하 기획과로 재편되었고, 통계·조사 기능만을 맡아 해방 직전까지 이어졌다.

Ⅲ. 해방과 정부 수립 그리고 기획처

1. 미군정의 경제기획기구와 해방정국에서의 논의

1945년 8월 일본의 패전과 뒤이은 해방은 한국인들에게는 그 자체로서 식민 통치의 종결을 의미했지만, 통치 기구라는 제도적 측면에서 1945년 8월 이후 미군정은 조선총독부와 고도의 연속성을 보여주었다(호그 1992, 175-179). 실제로 기존 총독관방의 하위 부서는 미군정에서 단순히 총무과, 육군행정과, 외무과, 관재과, 기획과, 회계과, 인사과, 정보과 등 8개 ‘과’로 부분적으로 개편되었고, 그 하위단위로 광공국, 농상공, 공보국, 운수국, 학무국, 재무국, 법무국, 경무국, 보건위생국 등 9개 ‘국’을 두는 수준이었다(United States Army Forces in Korea 1988, 75).

해방이라는 혼란한 경제 상황 속에서 기획과의 역할은 상당히 중요할 수밖에 없었다. 당시 일본에서도 패전 후 설치된 경제안정본부에 부여된 과제가 전시 기획원에서 맡았던 일과 크게 다르지 않았다는 점을 감안한다면(고바야시 히데오 외 1988, 132-134), 해방 후 극심한 물자 부족과 혼란한 경제 상황 속에서 기획과가 상당한 역할을 해야 한다는 점은 일면 당연했다. 즉 전시총동원체제 하에서 물자의 통제·조사·관리의 역할을 맡았던 기획부서가 해방 이후에도 동일한 업무를 수행하게 된 것이었다. 더불어 미군정이라는 특수성은 기획과가 군정의 중심 부서로 부상하는 데 일조했다.

당시 기획과에는 미군정 중앙행정기구의 핵심부서로서 타부서보다 압도적으로 많은 약 180여 명의 인원이 배속되어 있었다.⁷⁾ 기획과는 총 8개의 ‘계’와 3개 ‘반’으로 구성되어 있었는데, 기획과가 맡은 업무는 군정 정책의 향후 수립 및 체계화, 현 정책의 조정, 각 국과 지방 정부에 대한 감찰과 조정 기능, 각종 통계의 수집 및 분석, 보도, 자문 그리고 24군단과의 교섭 업무 등 미군정이 추진하는 거의 모든 문제에 관여했고 상당한 영향력을 행사했다(United States Army Forces in Korea 1988, 86-90, 92-93). 기능상으로 전시총동원 업무를 맡았던 조선총독부의 기획부서에 비해 미군정의 기획과는 훨씬 광범위한 조사·심의·조정이라는 경제참모본부 본연의 기능을 수행했다고 할 수 있었다. 이러한 기획과의 업무를 고려해 1946년 3월 군정법령 64호를 통해 기획과는 기획처로 확대 개편되었지만 불과 2개월 후인 1946년 5월 17일 발표된 군정법령 81호를 통해 전격 폐지되었다.

당시 기획처가 폐지된 이유는 1946년 2월 번스(Arthur C. Bunce)를 단장으로 한 경제사절단의 방한 및 중앙경제위원회의 설치와 밀접히 관련되어 있었다. 무엇보다 제도적 차원에서 미국은 정부로부터 독립적 성격을 지니면서도 각종 경제·사회문제에 관한 규제기능을 담당하는 합의제 형태의 위원회를 선호했다. 이는 무엇보다 정치·사회·경제 영역에서 복잡한 문제들이 속출하고, 이의 규제와 해결을 위해서는 정치적 압력이나 영향에서 벗어나 있는 중립적 기구가 절실했기 때문이었다. 더불어 규제 내용에 대한 전문성이 요구되면서 전문가의 판단이 필요하게 되었지만 행정부처가 이를 담당할

7) 당시 기획과의 배속인원은 장교 20명, 사병 6명, 전쟁부 고용인 1명, 한국인 약 150명 등이었는데, 기획과 다음으로 많은 인원이 배속되어 일본의 귀속재산을 담당하던 관재과가 장교 21명, 사병 6명 한국인 50명 등 총 77명으로 구성되어 있음을 볼 때, 기획과의 중요성을 엿볼 수 있다(United States Army Forces in Korea 1988, 87, 114; 김수자 2002, 126).

경우, 책임의 문제와 행정의 혼란이 있을 수 있어 다수의 이해관계자를 포함시켜 합의제로 운영하는 위원회 제도가 발달하게 된 것이었다(Shugart and Carey 1992, 94-95).

1946년 2월 군정장관의 명령에 따라 설치된 중앙경제위원회는 상무국장과 군정장관에게 경제문제를 조언하는 기관으로 상무국 산하에 설립되었지만, 실질적으로는 군정장관의 경제참모기관이었다(박성진 2010, 368-369). 특히 1946년 5월 28일 군정법령 90호 『경제통제령』을 통해 중앙경제위원회가 경제통제에 관한 모든 미군정 기관의 정책, 기획 및 활동을 조정하고 국가경제기획 및 물자의 수급 통제기관으로 규정되면서 중앙경제위원회는 미군정청 최고의 경제 기관(supreme agency)으로 자리매김했다(Statistical Research Division Office of Administration 1946, 179). 이에 기존 기획처와의 업무 중복이 예상되었고, 이에 따라 기획처가 폐지되면서 중앙경제위원회의 사무기구로 흡수되었던 것이다(조석준 1967, 130). 이러한 변화는 조선총독부 하에서 단순 전시총동원 업무를 수행하던 기획부서가 미군정기 초반에는 유지되다가 결국 공식 폐기된 것으로 전시 기획 업무의 종언을 의미하는 동시에 미국식 기획 업무 체제가 전면적으로 도입된 것이라고 볼 수 있다.

당시 중앙경제위원회는 전시 총력전 수행을 위해 만들어진 경제참모본부의 임무 및 기능을 상당부분 수행했다. ① 경제통제에 관한 모든 정부 기관의 정책 기획 및 활동을 조정해 군정장관을 보좌했고, ② 국가경제기획, 생산가능량 및 목표, 수입수출품의 품질 및 물량의 결정, 생산자의 재료, 설비, 기계, 장치, 동력, 연료 및 노무의 배치, 수입 및 지방 생산품의 배급 및 이용, 가격의 안정 및 소비자물품의 한정 배급 및 공급부족물품의 수집 또는 통제를 담당했으며, ③ 가격, 생산, 배급, 노무에 영향을 미치는 모든 경제 통제를 발전시키고 감

독하며, 군정청에 의해 권한을 부여되도록 군정청 전체를 통해 여차한 통제의 제반을 발전시키고 감독했고, ④ 중앙경제위원회가 기획하고 있는 계획에 필요한 자료를 수집, 분석하고 상호관련 시켜 이를 군정장관에게 제공했으며, ⑤ 군정장관의 결재를 얻어 군정청의 모든 대리기관에 의한 경제행위를 지배하는 정책을 수립하고 또 어떠한 행위를 성취하는 방법을 지시함에 필요한 규칙 지시 및 명령을 발표하는 등 이 기구의 업무와 기능은 상당히 포괄적이고 광범위했다(미군정관보 1946/05/28).

한편 중앙경제위원회의 설치와는 별개로 향후 수립될 정부의 경제체제와 운영방식에 대한 국내 좌우익 정치세력들의 인식과 방향은 대기업과 일본인 소유 재산의 국유화, 토지개혁, 중소기업의 사영을 전제로 한 계획경제 운영 등 ‘대세’적 흐름의 차이 없이 일정 방향으로 수립되었다(정태현 2004, 245-246). 당시 문인이었던 오영진이 언급했듯이 그 방향은 “사회주의적 세계관과 정책만이 이지러진 조국을 재건하는 유일한 지표”(오영진 1952, 60)로서, 이것이 일종의 “시대정신”으로 받아들여졌다(전상인 2001, 62, 75). 다만 세부적 측면, 경제 문제를 전담할 경제기구와 그 방향성을 둘러싸고는 국내 정치세력들 간에 상이한 인식이 표출되었다.

1947년 7월 미소공동위원회에서 ‘조선민주주의임시정부’의 헌장과 정책에 관한 자문 요청에 따라 남한의 정치·사회단체들이 제출한 문건에 따르면, 우파연합세력인 임시정부수립대책협의회는 향후 수립될 정부에서 통계 수집 및 종합적 경제계획 수립을 담당하는 기관으로 ‘경제계획원’의 수립을 상정했는데, 이 기구는 대통령 및 국무위원회를 보좌하는 기구였다. 이에 반해 중간과 세력이 결집한 시국대책협의회는 경제 담당 부처로서 통제경제, 물가정책, 물자보급을 총괄할 부서로 ‘경제부’를 제안했다(새한민보사편집국 1947, 19,

53). 이러한 정부 내 경제기구에 대한 인식에서도 보듯이 우파 세력은 경제기획기관으로 공식 부처가 아닌 별도의 보좌기구로서 경제계획원 설립을 구상한 반면, 중간파는 공식적인 행정부처인 경제부 설치를 통해 이 문제를 해결하려 했다. 즉 우파가 자유경제를 원칙으로 하면서, 경제 계획 수립을 통한 물자와 자본 공급을 의도한 반면, 중간파는 생산과 분배 자체를 계획경제체제로 운영하고자 했다. 즉 ‘구체적 각론의 차이와 총론의 유사성’이라는 구조가 드러났다고 할 수 있었다(배석만 2000, 119-120).

한편 제헌헌법 초안을 기안하는 과정에서 헌법상에 경제 문제를 협의·조정해, 국무회의에 자문하는 기관으로서 국민경제회의⁸⁾의 구성안이 나왔다. 이 구성안은 계획경제의 지향점을 헌법상에 명시함으로써 보다 선명하게 계획경제체제를 지향하려는 중도파의 입장이 반영된 것이었다. 그러나 초안 검토 과정에서 헌법기초위원회는 단순한 자문기구를 헌법에 명시하는 것은 불필요하다는 조선상공회의소의 건의와 위원회 내 결정에 따라, 헌법 대신 정부조직법에 행정기구를 두는 방향으로 선회했다. 이에 따라 정부 조직 내 경제기획기구로 경제기획원 설치가 김도연에 의해 제안되기도 했다(국회회의록 1948/06/28, 270). 이는 1947년 7월 임시정부수립대책협의회가 제시한 경제계획원의 설치 구상과 그 맥을 같이 하는 것이었다. 결국 1948년 5월 30일에 완성된 제2단계 헌법 초안에는 해방정국 3년간의 계획경제체제에 대한 사회적 공감대가 여러 경제조항으로 일정하게 수렴되었다. 특히 정부 내 경제기획기구를 “경제문제에 관한 계획을 하는 강력한 관청”(국회회의록 48/06/28, 25)으로 설치한다는 데

8) 유진오가 제헌헌법 초안에서 제시한 국민경제회의는 1920년대 독일에서 각각의 직능대표들이 모여 계급 대립과 모순을 법의 범위 내에서 해결·처리하는 라이히경제평의회를 모방한 것이었다(신용욱 2007, 131).

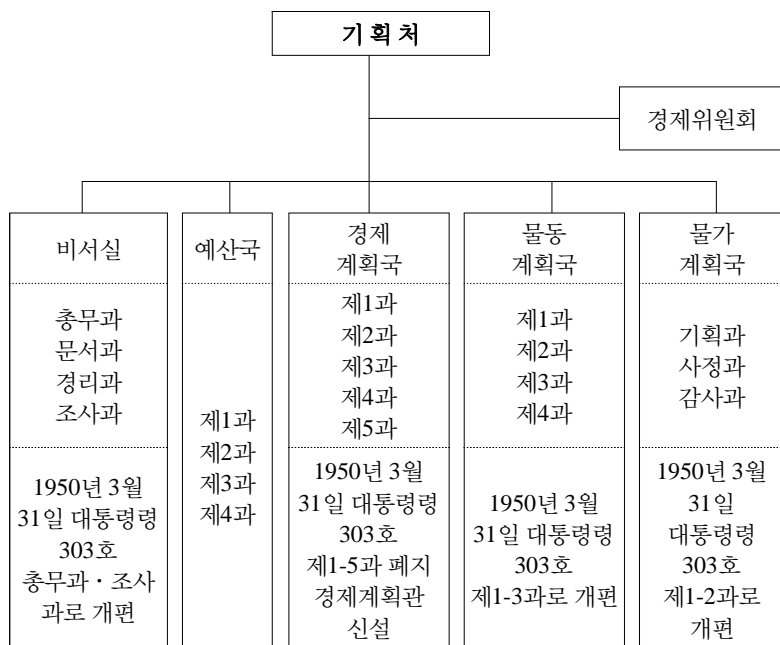
대체적으로 합의를 이루었다.

1948년 7월 17일 제헌국회에서 제정· 공포한 대한민국 헌법에서는 경제에 대한 국가개입의 성격을 보다 명확히 함으로써 계획경제체제의 운영을 뒷받침했다. 제헌헌법에서 다룬 대한민의 경제제도는 기본적으로 자본주의를 지향하면서도 몇 가지 수정자본주의적 성격을 강하게 띠었다. 특히 제헌헌법 15조를 통해 자유시장경제를 제한하는 동시에 계획경제체제를 지향하는 원칙을 정했고, “광물 기타 중요한 지하자원, 수산자원, 수력과 경제상 이용할 수 있는 자연력은 국유로 한다”(85조), “농지는 농민에게 분배하며…”(86조), “중요한 운수, 통신, 금융, 보험, 전기, 수리, 수도, 가스 및 공공성을 가진 기업은 국영 또는 공영으로 한다”(87조), “대외무역은 국가의 통제 하에 둔다”(87조) 등의 조항들은 국가의 경제개입을 명문화한 것들이었다. 이러한 제헌헌법에 내포된 계획경제체제가 실현되기 위해서는 합리적이고 치밀한 계획 하에 강력한 행정력을 발휘할 수 있는 정부 기구가 필요했고, 1948년 7월 17일 제정된 정부조직법을 통해 설치된 기획처가 바로 이에 해당하는 기구였다.

2. 경제참모본부로서 기획처의 출범과 한계

제헌헌법과 정부조직법을 통해 모습을 드러낸 기획처는 해방정국에서 생산과 분배를 계획경제체제로 운영하고자 하는 중간파의 의사를 대변하는 기구였다(정진아 2007, 37). 1948년 11월 4일 대통령령 제17호로 기획처 직제가 공포되면서 기획처는 1실 4국 20과 체제로 출범했고 본격적인 활동을 개시했다. 당시 기획처의 조직 구성은 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 기획처 조직 구성



출처: 행정자치부 1998, 472-473.

직제에도 드러나듯이 기획처의 기능은 재정, 경제, 금융, 산업, 자재와 물가에 관한 종합적 조사계획, 정부예산의 편성 및 결산의 심사에 관한 사무를 관장하는 것으로 매우 광범위하고 포괄적이었다. 이러한 점에서 당시 기획처는 경제참모본부로서의 본연의 기능인 정책의 조사·입안·심의, 예산의 통제, 부처간 정책 조정 등을 모두 수행할 수 있는 기관으로 일본 패망 이후의 경제안정본부에 버금가는 기구였다. 이러한 측면은 공무원 정원수에서도 드러나는데, 당시 정부에서 정한 기획처의 정원은 208명이었는데, 재무부 309명보다는 적지만, 법무부 178명, 문교부 162명, 외무부 158명보다는 많은 것이어서 당시 기획처의 위상을 엿볼 수 있다(강혜경 1998, 245).

특히 기획처는 미군정기에 설립된 중앙경제위원회를 비롯해 물가 행정처, 관재처 등의 기구들을 흡수해 만들어진 부서로서, 그 산하에 ‘경제위원회’란 특별자문기구를 통해 부처 간 업무조정을 기하고, 국가예산의 편성과 재정·금융·산업·유통 등에 대한 종합경제계획의 수립과 물동계획, 생산계획, 관리계획과 같은 부분 계획까지도 수립하는 명실상부한 대한민국 경제정책의 총괄 기구였다(이대근 2002, 163). 기획처가 국무총리 직속의 행정권을 갖는 부서로 조직되었다는 점도 국가가 시급한 경제문제에 적극 개입하겠다는 의지를 표명한 것이었을 뿐만 아니라 국무총리 직속의 임시외자총국과 임시관재총국까지 합하면 계획경제체제를 수립·집행할 수 있는 완벽한 조직체계를 갖추고 있었다(조남규 2004, 14).

특히 당시 이순탁 초대 기획처장의 비서실장으로 임명된 정현준⁹⁾은 상당히 주목해야 할 인물이었다. 그는 만주국 신경국립법정대학 법학과를 졸업하고, 만주국에서 토지입법 및 토지조사 분야에서 하급 관료로 종사했던 인물로 해방 후에는 과도입법의원 전임비서 및 전문위원으로 과도입법의원이었던 이순탁과 함께 농지개혁법안의 작성을 주도하는 등 경제 분야에서 상당한 전문성을 갖추고 있었고, 이미 해방정국에서부터 국가적 차원의 종합경제계획을 수립해야 한다고 계속해서 강조해온 인물이었다(경향신문 1948/08/15). 더불어 그를 주목해야 하는 것은 그가 초기 기획처의 과장급 인사들 가운데

9) 정현준(1912-1976)은 공식적으로 1949년 1월 26일에 이순탁의 비서실장으로 임명되었지만, 1949년 1월 5일 발간된 『시정월보』에 기획처 비서실장이라는 직함으로 기고한 글을 볼 때, 1948년 8월 이순탁의 기획처장 임명 직후부터 같이 활동을 시작했다. 정현준은 1949년 6월 경 이순탁 기획처장이 사임할 때, 같이 사임하여 이후 대한수립조합연합회 이사 겸 대한농지개발영단 총무이사, 한국은행 촉탁, 大韓金聯 촉탁, 한국생산성본부 지도위원, 대한국토계획학회 부회장, 대한상공회의소 경제심의위원, 서울日日新聞 논설위원, 한국일보 논설위원 등을 역임했다. 鄭顯準(1964) 「저자 소개」 참조.

만주국 관료 경험을 가진 인사들을 끌어들이는 데 상당한 역할을 했으며, 또한 자신이 갖고 있던 이론적·실무적 역량과 만주국 경험을 활용하여 1공화국 초기 기획처가 조선총독부 기획부나 미군정 기획처와는 다른 오히려 만주국 경제참모본부였던 기획처와 유사한 기능을 수행하도록 만드는 데 결정적 역할을 했기 때문이다. 당대 만주국 기획처는 산업·경제·민생 전반에 걸친 국책의 입안, 중요 계획의 연락 조정, 기초 자료 수집, 중요 시설 조사, 총동원계획 사무 총괄 등의 업무를 수행했는데(滿洲國史編纂委員會 1973, 9), 전시총동원계획에 대한 업무를 제외한다면 현대의 경제계획기구와도 크게 다르지 않은 기능을 수행했다. 초기 기획처 과장급 인사들 중 만주국 관료 출신은 정현준(비서실장), 이윤모(비서실 총무과장), 김명완(경제계획관), 황중률(물가계획국 국장)¹⁰⁾ 등 4명이었으며,¹¹⁾ 만주국 행정을 직간접적으로 경험한 인사들로는 만주국에서 사업체를 운영했던 김훈(차장)과 이희준(경제계획관) 등이 있었다.

정현준의 기획처에 대한 기본적 인식은 1949년 1월 기획처에서 발간한 『시정월보』 창간호에 실린 20여 페이지에 달하는 「국가경제계획기구관견(國家經濟計劃機構管見)」에 잘 드러난다. 이 글에서 정현준은 미국의 국가산업부흥법에 따라 설립된 국가산업부흥청의 규

10) 기획처에서 물가계획국장을 역임했던 황중률(1909-1972)은 박정희 정부에서 경제부처 최고위직을 맡았던 인물로 만주국과 박정희 정부를 연결시키는 데 빼놓을 수 없는 인물이다. 황중률은 1935년 3월 일본 규슈(九州)대학 법문학부를 졸업한 후 만주국 고위간부 양성기관인 대동학원을 제1부 제5기로 졸업했다. 이후 평텐세무감독서 사무관, 중앙부처인 경제부 사무관, 국무원 총무청 참서관, 대동학원 연구원 등을 역임했다. 만주국의 경제정책과 구조를 세밀히 살필 수 있던 위치를 두루 거쳤다. 일본 패망 후 연희대학교 동국대학교 교수 등을 지냈고, 외자구매청장 겸 외자관리청장(1952-53), 충청북도지사(1960), 국가재건최고회의 재경위원회 자문위원(1961), 재무부장관(1963·1968-69), 체신부장관(1967), 제8대 국회의원(1971) 등을 지냈다(친일인명사전편찬위원회 2009, 1013-1014).

11) 이들 외에 만주국 관료 출신으로 기획처 技正으로 근무한 한중건(대동학원 18기)이 확인된다(박성진 2010, 385).

정과 산하 기구, 소련의 국가계획위원회의 규정·기구·기능, 일본의 경제안정본부의 관련 법령·구조 등을 상세히 개괄했다. 이와 더불어 정현준은 당시 현실에서 국가가 경제에 적극적으로 개입할 수밖에 없는 배경과 경제 계획 수립 그리고 기획처의 향후 방향 및 역할을 제시했다.

대한민국 정부의 정치이념은… 민족적 민주주의 국가건설을 지향하고 **만민평등사회건설**에 있다. 즉 정치적으로는 민족국가건설을 지향하고 **정책적으로는 균등사회건설에 치중**하고 방법론적으로는 점진개량주의를 채택하여 국가건설의 초기 과업을 달성하려는 것이 건국의 기본이념인 것이다.… 이러한 국가 기본 정강 아래 부합하는 **경제정책은 당연히 국가의 사의 간섭이 비교적 농후한 체제**를 취하게 되는 것으로서 소위 말하는 **자유주의경제정책은 자연 일축(一蹴)되고 의식적 계획적 경제정책이 요청**됨은 경제적 조건에 상부(相副)하는 소치(所致)일 것이며… **세계각국은… 그 나라 경제부흥을 위하여 중앙에 경제참모기관을 설치하여 국가최고수반의 직속기관**으로서 그 나라의 국리민복(國利民福)을 위하여 국가 재건에 고귀한 공헌을 하여왔고 또 하고 있는 것이다.… 이러한 기관은 반드시 **직능상 일반행정의 상급(上級)에 위치**하여 상호긴밀한 운영체계하에서 **수수교우(受授交叉)**하여야 할 것은 물론이거니와 **국가각기관의 두뇌**가 되어 상호활용하는데 운영의 기묘(機妙)를 미득(味得)할 수 있는 것이다.… **국가수반에 직결되어 부단히 최고도로 활용**되어야 할 것이다.… 기획기관에는 그에 필요한 **광범한 감독권한이 보유**될 것은 당연하다고 해석되며(강조-필자)(정현준 1949, 121-123)

정현준이 기획처를 ‘국가최고수반의 경제참모기관’ ‘국가각기관의 두뇌’라고 언급한데서 보듯이 그는 기획처가 대한민국의 국가수반을 직속에서 보좌하는 ‘경제참모본부’로 기능해야 하며, 이를 위해 국가수반의 적극적 지지와 타 부처에 대한 감독권한이 필수적이라고 지적했다. 더불어 헌법상의 국가이념인 균등사회 건설을 위해서 계

획경제는 필수적이라고 강조했다. 이러한 인식을 바탕으로 정현준은 기획처가 경제재건을 위하여 시급히 착수해야 할 계획 및 정책을 다음과 같이 제시했다.

1. 산업긴급부흥정책, 2. 산업건설연차종합계획, 3. 산업별연차생산 계획(농·수·광·석탄·전력·공업별), 4. 산업단체정책(업종별·규모별·품종별), 5. 토지개혁정책(농지·개량·국토·도시·도로·하천), 6. 노동정책(실업·임금조정·사회보험), 7. 무역정책(남북·對美·對日·외국통상), 8. 노동계획정책(관민·특수·일반), 9. 과학기술진흥정책, 10. 자금정책, 11. 일반재정정책(공채·조세, 통화, 금융단체), 12. 대일배상정책(배상·재정반입), 13. 관재(管財)정책(정현준 1949, 123)

계획들과 정책들만 본다면, 전시 일본의 기획원에서 수행했던 각종 신체제(新體制) 계획들이나 정책이라고 보아도 전혀 이상하지 않을 정도로 내용상으로도 방대하고 세부적으로도 치밀한 계획이었다. 이는 그만큼 제1공화국 초의 경제 상황이 전시에 비견될 만큼 급박했음을 반증하는 것이기도 했다. 특히 그는 이러한 정책을 기획처가 수행하기 위해서는 기획처가 “직능상 일반행정의 상급에 위치”할 것과 “국가 수반에 직결”되는 행정 구조 그리고 그러한 정책의 실천을 담보하기 위한 “감독권이 보유”되어야 한다고 언급했다. 더불어 계획경제를 공산주의라고 비판하는 것은 어용학자들의 선입관과 정치적 공격에 지나지 않는다고 지적하며, 정밀한 계획성에 근거한 계획경제만이 현 한국 경제의 최선의 대안임을 지적했다. 특히 그는 이러한 계획성에는 최고지도자의 확고한 지지가 필요하다고 언급하며, 정치권의 이념적 공격에 대한 대통령의 지원을 요청하기도 했다(정현준 1949, 122-123). 이렇듯 각종 계획의 입안과 정책 조사, 예산 통

제, 각 부처 간의 조정 그리고 실행에 대한 감독권까지 보유한 명실상부한 이 기구는 제1차 대전 이후 일본의 지도자들이 그토록 갈망했던 미래 총력전을 수행하는 중추기관으로서 ‘경제참모본부’였다.

그러나 이후 일어난 일련의 정치적 사건들은 정현준이 구상한 경제참모본부로서 기획처를 뿌리에서부터 흔들었다. 1949년 2월 조봉암 농림부장관이 표면적으로는 관사수리비 유용사건으로 사임하고, 이순탁 기획처장 또한 1949년 7월 금융조합연합회회장으로 자리를 옮김으로써 중간파 경제정책을 대변하던 인물들이 정부 조직에서 사라졌고, 결정적으로는 1949년 3월 발생한 국회프락치 사건으로 국회에서 기획처와 계획경제론을 지지하던 중간파 의원들이 대거 검거됨으로써 그 동력이 상실되었다. 특히 이승만은 1949년 12월에 열린 두차례의 정례기자회견에서 귀속재산의 국영 혹은 공영 운영 가능성에 대해 “2천3백여 개 되는 공장도 군복 짜는 공장 등 몇 개를 빼고 전부 경매 해 팔고 광산도 다 팔어, **경제의 통제란 하나도 없도록 할 것이다**”(강조-필자)(조선일보 1949/12/17)라고 언급하며 향후 계획경제를 전폐할 것임을 언급했다. 이어서 23일에 열린 정례기자회견에서는 국책심의회 설치안과 기획처 폐지안에 대한 의견을 묻는 질문에 “**반관반민의 정부대행기관 같은 것은 부득이한것 외에는 없어야 할 것이다. 정부에는 사무를 속히 처리하기 위하여 계급적 기관이 필요 없으며 민간에는 경제통제를 폐지하고 자연경제원칙에 의거해서 전체가 원활이 되어가기를 바란다. 요컨대 기관의 일원화를 피하여 사무의 신속을 도모하여야 할 것이다**”라고 언급했다(강조-필자)(동아일보 1949/12/24).

이러한 이승만의 언급은 계획경제를 지향하던 기획처 및 산하 경제위원회를 불필요한 계급적 기관으로 인식했음을 보여주는 것이었다.¹²⁾

12) 물론 당시 이러한 이승만의 인식에 대해 비판이 없었던 것은 아니다. 기획처장에서

즉 이승만이 보기에 기획처는 공산주의자들이 내세우는 계획경제를 추진하는 기관이었다. 이는 계획경제가 최고지도자의 확고한 지지 하에서만 운영될 수 있다는 정현준 기획처 비서실장의 생각과는 정반대의 정치 상황이 전개된 것으로, 이 시점을 계기로 정부 내에서 기획처와 농림부가 주장하던 계획경제론과 재무부 및 상공부가 주장하던 자유경제론의 정책적 대립은 재무부 및 상공부의 일방적 승리로 귀결되었다. 특히 <그림 2>에서 보듯 1950년 3월 대통령령 303호로 개정된 기획처 직제는 경제계획국 산하 5개과의 일괄 폐지, 물동 계획국과 물가계획국의 축소로 나타났는데, 이 조치는 기획처의 기능 중 예산 기능을 존속시키기는 했지만 정책(계획)의 입안과 심의 기능, 각종 조사 기능, 감독 기능을 폐지·축소시켜 경제참모본부의 기능을 무력화시키고 재무부의 하부기관으로 전락시키는 조치였다. 결국 이후 기획처의 예산편성권은 재무부로 이관되었고, 기획처의 폐지가 정부 내에서 본격적으로 논의되기 시작했다. 정부 출범 초기 토지개혁 및 경제부흥계획 수립 등에 일정 역할을 담당했던 기획처는 1년 여가 지난 시점부터인 1949년 말부터 그 위상과 영향력이 현저히 약화되었고, 1950년 6월 한국전쟁 발발과 더불어 기획처가 주장했던 계획경제론은 ‘논쟁의 시민권’을 상실하게 되었다(조남규 2003, 1).

이러한 기획처를 둘러싼 정치적 상황의 급변과는 상반되게 한국전쟁 발발 이전까지 약 2년 여 동안 기획처가 경제 분야에서 거둔 성과는 주목할 만했다. 1950년 6월 한국전쟁 발발 이전 1950 회계연도의 예산 집행 실적을 보면 4월 1일부터 6월 25일 전까지 1천 6백 6십만

물러난 이순탁은 1950년 3월 언론을 통해 이승만의 자유경제 전환 천명에 대해 “최고 방침도 때로는 수행상 약간 왜곡과 몰이해가 있었던 것이 사실”이라고 언급하고 이러한 정책을 지지하는 정부 내 인사들을 우회적으로 비판하면서 현재 자유경제로의 전환은 시기상조임을 강조했다(경향신문 1950/03/17).

원의 유례없는 흑자를 보았다(한국은행조사부 1955, I-18). 이를 바탕으로 1950년 상반기의 경제 상황은 “예산은 균형을 이루었고, 세입은 증가했으며, 외환은 안정되었다. 한국의 경제 전망은 바람직한 전환점을 맞이”하고 있다고 평가되었다(맥도널드 2001, 376). 이러한 남한 내 경제 안정이 어느 정도 확보되자 한국전쟁 발발 정확히 1개월 전 1950년 5월 24일 번스 ECA 주한사절단장은 대총자금 중 일부를 “경제부흥에 긴요한 사업”에 용자할 것이라고 발표하기도 했다(경향신문 1950/05/24). 이러한 상황을 놓고 한 연구자는 “미군이 완전 철수할 경우 쉽게 거꾸러질 것 같았던 제1공화국은 미국의 지원이 기대보다 훨씬 못 미쳤음에도 불구하고 계속 유지되었다. 한국 국가는 경제의 부분적 회복과 더불어 비록 미국의 압력에 의해서이기는 하지만 균형 재정도 실현하는 등 한계 내에서만나마 점차 ‘국가성’(stateness)을 획득해 가고 있었다”(서주석 2008, 99-100)고 긍정적으로 평가하기도 했다.

IV. 결론

이 논문에서 중점적으로 다룬 ‘제국 일본의 경제참모본부들과 대한민국의 기획처 간에는 어떠한 상관관계가 있을까?’라는 질문에 대한 답은 ‘경제참모본부의 제한적 변화와 아이디어의 경로의존성’¹³⁾이라고 요약할 수 있다. 즉 제1차 대전 직후 일본에서 등장한 경제참모본부 아이디어는 1920-30년대 일본 본토와 만주국에서 현실화되었지만, 식민지 조선에서는 상당히 제한적이고 축소된 형태로 적용

13) 이 용어는 필자의 논문을 심사한 익명의 심사위원께서 제시해준 것이다. 진심으로 감사드린다.

되었다. 해방이라는 거대한 변동 속에서도 경제참모본부 아이디어는 이어지면서 이후 중앙경제위원회라는 미국식 기획체제 모델과의 접합이 이루어졌고, 정부 수립 후에는 만주국의 경제참모본부였던 기획처 모델과의 접합도 이루어졌다. 시기적으로 그리고 지역적으로 경제참모본부는 상당한 변화를 겪었지만 그 아이디어는 지속적으로 이어졌던 것이다. 특히 경제참모본부라는 식민지의 제도적 아이디어가 제1공화국 기획처에서 발현된 것은 기획처 비서실장을 역임한 정현준으로 대표되는 만주국 경험자들의 역할이 컸다고 할 수 있다.

그렇다면 현실에서 경제참모본부는 제국 일본과 제1공화국에 어떤 의미가 있을까? 애초 경제참모본부는 제1차 대전의 교훈을 바탕으로 일본의 정관계 지도자들이 미래 총력전을 대비해 국가적 차원에서 설립하려고 했던 핵심 대응 기구였다. 그러나 아이러니하게도 1937년 시작된 중일전쟁과 1941년 시작된 태평양전쟁에서 일본 제국의 기획원과 1950년 한국전쟁에서 기획처가 보여준 경제참모본부의 역할은 무기력했다. 총력전을 대비한 기구가 오히려 총력전 앞에서 무력해지는 아이러니한 상황이 벌어진 이유는 무엇일까?

1949년 1월 마이니치신문(毎日新聞)은 도조 히데끼(東條英機)의 전쟁 책임에 대해 “전쟁이라는 것을 조각조각 나누어서 여기까지는 외교, 여기부터는 통수, 이것은 문관, 저것은 군부의 책임”이라고 했을 때, “전쟁은 최고의 ‘정치’가 아니라 관리의 ‘사무’가 된다. 만주 사변 이후 모든 전쟁은 그 이외의 전쟁이 아니었으며, 단 한 사람의 정치가도 존재하지 않았다”고 언급했다(이노세 나오키 2011, 258 재인용). 즉 전쟁에서 최고지도자의 역할과 참모기구의 중요성에 대한 간과가 패배의 원인이라는 지적이었다.

무엇보다 경제참모본부가 제대로 된 역할을 수행하기 위해서는 최고지도자의 전폭적 지지와 지원이 필수적이었다. 계획의 입안과 수

행, 감독, 예산 통제, 부처간 조정이라는 경제참모본부 본연의 기능은 전시에 그 중요성이 더욱 커지는데, 본질적으로 참모기관인 경제참모본부가 최고지도자의 신뢰와 지지를 받지 못한다면 그 조직은 무력화될 수밖에 없었다. 제1공화국 기획처의 사례가 이를 극명하게 보여주었다. 이승만이 기획처에 보여준 불신과 불만은 기획처의 존재 의의 자체를 부정했다. 결국 이승만의 정치적 지지를 상실한 상태에서 타 부처의 집중적인 견제로 기획처는 한계에 직면했고, 결국 사라졌다.

그러나 경제참모본부가 그 시점에서 실패했다고 하더라도 그 아이디어 자체가 소멸되거나 사라진 것은 아니었다. 패전 후 일본 외무성 산하에는 향후 일본 경제정책의 방향을 연구하기 위해 외무성특별조사위원회(外務省特別調査委員會)가 구성되었고, 1946년 9월에 최종 보고서로 『일본경제재건의 기본문제』(日本經濟再建の基本問題)를 완성했다. 이 보고서에서는 향후 일본 경제의 재건을 위한 제도적 방안으로 “종합적 기획 조사 기관의 설치”를 제안하고 이 기관을 “총리대신의 두뇌 집단”으로 삼도록 권고했는데, 이 보고서에서는 이러한 체제가, “군대에서의 참모 제도와 동일한 것”이라고 언급했다(中村隆英·大森とく子 1990, 224). 전시 일본의 ‘경제참모본부’ 구상이 패전 후 다시 등장한 것이었다. 1917년 9월 프로이센 전쟁청의 모방으로 시작된 경제참모본부 아이디어가 30년이 흐른 시점에서도 여전히 유효했고, 이를 바탕으로 1949년 5월 일본에 설치된 통상산업성은 이후 ‘경제국가’ 일본을 견인했다.

한국에서도 1961년 7월 신설된 경제기획원은 정부 수립 직후 기획처가 지향했던 경제참모본부 아이디어가 재등장했음을 보여주었다. 당시 경제기획원의 출범에는 이승만·장면 정권하에서 경제정책의 기획·집행·조정 기능이 분권화되어 경제기구간의 갈등이 빈번하

게 일어나고 이것이 경제정책의 비효율을 낳는 직접적 원인이라는 인식(윤상우 2005, 55)에서 그 해결책으로 군대의 참모본부와 동일한 기구의 설립을 추진했다는 것이 당대 경제기획원에 근무했던 인사들의 공통된 회고였다.

6·25 전란의 부흥 과업은 일단락되었으니, 이제는 정부 주도하의 경제개발에 착수해야 하겠고, 이를 위해서는 먼저 중앙에 강력한 개발 센터가 필요하므로 **부흥부의 주기능(기획과 조정)에다 재무부의 예산 국과 내무부의 통계국을 흡수함으로써 국내의 자원의 관리에 관한 중추 기능을 일원화**하는 동시에 각 부처의 정책 조정을 효과적으로 수행할 수 있도록 신설 기구를 **내각 서열상의 으뜸으로 격상**시키는 것이 핵심 구상이었다(강조-필자)(정재석 회고: 이만희 2010, 85)

경제기획원은 기획·통계·예산 기능에, 무엇보다 중요한 외자 도입권을 틀어쥔 부총리급 부처였다. 당시로선 세계 어느 나라에도 유례를 찾아보기 어려운 독특한 조직이었다. 말하자면 **병력을 배치하고, 보급품(외자)을 배분하며, 작전 계획을 세우는 전시 작전 지휘부**였다(강조-필자)(이호철 회고: 중앙일보 2005, 143).

위 인사들의 회고는 기획처 출범 당시 정현준이 제시했던 아이디어와 동일한 것이었다. 전후 한일 양국의 경이적인 경제성장을 선도한 통상산업성과 경제기획원에서는 군대식 위계질서, 전쟁 작전 수립을 방불케 하는 기획성, 고지 점령과 같은 목표지향성과 신속성, 전방위적 협력이 강조되는 합동성, 인적·물적 자원의 전방위적 동원, 고도의 지식전문성 등이 공통적으로 구현되었는데, 이것이야말로 제1차 대전 이후 미래 총력전에 대응하기 위해 구상되었던 경제참모본부 본연의 기능이였다.

투 고 일: 2016년 06월 10일

심 사 완 료 일: 2016년 07월 12일

게 재 확 정 일: 2016년 08월 22일

참고문헌

- 국회회의록, <http://likms.assembly.go.kr/record/index.jsp>(검색일: 2016.03.20).
- 미군정관보, <http://theme.archives.go.kr/next/gazette/viewMain.do>(검색일: 2016.02.01).
- 朝鮮總督府官報, <http://gb.nl.go.kr>(검색일: 2016.04.20).
- 가타야마 모리히데. 2013. 『미완의 파시즘: 근대 일본의 군국주의 전쟁 철학은 어떻게 만들어졌는가』. 김석근 역. 서울: 가람기획.
- 강광하 · 이영훈 · 최상오. 2008. 『한국 고도성장기의 정책결정체계: 경제기획원과 정책추진기구』. 서울: 한국개발연구원.
- 강혜경. 1998. “국가형성기(1948-1950) 이승만정권의 행정기구 구성과 관료충원 연구.” 『국사관논총』 79: 219-256.
- 경제기획원. 1982. 『개발연대의 경제정책(1): 경제기획원 20년사』. 서울: 미래사.
- 고바야시 히데오 · 오카자키 데쓰지, 요네쿠라 세이이치로, NHK 취재반. 1998. 『일본주식회사: 관료지배구조의 기원과 형성』. 김응렬 · 서용석 외 역. 서울: 일신사.
- 김낙년. 2010. “식민지 조선경제의 제도적 유산.” 『정신문화연구』 33(4): 359-393.
- 金明植. 1940. “朝鮮經濟의 獨自性.” 『朝光』 6(1): 200-208.
- 김민철. 2003. “전시체제하(1937-1945) 식민지 행정기구의 변화.” 『한국사

- 학보』 14: 281-315.
- 김수자. 2002. “『주한미군사』와 미군정 창립과정 연구.” 한국정신문화연구원 편. 『『주한미군사』와 미군정기 연구』. pp. 101-140. 서울: 백산서당.
- 맥도널드, 도널드 스티븐. 2001. 『한미관계 20년사(1945-1965년)』. 한국역사연구회 역. 서울: 한울아카데미.
- 박성진. 2010. “1950년대 한국 발전국가의 태동.” 건국대학교 박사 학위논문.
- 박성진. 2013. “1920년대 일본의 총력전 구상과 ‘경제참모본부.’” 『군사』 89: 297-330.
- 박성진. 2014. “일본의 총력전체제와 경제참모본부.” 『아태연구』 21(4): 47-78.
- 박현. 2011. “조선총독부의 금 생산력확충계획 수립과 전개.” 『한국근현대사연구』 59: 119-156.
- 방기중. 2005. 『조선 지식인의 경제통제론과 ‘신체제’ 인식』. 방기중 편. 『일제하 지식인의 파시즘체제 인식과 대응』. pp. 21-92. 서울: 해안.
- 배석만. 2000. “해방 후 지식인층의 신국가 경제건설론.” 『지역과 역사』 7: 95-128.
- 새한민보사편집국. 1947. 『臨時政府樹立大綱』. 서울: 새한민보사.
- 서상민. 2015. “대약진운동 시기 중국 계획경제제도의 동학과 경제관료.” 『한국동북아논총』 74: 25-46.
- 서주석. 2008. 『한국의 국가체제 형성과정』. 서울: 한국학술정보.
- 신용옥. 2007. “대한민국 헌법상 경제질서의 기원과 전개 1954-54년: 헌법제·개정 과정과 국가자본 운영을 중심으로.” 고려대학교 박사 학위논문.
- 신주백. 2006. “조선 주둔 일본군(“조선군”)의 성격과 역할.” 『동양학』 39: 169-178.
- 안자코 유카. 2006. “조선총독부의 ‘총동원체제’(1937-1945) 형성 정책.”

고려대학교 박사 학위 논문.

- 오영진. 1952. 『하나의 證言: 作家의 手記』. 서울: 國民思想指導院.
- 요시다 유타카. 2012. 『아시아·태평양전쟁』. 최혜주 역. 서울: 어문학사.
- 원지연. 2006. “근대 일본 파시즘 형성기 내무관료의 정치화와 한계: 신관료를 중심으로.” 『日本語文學』 30: 221-239.
- 윤상우. 2005. 『동아시아 발전의 사회학』. 서울: 나남출판.
- 이노세 나오키. 2011. 『쇼와16년 여름의 패전: 1941년 일본은 어떻게 무모한 전쟁에 뛰어들었나』. 박연정 역. 서울: 추수밭.
- 이대근. 2002. 『해방후·1950년대의 경제』. 서울: 삼성경제연구소.
- 이만희. 1993. 『EPB는 기적을 낳았는가』. 서울: 해돋이.
- 이만희. 2010. “한국의 산업화정책에서의 대통령과 경제기획위원회의 관계, 1961-1979.” 『21세기정치학회보』 20(3): 79-99.
- 이성환. 2005. 『전쟁국가 일본』. 파주: 살림출판사.
- 이송순. 2004. “1930-40년대 일제의 통제경제정책과 조선인 경제전문가의 인식.” 『한국사학보』 17: 169-207.
- 전상숙. 2004. “일제 군부파시즘체제와 ‘식민지 파시즘.’” 방기중 편. 『일제 파시즘 지배정책과 민중생활』. pp. 23-68. 서울: 헤안.
- 전상인. 2001. 『고개 숙인 수정주의』. 서울: 전통과 현대.
- 정근식·이병천. 2012. 『식민지 유산, 국가 형성, 한국민주주의(2)』. 서울: 책세상
- 정진아. 2007. “제1공화국기(1948-1960) 이승만 정권의 경제정책론 연구: 국가 주도의 산업화정책과 경제개발계획을 중심으로.” 연세대학교 박사 학위 논문.
- 정태현. 2004. “해방 전후 경제계획론의 수렴과 전쟁후 남북에서의 적대적 분화.” 『한국사학보』 17: 241-273.
- 정현준. 1949. “國家經濟計劃機構管見.” 『시정월보』 1호: 121-141.
- 鄭顯準. 1964. 『耕地整理의 理論과 實際』. 서울: 미문사.
- 조남규. 2003. “1950년대 중반 경제정책론의 전개과정.” 한국역사연구회

- 제88회 연구발표회, 6·25전쟁과 전후재건, 대우재단빌딩.
- 조남규. 2004. “이승만 정권기의 경제건설과 경제정책론.” 서울대 석사 학위 논문.
- 조석곤. 2015. “식민지근대를 둘러싼 논쟁의 경과와 그 함의: 경제사학계의 논의를 중심으로.” 『역사문화연구』 53: 35-76.
- 조석준. 1967. “미군정 및 제1공화국의 중앙부처기구의 변천에 관한 연구.” 『행정논총』 5(1): 121-162.
- 중앙일보. 2005. 『아! 대한민국』. 서울: 랜덤하우스중앙.
- 친일인명사전편찬위원회. 2009. 『친일인명사전(3)』. 서울: 민족문제연구소.
- 하연섭. 2011. 『(제2판)제도분석』. 서울: 다산출판사.
- 한국은행조사부. 1955. 『경제연감 1955』. 서울: 한국은행조사부.
- 한석정. 2016. 『만주 모던: 60년대 한국 개발 체제의 기원』. 서울: 문학과지성사.
- 행정자치부. 1998. 『(대한민국)정부조직변천사(上)』. 서울: 행정자치부.
- 호그, C. L. 1992. 『한국분단보고서(상)』. 신복룡·김원덕 역. 서울: 풀빛.
- 호사가 아사야스. 2013. 『도조 히데키와 천황의 시대: 광기의 시대와 역사에 휘말린 초라한 지도자의 초상』. 정선태 역. 서울: 페이퍼로드.
- 滿洲国通信社. 1938. 『(康德五年版) 滿洲國現勢』. 新京: 滿洲国通信社.
- 滿洲國史編纂委員會. 1973. 『滿洲國史: 各論』. 東京: 謙光社.
- 防衛庁防衛研修所戦史室. 1967. 『陸軍軍需動員(1)』. 東京: 朝雲新聞社
- 日滿財政經濟研究會. 1936. 『昭和十二年度以降五年間歳入及歳出計劃』. 東京: 日滿財政經濟研究會.
- 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.
- 參謀本部. 1917. “全國動員計劃必要ノ議” 額額厚. 2010. 『總力戰體制研究』. pp. 210-216. 東京: 社會評論社.

- Hall, Peter A. 1986. *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*. New York: Oxford University Press.
- Johnson, Chalmers. 1982. *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925~1975*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Mimura, Janis. 2011. *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Sasada, Hironori. 2013. *The Evolution of the Japanese Developmental State*. New York: Routledge.
- Shugart, Matthew Soberg and Carey, John M. 1992. *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Statistical Research Division Office of Administration. Headquarters United States Army Military in Korea. 1946. *History of United States Army Military Government in Korea, Part I, September, 1945-June, 1946*.
- United States Army Forces in Korea. 1988. 『주한미군사(3)』. 서울: 돌베개.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Woo-Cumings, Meredith ed. 1999. *The Developmental State*. New York: Cornell University Press.

Abstract

The Japanese Colonial Legacy of Economic General Staff and the Establishment of the Planning Agency in the First Republic of Korea

Park, Sungjin

The Academy of Korean Studies

Since the World War I, the Economic General Staff established in Japan and Manchukuo in 1920s~30s acted as the critical institution for future total war. Such a movement was also emerged in Colonial Korea. Minami Jiro(南次郎) appointed as the Governor General of Korea in Aug. 1936 felt keenly the necessity and roles of Economic General Staff. However, the outbreak and expansion of Sino-Japanese War in July 1937 substantially distorted and transformed the plan of Minami Jiro. While the Planning Department using the word 'Planning' for the first time was organized under Governor General of Korea in Nov. 1939, it couldn't help acting merely as the subordinate office of the Planning Board in Japan because National Mobilization Law was enforced.

After the liberation from Japan in Aug. 1945 and under the US military government, the American planning system was combined. Since then, it was generally agreed to establish a powerful government

authority for planning economic affairs through the discussion on government organization and the Constitution of Korea. Accordingly, the Planning Agency was organized as the core institution for planned economy on the basis of the Korea Constitution and Government Organization Act in July 1948. The Planning Agency executed the intrinsic functions of Economic General Staff including extensive survey on economic affairs, auditing on budget plans and coordination of policies among government departments.

In particular, Hyun-jun Jung(鄭顯準), the chief secretary who had the experience as the government officer in Manchukuo, played the important roles in selecting the manager-level officers and establishing the management plans in the Planning Agency. However, the Planning Agency was pushed away by Ministry of Finance and Ministry of Commerce and Industry insisting the free economy system without progressive support from the President Syngman Rhee(李承晩) in the rapidly changing political events in early 1949. Furthermore, the outbreak of Korean War in June 1950 stroke the fatal blow to the Planning Agency and planned economy.

After all, the Economic General Staff in the First Republic of Korea couldn't help being disappeared even without realization of original idea. However, the Economic Planning Board newly organized in July 1961 was the perfect model completing the Korean-style Economic General Staff. Including military-style order of rank, planning reminding the establishment of war strategy, goal orientation and rapidity like capturing advantageous position, unity emphasizing the omni-directional cooperation, mobilization of personal and material

resources and professionalism of knowledge, all these intrinsic functions of Economic General Staff implemented in the Economic Planning Board became the critical elements realizing the distinguished growth of Korean economy since 1960s.

Keywords: Korea, Economic General Staff, Total War, Manchukuo, colonial legacy, Planning Board, Planning Agency