

전후 일본사회의 설계 - “패배를 껴안고”를 읽고

조성봉 (한국경제연구원 선임연구위원)

저자: 존 다우어(John W. Dower), MIT대 역사학과 교수
일본 근현대사 연구의 권위자

1부 승자와 패자

1. 산산조각 난 삶

- 일본 대도시들의 경제구조는 패전당시 완전히 붕괴. 도쿄 인구 7백만명 중 5백만명은 이미 도시를 떠나 있는 상태였음.

- 수치로 보는 패전
 - 전사자 174만명, 군인과 민간이 합해 최소 270만명 이상이 사망, 당시 인구 7,400만명의 3-4%
 - '45년에 귀국한 군인들 중 450만명 정도가 부장자나 병자, 이중 30만명 정도가 장애연금 수혜
 - 전체 국부의 1/3, 잠재소득의 33-50% 상실
 - 삶의 질은 농촌지역이 전전에 비해 65% 수준, 도시지역은 35% 수준으로 하락
 - 66개 주요 도시가 심한 공습 피해: 도시의 40%가 파괴, 도시인구의 30%가 가옥 잃고, 도쿄는 거주지의 65% 파괴, 오사카와 나고야는 57%, 89% 파괴
→ “끝도 없이 펼쳐지는 벽돌조각의 평원”: 미군이 처음 본 일본의 인상

2. 하늘에서 떨어진 선물

- 강요된 개혁
 - 민주화: 정치적 표현의 자유에 대한 제한 철폐, 치안유지법 폐지, 여성에게 참정권 부여, 노조결성 장려, 학교교육을 자유주의로 개혁
 - 독점적 산업 통제를 개선
 - 자이바쓰(재벌) 집단에 대한 전면 공격: 지주회사 해체, '반독점' 및 '집중

- 배제' 법률 통과, 수백개 대기업이 분할 대상으로 지정
- 농지개혁: 토지 몰수, 착취적 소작제 붕괴, 소규모 자영농을 대규모로 확대
- 노동자들의 단결권, 파업권, 단체교섭권을 보장하는 노동조합법 통과
- 민법, 형법의 개정: 봉건적 가족제도의 철폐, 여성 투표권의 인정, 경찰의 분권화
- 선거 제도 쇄신, 지방자치 강화

2부 절망을 넘어서

3. '교다쓰': 피로감과 절망

□ 굶주림

- '경제 목 조르기'라는 연합국 정책의 결과: 대부분의 군함과 상선은 침몰되었고 보급선은 모조리 고갈
- 동남아시아 및 태평양 전쟁에서 병사들의 주된 사망원인은 기아, 기본적인 식량수요를 한반도, 대만, 중국에 의존 → 쌀 소비량의 31%, 설탕 소비량의 92%, 콩 소비량의 58%, 소금 소비량의 45% → 패전은 주요 식량 수입 원으로부터 일본을 단숨에 고립시킴.
- 미국으로부터의 식량수송: 미국을 아낌없이 베푸는 은인으로 생각
- 배급 식량으로는 1일 칼로리 섭취량의 1/3 ~ 1/4 충족 → 암시장의 발달, 도덕적 청년판사 야마구치가 배급에만 의존하다가 '47년에 아사(餓死)

□ 절망의 사회학

- 전쟁으로 남성 숫자가 대폭 줄어 '단체 맞선' 유행: 가족 공동체가 붕괴되고 중매 해 줄 사람들도 부족
- 알콜 중독: 가스토리 소주, 원조 '폭탄주'(메틸알콜과 각종 주류의 혼합)
- 아이들은 사회의 무질서를 놀이로: '룸펜(lumpen) 놀이', 룸펜은 룸펜 프롤레타리아에서 온 말로 일정한 직업이 없는 노숙자란 뜻

□ 인플레이션

- 천황의 항복 선언 후 군사 예산과 군수품은 민간업자의 손에: 일본 육해군 물자의 70%, 500만 군인과 해외의 300만 군인을 먹여 살릴 만한 양의 물자가 민간 손에 → 1,000억엔의 물자가 어디로?
- 주둔군 주둔 비용(숙소 및 제반 지원): 일본 전체 예산의 1/3

- 인플레이션: 539% → 336% → 256% → 127%
- 암시장 가격: 공시가격의 38배(6개월) → 14배('46) → 9배('47) → 5배('48) → 2배('49)

4. 패전 문화

□ 매춘

- '어둠의 여자', 판판, 일본여인들의 정조를 지켜주는 총알받이
- 100만 명의 일본 주둔군
- 가스토리 문화: 성의 상품화

□ 타락과 진정성

- 사카구치의 '타락론'
- 퇴폐주의의 등장

5. 언어의 가교

□ 베스트셀러:?(알아맞혀 보세요)

- 1981년까지 일본 최고의 판매부수

3부 혁명

6. 신식민주의적 혁명

□ 맥아더 미군정사령부(General Headquarter, GHQ)

- 슈퍼행정부: 정부 위의 정부
- '명령과 같은 강제력을 지닌 非명령'의 절묘한 기술을 구사 → 권위주의적 일본 관료의 행정지도 기술수법의 원본
- 언론 통제: 방송용 전파를 국영 방송국이 완전 독점, NHK
- 100만 명이 넘는 미군을 포함한 거대한 점령군 집단이 특권 신분, 특권 계급, 특권 인종이 돼 → 도쿄 중심가에 '리틀 아메리카'를 형성하고 명백한 인종 격리 정책
- 일본에서의 미군정 통치는 기존의 일본 정치 조직을 통한 '간접적인' 것 →

- 일본 정치체제 중 가장 비민주적인 기구인 관료제와 황실이 살아 남아
- 연합국사령부(SCAP, Supreme Commander for the Allied Power)의 엄호로 일본 관료들은 이전보다 훨씬 더 큰 권한과 영향력 행사

□ 뉴딜주의자

- 전형적 뉴딜주의자였던 찰스 케이데스 대령이 신헌법의 기초를 다지는 데 중추적 역할

7. 혁명을 꾀안고

□ 최고 사령관 꾀안기

- 맥아더 신격화: 살아 있는 구세주, 부처와 같이 자비로운 존재
- 최고 사령관의 위로부터의 혁명을 많은 일본인들이 열렬히 지지

□ 개혁의 제도화

- 노동문제 관련 법률 중 가장 진보적인 노동 기준법 제정
- 교사들이 대대적으로 노동조합을 결성, 공산당과도 밀접한 관련

8. 혁명의 창출

□ 사랑받는 공산당원, 급진화된 노동자

- 정치범 석방, 공산당 합법화, 그리고 노동조합법 같은 강력한 친노동 입법 등의 초기 개혁 → 급진적인 운동이 뿌리내리도록 보장
- 공산당은 전체 노동자의 약 2/3를 장악
- 1946년 초부터 1950년 말까지 노동쟁의는 6,432건, 연 참가인원 1,900만명

□ 붉은 깃발의 바다

- 5월 1일 전국적으로 메이데이 집회에 125만 명이 참여
- 천황을 최고권력자로 인정하고 그에게 급진파 지도자들이 호소문을 보내
- 미국 메모리얼 데이 행사장에 공산당 시위대가 난입하여 네 명의 미국인 부상 → 공산당 최고지도자들이 지하 활동
- 기업 경영자는 노조 지도자들과 협력하여 노동자의 요구에 응답하는 '기업 내 조합'이라는 코포라티즘(노사협조적) 구조의 형성을 촉진

4부 민주주의

9. 제정 민주주의: 썬기 박기

□ 천황

- 맥아더의 선전 전문가들은 천황을 공격해서 적을 자극하는 것을 피하던 전쟁 당시의 정책을 유지
- 천황이 개인적으로 보다 온건한 경향에 치우쳐 있으며 훗날 유용하게 쓰일 수 있어 그를 이용하려는 속셈
- 점령군은 천황을 전쟁에서 분리했을 뿐만 아니라 그를 새로운 민주주의 한 가운데 자리에 앉혀
- 천황을 구하고 이용하는데 연합국사령부가 깊이 관여

10. 제정 민주주의: 천황, 하늘에서 반쯤 내려오다

11. 제정 민주주의: 책임 회피

□ 천황의 전국 순회, 그리고 '현인'(신이 현현된 인간)

12. 입헌 민주주의: GHQ, 새 국가헌장을 기초하다

□ 헌법 개정 작업

- SCAP이 사적·공적 채널을 통해 헌법 개정의 필요성을 일본에 통보
- 여러 단체와 개인이 12개안에 달하는 헌법 초안을 작성: 공산당, 자유당, 진보당, 사회당, 일본변호사연합회, 헌법 연구회, 헌법 간담회 → 혁명을 맞았음을 전혀 눈치 못 채 보수적이고 현상유지적인 개헌안이 대부분
- 일본이 자제적으로 포츠담 선언에 부응하는 개헌안을 입안할 능력이 없다고 결론
- SCAP이 직접 작성: 맥아더의 3개 기본원칙(입헌군주제, 절대평화주의, 봉건제 폐지)에 기초하여 1주일만에 초안 작성

13. 입헌 민주주의: 미국의 초안을 일본화하다

□ GHQ가 헌법 초안을 작성했음을 언론이 거론치 않도록 함.

□ 골자

- 천황제 유지
- 인간의 기본권에 대한 존중
- 전쟁 방기에 의한 평화국가 건설

□ 1946년 11월 3일, 히로히토 천황은 새 헌법을 공포, 6개월 후 발효

14. 검열받는 민주주의: 새로운 금기의 창출

5부 죄악

15. 승자의 처벌, 패자의 처벌

16. 패하면 죽은 이들에게 뭐라 할 것인가?

6부 다양한 재건

17. 성장을 설계하다

□ 보이는 (그리고 보이지 않는) 손

- 맥아더 휘하의 경제관료들의 임무: 1948년까지 처벌적이면서도 개혁적인 임무만 수행하여 배상 책임을 져야 할 공장을 지정하고 재벌 보유 회사를 해체 또는 점령하며 축출해야 할 재계 지도자의 명부를 만들고 경제적 민주주의를 확립시키기 위해 '과도한 경제력 집중'을 지목해서 분할하며 농지 개혁과 지주제 폐지 등을 지휘
- 점령 당국은 '총력전'을 위한 전시총동원 과정에서 일본이 도입한 경제통제 메카니즘 대부분을 그대로 남겨 두었음. 전후 그 이상의 통제를 장려하거나 승인.
- 경제과학국(ESS, Economic and Science Section)
 - 노동, 금융, 경제 및 과학기술 분야에 대한 지휘 감독권 보유
 - 약 500명의 경제학자, 기술자, 전직 경영자 등을 거느리며 거대한 영향력을 행사한 일본 은행, 정부에 신설된 경제안정 본부와 함께 재정·노동·상

공을 담당하는 3개 성(省)을 감독. 점령이 끝날 무렵까지 일본의 통상분야에 대해 '중앙집권적이며 독재적인' 통제를 수행.

- 재벌
 - 10대 재벌: 4대 구재벌(미쓰이, 미쓰비시, 스미토모, 야스다) + 신흥재벌(아사노, 후루카와, 닛산, 오쿠라, 노무라, 나카지마)
 - '37년 당시 4대 구재벌이 투자자본의 10%를 차지하였으나 전쟁이 끝날 무렵에는 25%까지 증가
 - 종전당시 10대 재벌이 광업·기계·조선·화학 분야에 투입된 자본의 49%, 은행업의 50%, 보험업의 60%, 해운업의 61%를 차지
- 순진한 낙관주의: 재벌들은 군국주의자나 경제관료와의 싸움으로 인해 미국의 점령을 기회로 여겼음.
- 미국의 관심은 군수관련 공업을 민수용을 전환하기보다는 배상을 위해 매각하는 것이었음. → 약 1,100개의 대기업이 배상지정 대상으로 화학 및 중공업분야에 집중
- 재벌의 지주회사를 해체하고 재벌가족을 주요 주주나 임직원 자리에서 물러나게 하였음.
- 미쓰이 물산과 미쓰비시 상사의 2대 상사에 대해 해체 명령('47. 7)
- '과도 경제력집중 배제법'이 국회에 상정되어 가결('47. 12) → '48. 2 해체지정을 받은 대기업 325개사 목록이 발표 → 실제 분할명령은 '49. 8에 11개로
- 새로운 기업의 등장: 고마쓰(불도저), 캐논·니콘(카메라), 혼다(자동차), 소니(전자), 산토리(위스키)
- SCAP의 일본 경제계획
 - ① 노동력과 부족한 원자재를 주요 생산부분에 할당
 - ② 이들 부분을 정부가 직접 보조
 - ③ 신설된 부흥금융금고(RFB, Reconstruction Finance Bank)를 통한 용자를 정책적으로 유도
- 에너지, 기간 중화학공업에 자원을 집중 투자, 97개사가 자금의 87% 차지
- 기업가와 관료의 유착, 뇌물, '쇼와 덴코 사건'(화학비료회사가 부흥금융금고로부터 거액의 용자를 받기 위해 저지른 비리사건)로 내각 총사퇴 및 67명 체포(총리, 재무장관, 상공성과 농림성 고관, 은행경영자, 정치가, 사회당 간부...)

□ 최첨단 경제를 계획하다

- '46년 3월 외무성 특별자문위원회의 「일본경제 전후 재건의 기본문제」: 자유방임 자본주의의 시대는 이미 끝났으며 세계는 국가 자본주의 시대 혹은 통제하의 조직 자본주의 시대로 돌입. 미·영의 경제적 자유조차도 실제로는 계획에 의해 통제. 중앙에 의한 계획의 중요성은 영국·소련·미국(뉴딜 정책)에서도 알 수 있음.
- 중앙계획 입안 담당자: 새로운 고급관료는 생산을 확보하고 재벌이 담당했던 기능의 대부분을 계승해, 가치 있는 기업에게는 신용대출을 해주고, 중소기업의 수출경쟁력을 육성하고, 기간산업이 외국자본과 경쟁할 수 있도록 정책을 세우고, 고용안정을 최대한 유지.
- 이를 위해서는 구체제 관료의 봉건적 관습 대신 근대 과학적 관리가 필요하며, 교육제도의 개선이 필요
- 보고서 작성 위원: 좌익세력에 찬동해서 대학에서 쫓겨났던 사람들을 포함하여 테크노크라시에 민감한 사람들. → '경제의 점진적 사회화'는 피할 수 없을 뿐만 아니라 바람직한 일이라고 결론

□ 예기치 못한 전개와 신의 선물

- Dodge 노선: 경제사절단 단장 Joseph Dodge(디트로이트 은행장)의 흑독한 보수적 경제운용 원칙
 - 부흥금융금고 대출 제한
 - 정부의 재정보조 제한
 - 초균형 예산 실시
 - 인플레이션 및 국내소비 억제
 - 수출 촉진: 환율을 \$1 = ¥360 으로 설정하여 수출을 위한 엔의 대대적 평가절하 단행
 - 상공성과 무역청을 통합하여 통상산업성 탄생→ 공공사업·복지·교육예산 삭감, 실업 급증, 소비 감축, 영세사업 도산 등으로 '수축의 악순환', '안정 공황'
- 한국전쟁 특수: \$2억3천만('50-'53), \$1억7천5백만('54-'56)
 - 주식 90% ↑, 철강 38% ↑, 도요타 생산 40% ↑
- Edwards Deming의 품질관리: 일본 생산방식에 큰 영향
- 전쟁 특수가 가혹한 기술자를 중앙 무대에서 내쫓고 그 역할을 일본 관료 조직이 계승 (예) 통상산업성(수출과 산업정책), 대장성(예산과 금융정책)
- Dodge는 결국 "일본의 보수적 대기업 집단과 일본의 관가와 정가의 동맹

자들, 그리고 미국 정부 고위관료들을 전후 처음으로 연결시켜 준 인물"

- 상업은행의 부상: Dodge가 부흥금융금고를 통한 융자에 제동을 걸자 일본 은행에서 빚을 얻어 예금 수탁고를 넘어서 융자하는 '과잉 융자' 수행. 이는 은행에 대한 중앙의 영향력 강화하는 결과 초래. 산업과 금융사이를 밀접하게 연결시켜 주는 역할. → Martin Bronfenbrenner: 주요 은행이 과거의 재벌 지주회사를 대신하기 시작 → 게이레쓰 시스템 출현을 예고
- 게이레쓰: 재벌 중심의 공업, 금융자본 집단을 대신. 미쓰이·미쓰비시·스미토모·후지·다이이치·산와 등 6개로 모두 은행을 중심으로 결합, 산와를 제외하고는 모두 구재벌의 재편/재결합

경제과학국에서 일했던 경제학자 Leon Hollerman: "점령군은 민주주의를 진작시키는 임무를 띠고 일본에 왔지만 '실제로는 부분적으로 관료주의를 진작시키는' 결과를 가져왔으며 '그 관료주의적 유산이 주로 경제에' 남게 되었다"며 한탄

에필로그

□ 점령군의 영향 = 양날의 칼

- 주요 개혁 부문: 농지개혁, 재벌 지주회사 해체, 노조 권한 확대, 군사조직 제거, 경찰과 지방정부를 지배하는 강력한 내무성 해체
- 그 외에는 '1940년 체제'의 유지
- 관료주의적 권위주의의 강화
 - 점령군의 편의를 위해 일본 관료조직 보호
 - 행정의 합리화를 추진해 관료권력을 소수에 집중: 통산성, 대장성
 - GHQ의 스타일을 통해 비공식적인 명령을 통한 권력 행사: '투명성'이 없고 누구도 책임지지 않음. → 무조건 복종, 권위 숭배, 화합 제일, 전원 일치 중시, 자기 규제 경향

<책을 읽고 느낀 점>

- '일본을 어떻게 볼 것인가?'는 우리 시대의 중요한 화두
 - 우리가 기본적으로 60년대 이후 일본식 경제성장 모형을 가져 왔다.
 - 법·제도, 관료조직도 일본 모형이다.

- 현재 문제시되고 있는 일본의 문제점을 어디서 찾을 것인가?
 - 戰前의 독일형 중상주의 + 케인지안식 개입주의 + 루즈벨트식 기업규제
 - 시장이 아닌 정부, 관료조직에 의한 설계주의, 관치금융, 끼리끼리 문화, 공공조직의 모럴해저드와 비대화 ≙ 국가 사회주의
 - 실용적 생산 및 판매모형이 아닌 사회주의식·장인식 생산관리 집착 모형 ≙ 사회주의식 생산관리 집착

- 일본의 바람직한 개혁 방향은?
 - 고이즈미의 민영화
 - 하토야마의 관료개혁과 그 한계

- 우리에게 주는 의미는?
 - 우리나라 근대화는 1997년 외환위기까지는 독일 및 일본모형 중심이었으나 그 이후로 Globalization의 표준인 영미모형으로 선회 시작
 - 정부중심의 경제발전에서 기업과 시장중심으로
 - 성공여부는 “우리나라의 거대한 관료조직과 공공부문의 영향력을 어떻게 줄여나갈 것인가?”에 달려 있다.
 - 가설: “정부가 죽어야 금융이 산다”, “정부가 죽어야 지식서비스산업이 산다”, “정부가 죽어야 교육이 산다”, “정부가 죽어야 의료산업이 산다”
 - 공공조직 문화에서 나타나는 위선적인 위계질서, 화합, 잠복된 갈등, 무책임성 → 건강한 confrontation 문화, 책임성, 창의력

- 참고
 - 만철(滿鐵): 일본 최대의 공기업으로 우리나라 공기업(한전, 포철 등)의 전형적 모델
 - 구조개혁의 진실