

# 美國政府의 對日占領政策上의 內紛과 덧지路線

吉 昇 欽\*

## I. 序 論

美國의 對日占領時期(1945~1952年)中에 있었던 덧지經濟政策(the Dodge line)은 日本人들에게는 귀에 익은 政策이다. 2次大戰이 1945年에 끝나고 1948年까지 敗戰國 日本의 經濟는 美國으로부터 莫大한 量의 經濟援助를 받고 있으면서도 만성적인 인플레이의 進行으로 심한 苦役을 치르고 있었다. 이에 美國의 트루만政府는 한편 日本經濟를 健全化시키고 한편 美國의 經濟援助에서 오는 부담을 줄이기 爲해서 1949年初 덧지使節團을 日本에 派遣, 日本經濟를 安定化시키도록 하였다. 이런 特命을 받고 派日된 덧지使節團은 조세프·덧지(Joseph M. Dodge)氏의 強力한 영도력하에 日本經濟에 大手術을 加하여 日本의 인플레이進行을 정지시키고 美國援助를 漸進적으로 축소시킬 기반을 마련하였다. 덧지路線이 지니고 있는 이와같은 經濟的 意味에 對해서는 그동안 學問적으로 많은 研究가 되어 왔다.<sup>1)</sup>

그러나 덧지路線이 지니고 있는 政治的 意味에 對해서는 도무지 알려진 바가 없다. 本稿에서는 덧지路線 또는 덧지經濟政策이 지니고 있는 政治的 意味를 分析하는데에 그 目的을 두고 있다. 本稿에서 分析될 政治的 意味는 두가지이다. 하나는 短期的인 것으로, 美國은 덧지政策을 通해서 日本內에 誘發될 수 있는 反美感情을 極小化시켰고, 둘째는 長期

\*서울大 社會大 助教授

1) 가장 代表的인 作品으로는 鈴木武雄, 現代日本財政史(東京:東京大學出版會, 1960), 第3卷을 參照할 것.

的인 것으로, 日本政府의 經濟政策樹立權을 日本의 經濟安定本部에서 大藏省으로 移行시킴으로써 日本經濟가 特定方向으로 가게끔 하는데에 큰 役割을 했다는 점이다.

이러한 事實을 밝히기 爲해서 이곳에서는 우선 美國政府의 對日占領政策을 美陸軍省·美對日占領當局의 政策과 美國務省·美國家諮問委員會<sup>2)</sup>의 政策으로 兩分해서 다루겠으며, 다음에는 이들 兩者간에 있었던 政策對決에서 넛지使節團의 介入으로 美國務省·國家諮問委員會의 政策이 勝利를 거두었다는 것을 보이겠으며, 마지막으로 넛지經濟政策이 지니는 政治的意味를 밝히기로 하겠다.

## II. 美陸軍省·對日占領當局의 對日政策

2次大戰이 끝나고 나서 日本經濟가 破産直前に 直面하였다는 事實에 對해서는 긴 說明을 要하지 않는다. 國內의 부존자원이 不足한 나라로서, 前에는 所謂 「大東亞共營圈」이라는 美名下에 周邊植民地國家에서 不足한 資源의 供給을 받았는데, 敗戰으로 이러한 供給源이 막힘으로써 日本經濟는 구석구석이 처참한 地경에 빠져 있었다.

1948년까지의 日本經濟의 特徵을 概觀하면 크게 다음의 세가지로 敍述할 수 있다. 첫째의 特徵은 美國의 經濟援助이다. 日本經濟의 憵통을 어느 정도 풀어 준 것은 美國의 生必品인 食糧, 燃料, 의료품 등이 經濟

2) 美國家諮問委員會(National Advisory Council)는 1944年 「브레튼·우드協約」의 結果로 美國政府內에 設置된 閣僚級水準의 大統領諮問機關으로 美國의 國際通貨基金(IMF), 國際復興開發銀行(IBRD) 및 워싱턴輸出入銀行간에 있을수 있는 政策上的 對決을 調整시키기 爲한 것이 그 設置 目的이다. 1949年 現在 同委員會는 美財務長官을 委員長으로 하고, 美國務長官, 商工長官, 美聯邦銀行理事長, 워싱턴駐在美輸出入銀行理事長 및 美經濟協力廳(Economic Cooperation Administration)長官을 委員으로 構成되어 있었다. United States Government, *United States Statutes at Large: 80th Congress 2d, 1948, Part I*, (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949), p. 141; U.S. Government, *U.S. Government Organization Manual: 1950~1951* (Washington, D.C.: Government Printing Office, 1951), pp. 384-385.

援助形式으로 日本에 도입된 것이다. 1945年 9月부터 1946年 12月까지는 1億 9,200萬弗 相當, 1947年中에는 4億 400萬弗 相當, 1948年中에는 4億 6,100萬弗 相當의 物資가 日本에 도입된 것이다.<sup>3)</sup> 1948年中의 美國의 對日援助額이 當時 日本 GNP의 約 7퍼센트에 해당되었다는 事實을 보면 美國援助가 日本經濟安定에 얼마나 큰 役割을 했었다는 것을 알 수 있다. 1948년까지의 日本經濟의 두번째 特徵은 日本經濟가 政府의 強力한 統制下에 놓여 있었다는 것이다. 철통같은 計劃經濟의 適用이다. 物價, 産業勞動者의 賃金, 物資의 需給關係, 生産體制等에 있어서 政府의 統制가 구석구석이 깊숙히 介入되어 있었다. 마지막으로 세번째의 特徵은 日本經濟의 力點이 民生苦 解決에도 주어져 있었기때문에 그 副作用이 계속 노출되었다는 것이다. 즉 美國의 對日經濟援助는 資本投資에 쓰일수도 있었지만, 援助物資는 도입원가보다 훨씬 싼값으로 日本市場에 넘겨지고 여기서 생긴 販賣代錢은 補給金이라는 形式으로 消費者價格을 낮게 策定하는데에 쓰여졌고, 産業再建을 爲한 資本投資는 주로 貨幣를 發行해서 對處하였기때문에 인플레이가 계속 進行되었고, 거기에 産業勞動者의 임금도 계속 上昇하여 인플레이는 惡性인플레이化하였다.

그러자 1948年頃에 이르러서 美國의 對日占領政策에 自省感이 생기고 日本經濟에 大手術을 加해야 한다는 무드가 造成되기 始作했다. 이 點에 對해서는 美國政府內에 意見差가 없었다. 그러나 日本經濟에 大手術을 加하는데 있어서 어떤 方法으로 하느냐에 對해서는 美國政府內에 意見이 兩分되어 있었다. 하나의 主張은 美陸軍省과 對日占領當局의 主張으로 「復興第一主義」를 내세웠고, 또다른 主張은 美國務省과 國家諮問委員會의 主張으로 「安定第一主義」를 내세웠다. 安定第一主義는 다음 章에서 仔細히 다루기로 하고 여기서는 復興第一主義만을 다루기로 하겠다. 便宜上 復興第一主義가 形成되는 過程을 時期的으로 檢討하겠다.

# 샌프란시스코에서의 美陸軍長官 로이얌氏의 演說(1948年 1月 6日):

3) 有澤廣己·稻葉秀三編, 戰後二十年史·經濟(東京: 日本評論社, 1966), p. 40.

「우리의 元來의 對日占領政策은 日本을 非軍事化시키는 것이었으나, 最近 우리는 이런 元來의 政策에서 이탈, 日本에 하나의 自立經濟體制를 다져나가야 할 立場에 놓여 있다. …우리는 日本에 自立經濟體制를 마련해주어야 하고, 이것은 向後 極東地域에 생길지도 모르는 全體主義威脅에 하나의 抑止力으로 使用될수 있는 強力하고 安定된 것이어야 한다.」<sup>4)</sup>

이 연설문은 美國의 高位層이 冷戰時代의 到來때문에 日本을 美國의 友邦國으로 만들어야 되고 따라서 從來의 占領政策에 修正을 加해야 한다는 意思를 나타낸것 中, 처음것이라고 해서 日本에서는 重要視되고 있다.

#美陸軍長官 로이알氏의 美下院議長앞으로 보낸 便紙(1948年 1月 17日): 美國의 1947會計年度까지의 美國의 對日援助는 「占領地域救濟資金」(AGARIO—Government and Relief in Occupied Areas)이라고 불리워졌고, 이것은 美議會의 立法措置를 통해서 된것이 아니고, 저 멀리 1907年 10月 18日 헤이그國際會議에서 定해진 國際法에 근거를 두고 있다.

「GARIOA資金은 占領軍에게 惡影響을 미칠지도 모르는 占領地域內의 疾病과 不安을 事前에 豫防키 爲한 目的으로 陸軍省에 直接 割當되어 왔다.」<sup>5)</sup>

이미 言及한바와 같이 美國의 對日經濟援助가 日本에서 産業投資用이 아니고 生活補助用으로 쓰인것은 바로 이러한 이유때문이다. 그러나 美國이 日本의 經濟建設에 關心을 갖기시작하면서 美陸軍省은 종전에 있었던 GARIOA資金以外에 새로이 EROA(Economic Rehabilitation in Occupied Areas—占領地域經濟復興)資金을 設置하려고 하였다. 이는 對日經濟援助의 擴大를 意味한다. 로이알陸軍長官이 美下院議長에게 便紙를 낸 이유는 對日經濟援助의 擴大를 說明키 爲한 것이었다.

4) Jon Livingston et al (eds.), *The Japan Reader: Postwar Japan* (New York: Pantheon Books, 1973), p. 118.

5) 美陸軍次官드레이퍼(William H. Draper, Jr.)氏가 48年 10月 15日字로 國務省의 占領地域擔當次官補살즈맨(Charles E. Saltzman)氏에게 보낸 便紙에서 引用. 同便紙 全文은(United States) Department of State, *Foreign Relations of the United States: 1948*(Washington, D.C.: Government Printing Office, 1974), Vol. 6, p. 1035에 收錄되어 있음.

#美下院外交問題委員會의 聽聞會(1948年 3月 5日):美陸軍次官드레이퍼(William H. Draper, Jr.)氏는 美下院外交問題委員會에 出頭하여 陸軍省의 GARIOA—EROA事業의 必要性을 力說하였다. 同聽聞會에서 그는 당시 西歐諸國의 經濟復興을 爲해서 大規模의 經濟復興計劃인 「마샬計劃」이 立案되고 있다는 事實을 言及하면서 日本經濟復興을 爲한 EROA事業도 꼭 設置되어야 한다고 強調하였다.<sup>6)</sup>

#드레이퍼—존스톤報告書(1948年 4月 26日):美陸軍省은 同省드레이퍼次官을 團長으로 하는 드레이퍼—존스톤使節團을 日本에 派遣하였다. 同使節團은 1948年 3月 20日부터 4月 2日까지 日本에 머물면서 크게 두 가지 作業을 하였다. 하나는 美占領當局에게 本國政府의 對日占領政策이 바뀌었다는 事實을 說明하고 說得시키는 作業이었고,<sup>7)</sup> 두번째는 現地에서 日本經濟狀況을 直接 調査 報告文을 作成하는 作業이었다. 同報告文中 主要內容은 다음 세가지이다. 첫째, 당시 日本經濟는 大規模의 國際收支赤字로 苦役을 치르고 있었고 그 解決策을 모색하고 있었는데 同報告文에서는 國際收支赤字解消를 1953年으로 잡고 1947年에 比해서 수출량을 1953년에는 8~9배로 증가시켜야 한다는것. 둘째, 수출증가를 하려면 通貨증발로 인한 인플레이를 각오해서라도 日本國內生産量도 大幅 증가시켜야 한다는것. 셋째, 日本의 生産增加 및 輸出增加를 爲해서 美議會는 前記한바 있는 美陸軍省의 GARIOA—EROA事業을 즉시 承認해야 된다는 것이다.<sup>8)</sup>

#日本政府內에 「經濟復興計劃委員會」의 設置(1948年 3月末): 한편 美國의 워싱턴政府 및 對日占領當局의 日本經濟復興計劃에 발맞추어서

6) U.S. Congress, House, Committee on Foreign Affairs, *Hearings: 1948*, Vol. 2, pp. 2125~2126.

7) Eleanor M. Hadley, "The Draper-Johnston Mission and the Reverse Course," in Livingston et al (eds.), *The Japan Reader: Postwar Japan*, p. 119.

8) 同報告文은 MS/Dodge, Japan 1949, Box 7, Folder on Press Releases에 保管되어 있음. 여기서 말하는 MS/Dodge란 Dodge氏의 Manuscript의 略者이며, Dodge氏의 文書는 美國 디트로이트市立圖書館에 保管되어 있다.

日本政府內에서도 비슷한 作業이 進行되고 있었다. 當時 民主黨의 芦田 內閣은 經濟安定本部主管下에 「經濟復興計劃委員會」를 設置하고 日本의 長期經濟計劃案을 立案케 하였다. 同委員會의 構成은 首相(委員長), 經濟安定本部長官(副委員長), 餘他經濟長官들로 되어 있었고, 그리고 여기서 強調할 점은 同委員會의 事務局에 2,000餘名이라는 龐大한 數의 職員을 配置하기로 한 事實이다.<sup>9)</sup>

#「經濟復興第1次試案」(1948年 5月 17日): 이것은 日本의 經濟安定本部가 作成한 1948~1952會計年度간의 5個年經濟復興計劃案으로 上記한 經濟復興計劃案에 提出되었다. 同試案은 上記 5년간 美國에게서 20億弗 以上の 經濟援助가 도입될 것이라는 前提下에 짜여진 것이다. 이러한 前提下에 同試案은 1947년에 比해서 1952년에 이룩할 計劃目標로 個人當國民所得은 1.64배, 輸出은 9.52배, 輸入은 3.14배, 産業生産은 2.99배가 上昇하는 것으로 잡았다.<sup>10)</sup>

#「第1次中間安定試案」(1948年 6月 15日): 이것은 日本의 經濟安定本部가 作成한 것으로 約 2年間に 걸쳐서 당시 進行중이던 인플레이를 수습해 보겠다는 計劃案이다, 同計劃案中 特記할 點은 세가지이다. 첫째, 當時 日本의 産業勞動者는 政府의 配給食糧으로는 生活을 해나갈 수 없었기때문에 불가불 政府告示價格보다 몇배의 가격으로 暗市場에서 購入한 食糧으로 充當해서 生活하고 있었는데, 同計劃案에서는 産業勞動者에게 갈 配給量을 增加시켜 그들의 實質 賃金を 높여주겠다는 것이다. 代身 同計劃案은 産業勞動者의 賃金上昇을 法的으로 規制하겠다는 것이다. 둘째, 當時 日本에서는 生産原料 및 産業資金이 방만하게 割當되고 있었는데, 同計劃案에서는 이들의 割當對象에서 非能率的이고 非戰略的인 業體는 除外시키겠다는 것이다. 所謂「生産集中化計劃案」이다. 셋째,

9) 稻葉秀三, “經濟復興計劃,” 辻矢晴編, 日本經濟의 基礎知識(東京: 實業의 日本社, 1949), p. 170.

10) 稻葉秀三, 日本經濟의 將來(東京: 中央勞働學院, 1948), pp. 131~146.

以上の 두가지 措處가 成功的으로 執行되면, 當時 日本에서 進行中이던 單聲적인 인플레이는 상당히 수습되리라는 전망하에 다음과 같은 細部規定을 마련하였다. (1) 當時 人爲的으로 低水準에 묶어둔 日本의 物價體系를 自由放任化시키고 主로 美國의 援助資金으로 充當되고 있던 物價補給金を 縮小내지 撤廢시키고, (2) 當時 쓰여지고 있던 複數換率制를 單一換率制로 복귀시키고, (3) 外國의 民間資本에게 有利한 條件을 形成해서 外資導入을 통한 資本投資를 造成하는 것 등등이다.<sup>11)</sup>

#「經濟復興計劃立案의 基本方針」(1948年 8月 10日): 前記한바 있는 經濟復興計劃委員會에 의해서 決定된 것으로 主內容은 前記한 5個年經濟復興計劃案과 2個年인플레이收拾案을 單一化시킨 것이다. 단 上記 두 계획안에서 잡고 있던 計劃終了期를 각각 1年씩 늦추어서 物價안정은 1951年 3月까지, 5個年計劃은 1953년까지 마치겠다는 것이다.<sup>12)</sup>

#「經濟安定十原則」(1948年 7月 15日): 이것은 美國의 對日占領當局이 日本의 經濟安정을 爲해서 구상한 것으로 日本政府에게 非公式的으로 傳達된 것이다. 10個項目은 다음과 같다.

- (1) 生産을 增加할 것.
- (2) 配給制度를 改善할 것.
- (3) 食糧徵收制度를 改善할 것.
- (4) 物價統制를 強化할 것.
- (5) 賃金安定化를 期할 것.
- (6) 徵稅制度를 改善할 것.
- (7) 租稅負擔을 平衡化할 것.
- (8) 政府機關會計赤字를 組織的으로 減縮할 것.<sup>13)</sup>
- (9) 貿易統制制度를 改善할 것.
- (10) 信用統制를 強化할 것.<sup>14)</sup>

11) 上掲書.

12) 上掲書.

13) 당시 日本의 政府機關會計中 매년 巨大한 量의 赤字를 내고 있던 것으로는 食糧, 國鐵, 通信, 貿易資金 등의 特別會計가 있었다.

14) 十原則의 全文은 (日本)經濟企劃廳, 戰後經濟史(東京: 大藏省印刷所, 1964)에 收錄되어 있음.

#美占領當局의 「日本經濟自立案」(1948年 11月) : 1949~1953年간의 5個年計劃案으로 美陸軍省을 통해서 美議會에 提出된 것이다. 同計劃案의 性格과 內容은 上記한 「十原則」과 비슷하며, 美占領當局은 5個年間に 所 要되는 美國의 對日經濟援助를 모두 13億 5,600萬弗로 推算하고, 1949年(美國會計年度)에 4億 4,600萬弗, 1950년에 5億 3,500萬弗, 1951년에 2億 5,000萬弗, 1952년에 1億 2,500萬弗, 1953년에는 零으로 잡았다.<sup>15)</sup>

以上 열거한 것을 要約하면, 美陸軍省—占領當局 및 日本의 經濟安定本部가 推進하던 經濟復興 政策은 다음과 같이 해석할 수 있다. 즉 生産政策이 「野心的」이라는 것이다. 이것은 당시 復興政策樹立에 주도적인 役割을 한 바 있는 都留重人 稻葉秀三氏의 評價로서,<sup>16)</sup> 당시 日本經濟가 處하고 있는 여러가지 주어진 惡條件을 보아서는 지극히 「野心的」이라고 한다. 勿論 저런 野心的인 生産增強計劃은 美陸軍省의 對日經濟援助計劃(GARIOA—EROA)에 자극된 바 있으나, 여기서 注意할 점은 生産目標 輸出目標 達成을 너무 강조한 나머지 인플레이션은 곤란하지 않겠냐는 것이다. 그러나 당시의 與件은 인플레이션도 꼭 要求하였다. 인플레이션 없이는 주로 美國援助資金으로 充當되던 物價補給金の 整理撤廢가 곤란하고, 이것은 또한 美國의 對日經濟援助가 長期化되어야 한다는 것을 意味한다. 따라서 上記 日本經濟復興案은 인플레이션도 太前提로 내걸었고, 生産集中化計劃, 物資 및 産業資金의 需給에 對한 政府의 統制強化, 産業勞動者의 賃金에 對한 法的規制와 같은 철저한 計劃經濟體制를 채택하려 했던 것이다. 政治的인 立場에서 볼때 計劃經濟란 日本政府뿐만 아니라 美國의 對日占領當局의 統治機構의 擴大를 意味한다. 이것이 美陸軍省—占領當局 및 日本經濟安定本部가 추진하던 日本經濟復興案의 性格이었다.

15) 同計劃案의 全文은 MS/Dodge, Japan 1949, Box 4, Folder on Economic Stabilization Program에 保管되어 있음.

16) 이런 評價는 都留重人, 安定と自立のために(名古屋:黎明書房, 1949), p. 128; 稻葉, 日本經濟の將來, p. 152에 내려져 있음.



### Ⅲ. 美國務省—國家諮問委員會의 對日政策

한편 美國務省 및 美國家諮問委員會가 推進하던 對日政策은 美陸軍省 占領當局이 追求하던 對日政策과 전혀 성격을 달리했다. 前者의 눈에는 後者의 政策이 오히려 日本에게 不利하게 作用하여, 당시 冷戰體制下에서 日本을 美國의 友邦國으로 만들어야 한다는 보다 次元높은 美國의 國益에 위배된다는 것이다. 이제 이런 事實을 보이기 爲해서 當時 美國務省 및 美國家諮問委員會의 對日政策內容이 담긴 NSC 13/2, 영報告書 (the Young Report), 國務省의 日本經濟自立計劃(Restoration of Japan to Self-Support)을 檢討하기로 하겠다.

NSC 13/2: 이것은 美國의 國家安保委員會(National Security Council)가 作成한 對日政策指針으로 同指針의 公式名은 「美國의 對日政策에 關한 建議事項」(Recommendations with Respect to U.S. Policy toward Japan)이다. 同指針은 元來 美國務省 政策企劃室長인 케난(George F. Kennan)氏가 1948年 3月 日本을 訪問 그곳에서 美占領司令官 맥아더將軍 및 餘他 高位官吏들과의 일련의 會談을 가진 후 3月 25日 草案한 對日政策文에서 시작된다.<sup>17)</sup> 케난室長의 草案文은 美國務省政策企劃室에서 약간의 손질을 加하여 1948年 6月 2日 國家安保委員會에 「NSC 13」이라는 形式으로 提出된다. 이것은 그후 「國務省, 陸軍省, 海軍省, 空軍省, 國家安保資源廳 및 中央情報局의 代表者의 助言 및 協調下」에 國家安保委 事務局에 의해서 修正調整된 후 「NSC 13/2」라는 公式名을 가지고 國家安保委가 對日政策指針書로 採擇하였고, 드디어 1948年 10月 9日 트루만大統領의 裁可로 最終案으로 확정되었다.<sup>18)</sup>

元來 美國務省의 對日政策은 早期에 日本과 講和條約을 締結하고 對

17) NSC 13/2의 全文 및 그 形成過程은 (U.S.) Department of State, *op. cit.*, pp. 857-862에 仔細히 나와 있음.

18) *Ibid.*, p. 691.

日占領을 빨리 終結시키는 것이었다. 그러나 1947年頃쯤해서 확실한 모습을 드러내고 등장한 冷戰時代의 到來로 美國務省은 對日政策觀을 바꾸고 占領의 長期化의 必要性을 느끼기 시작했다. 이와 함께 당시 美國務省이 걱정하였던 것은 占領의 長期化가 주는 日本에 對한 영향이었다. 즉 美國務省은 占領政策의 長期化는 여러가지 理由로 因해서 占領國 美國과 被占領國 日本과의 關係를 惡化시키는 根本要因이 되리라고 믿었던 것이다. 이것은 당시의 冷戰體制下에서 어떻게 하든지 日本을 美國의 友邦國으로 만들어야 한다는 美國의 國家利益에 위배된다는 것을 意味한다. 이에 美國務省은 占領政策의 長期化속에서 「最大限의 安定」(Maximum Stability)을 追求해야할 必要性을 切感하였던 것이다. 한편 美國務省은 對日占領政策의 早期終結을 前提로해서 꾸며진 「포츠담宣言文」(Potsdam Declaration)을 代替하는 새로운 對日政策指針書도 마련했어야 했다.<sup>19)</sup> 國務省의 企画政策企劃室長이 日本을 訪問한 理由는 바로 이런 必要性때문이었다. 그는 당시 國務長官마셜(George Marshall)氏의 私信을 直接 휴대, 48年 3月 3日 맥아더 占領司令官에게 傳達하였다. 다음은 同私信에서 拔萃한 것이다.

「우리가 아무리 講和條約을 모식한다고 해도 現時點에서는 그것이 締結될 可能性이 거의 희박해졌다. 우리는 앞으로 相當히 오랜기간, 아니 무제한의 기간 동안, 講和條約없이 머물게 된다는 것을 意味한다. 現在 우리의 占領政策은 포츠담宣言文에 근거하고 있다. 그러나 포츠담宣言文은 降服直後期를 생각하고 짜여진 것이다. ... 이곳 워싱턴에 있는 우리들중 많은 사람들은 現在 展開되고 있는 세계정세를 보아서 앞으로의 占領政策의 基調는 日本社會內에 最大限의 安定을 이룩해야 하는 것이라고 생각하고 있다. 따라서 이제부터 占領政策의 力點은 다음 項目에 두어야 할것같다. : (1) 이 地域에 對한 美國의 굳건한 安保政策, (2) 치밀한 經濟復興政策, (3) 占領政策의 緩和.」<sup>20)</sup>

19) Potsdam Declaration에 對한 것은 Robert E. Ward, "Reflections on the Allied Occupation and Planned Political Change in Japan," in Word(ed.), *Political Development in Modern Japan*(Princeton: Princeton University Press, 1968), pp. 477-484를 參照할 것.

20) (U.S.) Department of State, *op. cit.*, pp. 699-700.

上記 발췌문이 보이는 바와 같이 美國務省의 對日政策은 美陸軍省의 對日政策과 한가지 面에서 뚜렷한 차이를 보이고 있다. 美陸軍省은 日本의 經濟再建을 爲해서 占領政治의 強化를 前提하고 있는데 反해서 美國務省은 日本社會內에 「最大限의 安定」을 이룩하기 爲한 한 方案으로 「占領政治의 緩和」를 提示한 것이다. 「占領政治의 緩和」를 爲해서 NSC 13/2에 明示된 項目 몇가지만 보이면 다음과 같다.

「第3節(條約締結以前 措置) : 占領軍의 駐留가 日本人들에게 줄 心理的 影響을 極小化하기 爲해서 모든 對策이 講究되어야 한다. 現役軍人은 勿論, 特히 非現役員들의 數를 極小化시켜야 한다.」<sup>21)</sup>

이 項目과 關聯, 1948年末 日本을 直接 訪問한 바 있는 라이샤워(Edwin O. Reischauer)氏가 美占領政策을 現地 調査하고 나서 作成한 備忘錄의 一部를 紹介하면 다음과 같다.

「반쯤 텅 빈 상태로 달리고 있는 占領軍의 車와 승객을 꺾매운 상태로 달리고 있는 日本人의 汽車가 보여주고 있는 너무나도 뚜렷한 對照點은 확실히 日本人들에게 一種의 분노심과 反美感情을 助長해 주고 있다고 보아야 할 것이다. 占領軍이 日本人 民家에 직접 들어가서 그들에게 累를 끼친 例는 없는것 같다. 그러나 日本 都市人 大部分은 거의가 다 占領人들이 自己들의 家庭과 事務室에서는 그리도 아껴써야 하는 電氣 石炭燃料를 濫用하고 있다는 事實을 너무나도 뼈저리게 알고 있다. 주로 中産層의 住民들이 살고 있는 한 東京 郊外의 마을의 경우를 보자. 이곳에는 4가족의 美國人들이 살고 있는데 이들이 그곳 마을의 전기사용량은 그곳 電氣供給量의 1/3이나 되고, 8,000가족의 日本人들이 나머지 2/3를 쓰고 있다는 것이다.」<sup>22)</sup>

「第8節(美占領當局) : 이 政府는 現時點에서 占領當局의 統治機構에 어떤 大幅的인 變化를 가져와서는 안된다. … 그러나 占領當局은 앞으로 漸次的으로 그리고 계속해서 統治機能을 日本政府側에 移讓시켜야 한다. 이런 目的遂行을 爲해서 美國政府는 다음과 같은 意見을 가지고 있다는 것을 占領當局에 傳達해야 한다. 即 占領當局의 統治範圍는 그 人員과 함께 可能的 限 빠른 時日內에 縮小시켜서 日本政府를 감독이나 하는 線에서 그쳐야 한다.」<sup>23)</sup>

21) *Ibid.*, 857-862.

22) MS/Dodge, Japan 1949, Box 7, Folder on Memoranda, Cables.

23) (U.S.) Department of State, *op. cit.*, pp. 857-862.

이미 보인바와 같이 NSC 13/2는 美國家安保委에서 美國務省 및 陸軍省 간의 妥協의 產物이라고 볼때 兩者의 의사가 다 反映되었다고 볼 수 있다. 따라서 上記한 8節에는 占領當局의 統治機構를 縮小시키지 말자는 陸軍省의 見解와 빨리 縮小시켜야 한다는 國務省의 見解가 다 같이 反映되어 있다. 그러나 前記한 바 있는 國務省의 케난室長이 草案한 NSC 13/2의 原案에서는 이 項目이 다음과 같이 表現되고 있다.

「占領當局에 다음과 같은 指示事項이 傳達되어야 한다. 占領當局의 諸部署는 앞으로 각별히 유의해서 日本政府가 하는 일에 간섭도 하지 말고 直接 參與도 해서는 안되며 또 通常 日本官公部署 및 官吏들의 責任領域으로 看做되는 그러한 機能을 占領當局이 遂行해서는 안된다. 占領當局의 機能은 可能的 限 빠른 時日內 縮小시켜 日本政府의 一般的인 業務나 감독하는 線에서 그쳐야 한다. 그리고 그것도 原則上 日本政府의 上部가 다루는 廣範圍한 政策에 局限되어야 하며, 이런 事項은 特히 占領當局의 諸部署中에서도 經濟科學局에 適用시켜야 한다.」<sup>24)</sup>

당시 美國의 對日占領政治에 關與하고 있었던 非現役員의 美國人들은 1948年 現在 約 3,500名이었다. 美國務省 官吏들은 이 數字를 約 200名 線으로까지 縮小시키자는 것이었다고 한다.<sup>25)</sup>

「第14節(占領費用) : 日本政府에 依해서 負擔되고 있는 占領費用은 계속 最小 限度로 삭감해 가야 한다.」<sup>26)</sup>

이 項目에 對해서 케난室長의 備忘錄에는 다음과 같이 記述되어 있다.

「占領費用으로 占領當局은 日本豫算額의 約 1/3이나 쓰고 있다. 거기에 占領 機構는 거처장스러운 정도로 必要以上으로 龐大하다. 日本人에게는 기생충이라고 할수 있다. 그리고 유감스러운 이야기이지만 日本人들 負擔下에서 占領當局 人中에는 個人的 蓄財를 하고 있는 사람도 없지 않다는 事實이다.」<sup>27)</sup>

24) *Ibid.*, p. 691.

25) George F. Kennan, *Memoirs: 1925~1952*(Boston: Little, Brown and Co., 1967), p. 387.

26) (U.S.) Department of State, *op. cit.*, pp. 857-862.

27) Kennan, *op. cit.*, p. 387.

以上이 美國務省이 對日占領政治의 緩和를 爲해서 제시한 內容이며, 또 그것은 占領當局의 諸部署中에서도 經濟部署를 對象으로 하고 있다는 것을 알 수 있다.

**영報告文(The Young Report)**<sup>28)</sup>: 이것은 美聯邦銀行所屬의 영(Ralph A. Young)氏를 團長으로 하는 英使節團이 1948年 5月 20日부터 6月 12日까지 日本을 訪問하고 나서 作成한 報告文이다. 영氏는 또한 前記한 바 있는 美國家諮問委員會事務局의 常任委員職을 겸하고 있었다는 것을 보아서 英使節團을 派日한 것은 美國家諮問委員會라고 간주해도 無妨할 것이다. 또 이미 言及한 바와 같이 美國家諮問委員中에는 美國務長官도 包含되어 있었다는 事實을 비추어 볼 때 英使節團의 派日은 美國務省에서 主導했다고 보아도 無妨할 것이다.

영報告文의 主內容은 美國의 對日援助資金으로 지탱되고 있었던 複數換率制를 없애고 代身 單一換率制로 代替하라는 것이었다. 그러나 이러한 권고는 勿論 日本에서 美占領局의 強力한 反撥에 直面하였다. 反撥理由는 만일 저러한 권고가 그대로 政策化할 경우 日本의 物價는 일약 300퍼센트나 치솟고 日本 경제를 걸잡을 수 없는 혼란으로 몰고 간다는 것이었다. 한편 영報告文의 권고안은 美國에서도 美國家諮問委員會側과 陸軍省側간의 對立을 자아냈다. 即 國家諮問委員會側은 48年 6月 28日 로이알陸軍長官에게 國際通貨基金(International Monetary Fund)의 規定上 日本에도 單一換率制를 設置해야 한다고 力說하였으나 로이알長官은 끝까지 이에 反對하였다고 한다. 그리하여 영報告文의 建議事項은 유야무야로 끝나고 말았다.

**美國務省의 日本經濟自立案**: 영報告文의 권고안의 政策化에 失敗한 美國務省은 이번에는 스스로가 作成한 日本經濟自立案(Restoration of Japan to Self-Support)에 美陸軍省이 따라줄 것을 要求하고 나왔다. 具

28) *The Young Report*에 關한 것은 秦郁彥氏(日本大藏省 財政史編輯室長)의 主管下에 쓰여진 昭和財政史(1976), 第3卷, pp. 396-399에 의지했음.

體的으로 美國務省이 陸軍省에 提議한 것은 다음 두가지이다. 첫째, 美國의 對日經濟援助資金이 日本에서 GARIOA用(物價補給金用)보다 主로 EROA用(經濟建設을 爲한 資本投資用)으로 쓰여질것. 둘째, 美國의 對日經濟援助資金에 對한 管轄권을 美占領當局에서 日本政府로 移行해야 된다는 것. 이런 提案은 당시 美國務省의 占領地域擔當次官補였던 살즈맨(Charles E. Saltzman)氏가 48年 9月 13日 陸軍省앞으로 보낸 便紙에 仔細하게 說明되어 있었는데, 저런 提案은 陸軍省의 次官의 10月 15日字 回信에서 一言之下에 拒絶되었다.<sup>29)</sup>

以上 檢討한 NSC 13/2, 영報告文 및 美國務省의 日本經濟自立策을 通해서 우리는 美國務省 및 美國家諮問委員會가 追求했던 對日本政策은 美陸軍省 및 對日占領當局의 對日政策과 比해서 두가지면에서 根本적으로 다르다는 것을 알 수 있다. 첫째, 陸軍省—占領當局의 對日政策에서는 占領當局의 對日統治機構의 擴大 및 強化가 前提되었는데, 國務省—諮問委의 對日政策에서는 당시 冷戰體制下에서 日本을 美國의 友邦國으로 만들기 爲한 한 方案으로 對日統治機構의 大幅的인 縮小 및 弱화를 하나의 政策的 目標로 내세웠던 것이다. 둘째, 陸軍省—占領當局은 美國의 對日經濟援助資金을 主로 GARIOA用으로 쓰려고 하였는데 反해서, 國務省—諮問委側은 그것을 主로 EROA用으로 쓰려고 하였던 것이다.

그러나 國務省—諮問委側의 以上과 같은 對日政策은 陸軍省—占領當局의 強力한 反對에 直面 實踐할 수 없는 立場에 있었다.

#### IV. 덧지路線의 確立

美陸軍省—占領當局과 美國務省—諮問委간의 對日本政策對決은 그 以後 더욱 계속되어 結局 트루만大統領의 介入에 의해서 國務省—諮問委의 對日政策이 勝利하게 된다. 이런 과정을 보이기 爲해서 이곳에서는

29) 同便紙 全文은 (U.S.) Department of State, *op. cit.*, pp. 1033-35에 收錄되어 있음.

「經濟安定九原則」, 遞次使節團의 派日過程, 遞次使節團의 遞次路線의 確立過程을 다루기로 하겠다.

「經濟安定九原則」: 이것은 日本의 經濟復興보다는 經濟安定을 主內容으로 한 指示事項으로 1948年 12月 10日 美國의 워싱턴政府가 直接 對日 占領司令官인 맥아더將軍에게 發送한 것이다.

- (1) 政府의 全會計를 通해서 豫算均衡을 이룰것.
- (2) 徵稅制度를 強化하고 脫稅者는 嚴罰에 處할것.
- (3) 信用供與는 日本의 經濟復興에 寄與되는 事業에 만 局限시킬것.
- (4) 賃金安定化를 期할것.
- (5) 物價統制를 強化할것.
- (6) 貿易統制制度를 改善할것.
- (7) 配給制度를 改善할것.
- (8) 生産을 增加할것.
- (9) 食糧徵收制度를 改善할것.

그리고 이 9個의 項目을 나열한 다음 「日本政府는 安定化作業이 着手되면서 3個月 以內에 이들 措置를 通하여 單一換率制를 設置할 것을 期待하는 바이다.」라고 되어 있었다.<sup>30)</sup>

이 九原則에 對해서 세가지의 說明이 必要하다.

1. 九原則의 設定過程: 이미 보인바와 같이 美國務省—諮問委의 對日 經濟政策은 美陸軍省—占領當局의 反對에 直面 觀瞻시킬 수가 없었다. 그러나 前者에게는 하나의 重要的 武器가 있었다. 即 占領地域에 對한 美國의 經濟援助는 그 豫算이 國會에 提出되기 以前 行政府內에서 國家諮問委員會의 承認을 거쳐야 했다. 美陸軍省은 1949會計年度(美國의) 對日 援助로 GARIOA用에 3億 7,000萬弗, EROA用에 1億 6,500萬弗, 計 5億 3,500萬弗을 計上하였다.<sup>31)</sup> 國家諮問委의 事務局에게는 絶好의 機會가 온 것이다. 48年 12月 3日 同事務局은 上記 두가지 豫算要求中 GA-RIOA用 援助만을 承認하고 EROA用 豫算承認은 國務省—諮問委의 意

30) 九原則 全文은 *Ibid.*, pp. 1059-60에 收錄되어 있음.

31) *Ibid.*, p. 1063.

思가 強力하게 反映된 九原則을 陸軍省이 對日占領當局에 指示傳達할 경우에만 可能하다는 條件을 내걸었다.<sup>32)</sup> 이에 陸軍省은 屈服을 안할 수가 없었던 것이다. 陸軍省이 屈服을 하자 國務省—諮問委側은 九原則의 合法性을 더욱 公고히 하기 爲해서 美國家安保委(National Security Council) 및 大統領에게까지 이 問題를 끌고 가서 政治的 同意를 얻어냈다. 다시 말하면, 九原則은 陸軍省의 同意는 勿論 勿論 트루만 大統領 自身, 美合參委, 國家安保委, 國家諮問委, 國務 國防 海軍 空軍 國家安保資源廳 財務 勞動 商工等 모든 長官의 同意로 이룩된 것이다.<sup>33)</sup>

2. 九原則의 性格 : 前記한 바 있는 十原則과 比較할때 九原則은 二重 性格을 同時에 지니고 있다고 볼 수 있다. 十原則의 경우는 이미 밝힌 바와 같이 美陸軍省—占領當局이 추구하던 「復興第一主義」의 概念이 10 個項目 全體를 通하여 흐르고 있는데 反해서, 九原則의 경우에는 項目 (4)(5)(6)(7)(8)(9)는 「復興第一主義」의 性格을 띄고 있고 項目 (1)(2)(3) 및 單一換率制의 設置規定은 「經濟安定第一主義」의 性格을 띄고 있다. 이렇게 볼때 九原則은 美陸軍省과 美國務省—諮問委의 두 意思가 同時에 反映된 妥協의 產物이라고 볼 수 있다. 따라서 九原則은 一線의 實務者의 經濟觀에 따라서 「復興第一主義」方向으로 운영될 수 있었고, 反對로 「安定第一主義方向」으로 운영될 수도 있었다.

3. 對日占領當局의 九原則 解釋 : 美占領當局은 勿論 九原則이 「經濟復興第一主義」를 要求하는 것으로 해석하였다. 占領當局은 九原則을 좀 더 具體化해서 49年 1月 29日 「美合衆國政府의 中間指示에 따른 日本經濟安定化計劃」(Program to Achieve Economic Stabilization in Japan Pursuant to Interim Directive of the United States Government, Serial Number 96, Collated 29 January 1949)을 內定하였는데,<sup>34)</sup> 九原則을

32) 昭和貯政史(1976), 第3卷, p. 407.

33) 1948年 12月 13日 덧지氏가 디트로이트銀行 理事長인 썬머(Cleveland Thurber)氏에게 한 便紙에서 引用함. MS/Dodge, Japan 1949, Box 1, Folder on Appointment.

34) 이 計劃의 全文은 MS/Dodge, Japan 1949, Box 4, Folder on Economic



「復興第一主義」方向으로 운영하겠다는 意思가 뚜렷하게 나타나 있다. 한가지 例만 보면, 九原則의 가장 中心概念이라고 할 수 있는 單一換率制 設置規定을 無視하려는 態度이다. 워싱턴의 九原則 指示에서는 同設置를 「3個月 以內」에 할것이 要求되어 있는데, 上記한 占領當局의 具體案에서는 複數換率制를 지탱해 주고 있던 美國經濟援助資金을 계속 이런 目的으로 쓸 것을 뚜렷이 밝혀 놓았다. 거기에 美國內에서도 陸軍省의 트레이퍼次官은 48年 12月 13日 國務省의 러벳트(Robert Lovett) 次官앞으로 보낸 便紙를 통해서 九原則을 實施하는데 있어서 當面한 諸困難性을 지적한 바 있다.<sup>35)</sup>

이러한 事實들을 비추어 볼때, 앞으로 다룰 貳지使節團이 아니었다라면 九原則은 日本에서 「復興第一主義」의 方向으로 運營되었을 것이라고 볼수 있다.

貳지使節團의 派日過程 : 貳지(Joseph M. Dodge)氏는 당시 디트로이트銀行 總裁였다. 그는 그의 全生涯를 金融業界에 바친 사람으로 한때 (1947~48年)에는 美國銀行家協會의 會長職까지 담당했었다. 이러한 그의 金融人으로서의 經歷을 보아서 그의 經濟哲學은 「復興第一主義」보다는 「安定第一主義」쪽에 가깝다고 보아도 무방할 것이다. 거기에 그는 大端히 有能한 사람으로 定評이 나있는 사람이다. 다음은 그가 美國銀行家協會 會長職에 있을때 발휘한 그의 英道력을 나타낸 글이다.

「約 月餘前 美國의 各地域에서 7,000名의 銀行家들이 뉴욕에서 열리는 美國銀行家協會의 年次總會에 參席次 물려 들었었다. 이 총회는 4日간이나 계속되었는데, 이곳에서 말하는 사람마다의 口에서 나오는 이야기는 인플레이션에 對한 警告였다. ...에 저런 警告가 속출하였는가? 그들에게는 強力한 英道력이 不足하였기때문이다. 2年前에는 디트로이트의 勇감하고 魄力이 있고 見識이 넓은 조세프 貳지氏가 저런 英道력을 제공하였고 美國銀行家協會도 당시 進行中이던 인플레이를 수습하는데 重大한 役割을 하였었다. 저러한 英道력이 그후에는 없어

Stabilization Program에 保管되어 있음.

35) (U.S.) Department of State, *op. cit.*, p.1060.

왔다.]<sup>36)</sup>

그러나 이곳에서의 關心事는 닷지氏의 經濟哲學이 아무리 「安定第一主義」이고 또 그가 영도력을 가지고 있었다고 해도, 美陸軍省—占領當局이 그리도 끈덕지게 反對해 오던 美國務省—國家諮問委의 經濟路線을 어떻게 日本에 確立할 수 있었는가이다. 그것은 닷지使節團이 美國務省, 國家諮問委 및 트루만大統領의 強力한 政治的 後援을 받았기때문에 可能했던 것이다.

원래 닷지氏를 日本에 招請하기로 한것은 美陸軍次官 드레이퍼氏였다. 目的은 「現地에서 直接 問題點을 評價」시켜 九原則을 日本經濟에 適用시키는 것이 時期尙早라는 것을 워싱턴政府에 納得시키기 爲한 것이었다.<sup>37)</sup> 그러나 오히려 이것이 契機가 되어 美國務省—諮問委가 追求하던 對日政策이 日本에 確立되게 되었다. 이제 이 과정을 보면 다음과 같다. 첫째, 드레이퍼陸軍次官의 招請으로 닷지氏는 美陸軍省에서 日本經濟에 對한 資料를 檢討하고 日本經濟에 大手術을 加해야 한다는 事實을 切感하였다. 둘째, 닷지氏는 48年 12月 11日 로이알陸軍長官 드레이퍼陸軍次官의 立會下에 트루만大統領을 만났다. 닷지氏의 트루만大統領과의 會談內容은 닷지氏가 某人士에게 보낸 便紙에 다음과 같이 記述되어 있다.

「約 2週日前 本人은 만나질간 日本經濟에 對한 電文 報告文 따위를 檢討해 보았기때문에 問題點이 무엇이 라는 것을 잘 알고 있다고 大統領에게 말한 바 있다. 本人은 또한 솔직하게 本人이 읽은것 모두에 對해서 不滿感을 가지고 있다는 것도 말했다. ...本人은 트루만氏에게 이것은 한사람의 責任下에 이루어질 설질의 것이 아니고, 그 일을 제대로 處理하려면 最高水準의 전문지식과 能力을 갖춘 그런 사람들의 協調가 있어야 하고 또한 적절한 사람들을 揀選해서 그 責任에 임하게 해야 한다고 말했다. 트루만大統領의 反應은 그렇게 하라는 것이었다. 그리고 그는 本人이 그 일을 담당할 경우 本人은 政府의 모든 部署의 後援

36) 1950年 11月 3日字의 某雜誌文에서 引用. 이 雜誌文은 MS/Dodge, Japan 1949, Box 2, Folder on Correspondence-personal에 保管되어 있음.

37) (U.S.) Department of State, *op. cit.*, p. 1060.

을 받을 것이며 도움이 필요하다면 어떠한 것이라도 마련해주겠다고 말했다.]<sup>38)</sup>

셋째, 以上の 引用文을 통해서 우리는 遞次氏가 48年 12月 11日 트루만 大統領과 만났을때에는 日本에 갈 意思가 있었다는 것을 알 수가 있다. 그러나 드레이퍼陸軍次官이 12月 14日 맥아더將軍에게 發送한 電文에 의하면, 遞次氏가 日本에 갈 意思가 없기때문에 다른 사람으로 代替되리라는 것이다.<sup>39)</sup> 遞次氏가 마음을 바꾼것은 陸軍省으로부터 某種의 壓力을 받았기때문이라는 것을 알 수가 있다. 넷째, 國務省의 러벳次官은 12月 14日字로 遞次氏에게 電文을 보내어 트루만大統領의 訪日要求를 受諾할것을 承諾하고 한편 그는 「日本에서 經濟安定化作業」을 遂行할때 國務省의 「全적인 後援」(full support)을 하겠다고 約束하였다.<sup>40)</sup> 다섯째, 트루만大統領은 49年 1月 17日 遞次氏에게 直接 보낸 私信을 통하여 遞次氏의 訪日을 다시 要求하고 이어서 다음과 같이 말했다.

「당신은 個人的으로 長官과 同等한 待接을 받게 된다. 그리고 本人은 당신이 맥아더將軍의 財政顧問으로 그의 莫重한 업무수행에 큰 도움이 되리라는 것도 알고 있다.»<sup>41)</sup>

마지막으로 여섯번째, 이렇게 해서 꾸며진 遞次使節團은 다음과 같은 人員으로 構成되었다: 맥다이어미드博士(Orville J. McDiarmid—國務省 財政擔當官이며 國家諮問委所屬), 영氏(Ralph A. Young—聯邦銀行 및 國家諮問委所屬), 리이드博士(Ralph W.E. Reid—陸軍次官 特別顧問), 디일氏(William W. Diehl—財務省所屬), 올리어리博士(Paul M. O'Leary—코넬大學校 經營大學長)와 스테판博士(Audley Stephan—렛썬즈大學校 經營大學教授). 이 人員構成을 통해서 엿보이는 것은 遞次使節團이 日本에 가서 「經濟復興第一主義」보다는 「經濟安定第一主義」쪽으로

38) Footnote (33)과 같음.

39) 昭和財政史(1976), 第3卷, pp.412-413.

40) (U.S.) Department of State, *op. cit.*, p.1060.

41) MS/Dodge, Japan 1949, Box 1, Folder on Appointment.

九原則을 執行하리라는 것이다.

덧지路線의 確立 : 우리는 이미 九原則은 애매하게 꾸며졌기때문에 執行하는 사람의 意思에 따라서 「復興第一主義」 또는 「安定第一主義」의 方向으로 運營될 수 있었고, 또 對日美占領當局은 九原則을 「復興第一主義」의 方向으로 運營하려고 했었다는 것을 보았다. 1949年 2月 9日 日本에 到着한 덧지使節團이 한 作業은 九原則을 「安定第一主義」方向으로 執行한 것이었다.

그런데 이런 作業을 하면서 덧지氏는 日本에서 종종 九原則이 日本政府에게 要求하고 있는 것은 美國의 經濟協力法이 歐洲諸國에게 要求하는 內容과 같은 것이라고 말한 바 있다. 다음은 덧지氏가 49年 4月 15日 東京에서 日本人들을 相對로 發表한 글中에서 拔萃한 것이다.

「豫算의 均衡을 이루고 成就하는 것은 九原則의 첫번째 原則이다. 九原則이 日本政府에 要求하고 있는 것은 美國이 歐洲의 美國援助對象國들에게 要求하고 있는 것과 같다.」<sup>42)</sup>

當時 美國이 歐洲의 美國援助對象國들에게 要求하던 것은 1948年 4月 3日 美議會를 通過한 「經濟協力法」에 仔細히 明記되어 있다. 한가지 밝혀두어야 할 것은 同法の 推進者는 美國家諮問委員會(實際로는 國務省의 케난政策企劃室長)였다. 同法은 세칭 널리 알려진 「마샬計劃」을 말한다. 이는 유럽에 對한 美國의 經濟援助計劃이다. 이 法中 덧지使節團이 日本經濟에 適用시킨 條項은 다음과 같은 것들이다.

「第80次議會, 公法472號, 第115節(二國間 및 多國家業務事項) : 同條項에 의거해서 美國援助 受惠國은 事전에 우선 美國과 條約을 締結해야 한다. 條約에 담길 內容은 다음과 같아야 한다 : (1) ... (2) 通貨安定을 期하고, 換率레이트를 設置 有效하게 維持하고, 可能한 限 빠른 時日內에 政府豫算을 均衡化하고, 그리고 貨幣制度에 信賴度를 回復維持하는데에 必要한 諸般의 金融 및 貨幣措

42) Joseph M. Dodge, "Press Statement of April 15, 1949—Tokyo, Japan," MS/Dodge, *Japan: Printed Materials*, Box 3, Folder on Press Releases and Articles.

置를 取할것. (3)… (4)… (5)… (6) 援助受惠國은 援助額에 相當하는 金額을 特別會計에 豫置할것. 特別會計에 豫置된 資金은 그 나라에서 國內의 貨幣·金融의 安定化, 生産活動의 장려, 부존자원의 探索 및 新開發의 目的에 使用되어야 한다.]<sup>43)</sup>

上記 法條文을 좀더 쉽게 說明하면 다음과 같다. 당시 美國援助 受惠國은 日本도 包含해서 援助를 物資로 받고 있었는데, 經濟援助法이 要求하고 있는 것은 援助受惠國은 그 援助物資를 自己 나라에서 판매하고 그 판매代錢은 다른目的(日本의 경우 GARIOA)으로 써버리지 말고, 새로이 「美國援助見返資金特別會計」를 단들어 이곳에 豫置해 두라는 것이었다. 豫置資金은 우선 그 放出速度를 調節해서 「經濟安定第一主義」의 目的으로 쓰라는 것이었다. 즉 인플레이危險이 있으면 放出速度를 늦추고 데플레 危險이 있으면 빠르게 해야 한다는것. 다음 放出될 資金은 어디까지나 그 나라의 資本形成(日本의 경우 EROA)에 쓸것이지 다른 目的으로 써서는 안된다는 것이었다.

沒지使節團이 日本에서 한 作業은 바로 이것이었다. 美國援助物資의 販賣代錢은 1949年 以前에는 GARIOA用, 즉 物價補給用으로 쓰여졌었는데, 1949年 豫算에서부터는 새로이 設置된 「美國援助見返資金特別會計」에 豫置시켜 놓고, 그 放出速度를 調整해서(이 機能은 美占領當局이 擔當) 物價를 統制케 하고, 放出對象은 EROA用, 즉 民間資本形成 및 政府資本形成(國鐵 通信等)에 局限시켰다. 한가지 特記해 두어야 할 것은 美國援助資金이 GARIOA用으로 使用될 때에는 그것이 「消費」되어 버렸는데, 1949년부터 EROA用으로 使用되면서 그것은 「融資」資金으로 放出되었던 것이다. 「融資」되었던 資金은 언젠가는 同會計로 돌아오게 마련이다. 즉 美國의 對日援助를 漸進적으로 削減해서 얼마 안가서(實際로 美國의 1950~51會計年度) 中斷시킬 基盤이 마련되었다는 것을 意

43) United States Government, *United States Statutes At Large: 80th Congress 2d, 1948, Part I*(Washington, D.C.: Government Printing Office, 1949), p.151.

味한다. 그리고는 49年 4月 日本에 單一換率制를 設置한 것이다. 이것이 幣制使節團의 主作業이다. 다른 作業이 있었다면 그것은 上記 措置에서 생길 經濟的 衝擊을 極小化시키기 爲해서 徵稅를 大幅 增加시키고 歲出項目을 大幅 削減하여 여기서 생길 財源을 가지고 物價補給(前에는 美國援助가 하던 일)用 充當하고 그후 빠른 時日內에 物價補給制度를 漸進的으로 撤廢케 한 것이다. 이것이 바로 幣制路線인 것이다.

幣制路線이 日本經濟에 준 衝擊은 好惡兩面에서 컸다. 긍정적인 面에서는 安定第一主義때문에 인플레이進行이 1949年中으로 수습되었고, 소비 및 産業投資에 對한 需要가 크게 위축되었고, 金融政策의 合理化로 産業界의 合理化로 이루어져서 日本商品의 對外競爭力을 提高시키는데에 기여 結局에는 日本의 國際收支改善에 큰 기여를 하였던 것이다. 否定的인 面에서는 失業率의 增加, 國民生活의 耐乏化, 投資活動의 低調化, 經濟成長率의 鈍化等を 들 수 있다.

## V. 結 論

幣制氏는 1949年初 以外에도 49年末, 50年末, 51年末 都合 세차례나 더 日本에 派遣되었다. 幣制路線은 1949年 1月 執權하면서 오늘날 現在까지 그 政權을 維持해온 日本保守黨政權의 利益에 배척되기때문에 美國의 對日占領統治가 끝난(1952年 4月)후에는 瓦解되어 버린다.

그러나 幣制路線은 政治的으로 두가지의 意味를 지니고 있었다. 하나는 短期的인 것이었고, 다른 하나는 長期的인 것이었다. 첫째, 단기적인 것부터 보자. 幣制路線은 美國의 國務省 및 國家諮問委의 路線이었다. 이 路線의 確立過程은 美陸軍省 및 美占領當局의 끈덕진 反對때문에 우여곡절을 거쳐야 했지만, 幣制路線은 美國務省이 당시의 冷戰體制下에서 日本을 美國의 盟邦國으로 만들기 爲해서는 美占領當局의 對日統治가 量的으로 나 機能的으로 大幅 緩和되어야 한다고 한 그런 主張에 合致되는 路線이었다. NSC 13/2를 다룰때 項目項目別로 說明을 하였지

만, 덧지路線이 아니고 美陸軍省—占領當局이 追求하던 그런 經濟政策이 1949年 以後에도 日本에 適用되었더라면 一般日本市民은 勿論 日本 執權層에마저 反美感情을 誘發하였을 것이고 그러한 日本은 오늘날의 日本과는 完全히 다른 日本이 되었을 것이다.

두번째것은 日本政府內的 權力構造에 준 政治的 重要性이다. 그것은 덧지路線이 日本에 確立되면서 日本政府內的 經濟政策樹立權이 經濟安定本部에서 大藏省으로 移行되었다는 事實이다. 만일 덧지路線이 아니고 「復興第一主義」가 적용되었었다면 그것은 強力한 統制經濟 計劃經濟를 意味한다. 集中生産化, 物資의 配給, 食糧徵收, 賃金統制, 物價統制 등에 政府의 龍대한 機構가 必要했을 것이다. 그것은 經濟安定本부의 所管事項이다. 만일 이러한 「復興第一主義」가 採擇되었다면 이런 정책은 最小限 5年間 繼續되었을 것이고 그 以後에도 계속될 가능성이 있었다. 그것은 政治的인 立場에서 볼때 經濟安定本부의 權力機能을 肥大하게 만드는 것을 意味한다. 그러나 덧지路線때문에 經濟安定本部가 擔當할 權力機能은 1949年 以後 大幅 削減撤廢되어, 經濟安定本部는 1952年 에는 經濟審議廳으로, 그후에는 經濟企劃廳이라는 한 段階 낮은 政府部 署로 化身하고 말았다. 代身 登場한 것은 明治維新期 以來 日本經濟政策樹立에 中心的 役割을 해온 大藏省이다. 오늘날의 日本經濟體制는 이러한 日本政府內的 權力構造의 變動에서 多分히 由來되었다고 할 수 있을 것이다.