

【연구논문】

다수의 위협에 대한 정책결정자들의 인식 과정 분석: 1933-1941년 미국의 ‘선 독일 후 일본’ 원칙의 사례

조재원

(공군사관학교)

I. 서론

‘선 독일 후 일본’ 원칙은 2차 대전 당시 미국의 전쟁 전략으로서 영국을 대표로 하는 연합국과 함께 독일을 상대로 한 전쟁을 먼저 수행하고 이후에 자원을 집중하여 대 일본 전쟁에 집중하는 전략이었다.¹⁾ 당시 미국의 전력은 대공황의 피해와 군축 협정 등으로 인해 위협 국가들과 압도적인 국력의 우위에 있지 않던 상태였기 때문에 독일과 일본을 상대로 동시에 전쟁을 치루는 것이 사실상 불가능했다. 그렇기 때문에 미

1) ‘선 독일 후 일본’ 원칙의 명칭과 관련해서 이것이 당시 미국 정부의 공식 명칭은 아니었음을 미리 밝혀둔다. 단 1930년대 후반부터 1941년에 이르기까지 미국 내부에서 수립된 전쟁전략들과 1941년 12월부터 다음해 1월까지 열렸던 영미간의 아르카디아 회담, 혹은 워싱턴 회의에서 양국은 유럽의 전쟁에 전력을 집중하고 (Germany first) 일본을 상대로 하는 태평양전쟁은 당분간 수세를 취할 것 (Defensive in pacific)을 결정했다는 점 등을 토대로 본 연구에서는 이를 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이라 명칭 한다. Stark Memo for Knox, Nov. 12, 1940, PSF(safe), Franklin Delan Roosevelt Library (이하 FDRL); Proceedings of the America-British Joint Chiefs of Staff Conference, PSF, FDRL

국은 이러한 원칙을 수행하기 위해서 독일과의 전쟁을 수행하는 대신 일본과의 전쟁은 최대한 지연시키고자 했다. 따라서 본 연구는 왜 미국이 일본이 아니라 독일을 먼저 상대하고자 했는지, ‘선 독일 후 일본’ 원칙 수립에 영향을 미친 요인이 무엇이었는지를 분석하고자 한다.

기존 연구들은 대체적으로 1930년대 중후반 이후부터 2차 대전 직전까지 독일의 국력이 일본보다 압도적으로 높았음을 암묵적으로 전제하고 있다.²⁾ 그래서 ‘선 독일 후 일본’ 원칙 수립의 결정과정은 독일의 군사안보적 위협 차원에서만 이해되고 있는 것이다. 이러한 분석은 독일, 일본, 양국의 객관적인 국력만 비교했을 때 어느 정도 동의할 수 있다. 그러나 여전히 이것은 정책결정 과정 내면을 분석하지 않은 표면적인 비교일 뿐이며 현실의 자세한 모습을 그려내지 못하는 한계를 지닌다.

2) 미국의 시각에서 독일의 위협과 일본의 위협을 비교한 가장 균형 잡힌 연구로는 헤인리히(Heinrichs)의 작업이 주목할 만하다. 그는 미국의 2차 대전 참전과정을 충분히 이해하기 위해선 미국이 히틀러를 상대로 한 전쟁과 진주만 공습에 이르는 과정을 동시에 고려해야 한다고 주장한다. 또한 미국 대외정책의 중심에는 루즈벨트가 가장 많은 역할을 했다고 주장한 점에 있어서도 본 연구의 방향과 일치한다. 비록 ‘선 독일 후 일본’ 원칙을 체계적으로 분석하고 있진 않지만 그는 루즈벨트가 유럽주의자(Europeanist)였고 독일에 대해선 개인적으로 많은 경험과 정보가 있었지만 일본에 대해선 그렇지 못했기 때문에 자연스럽게 독일의 위협에 더 많은 비중을 두었다고 설명한다. 하지만 구체적으로 왜 그러한 비중을 두었는지에 대한 설명이 전반적으로 부족하며 일본의 이미지도 단순히 부정적이었다고 진술하는데 그치고 있다. Waldo Heinrichs, *Threshold of War: Franklin D. Roosevelt & American Entry into War II* (Oxford: Oxford University Press, 1988); 왜 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이 수립되었는가에 대한 연구 질문에 가장 근접한 작업으로는 몰턴(Morton)의 연구가 있다. 그는 2차 대전 시기 기록된 1차 자료들을 참고하면서 1차 대전 이후부터 존재했던 미국의 전쟁전략이 1930년대 독일과 일본의 부상과정을 거쳐 결과적으로 어떻게 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이 성립되었는지 그 과정을 자세히 그려내고 있다. 일본의 위협에 대한 과소평가가 있었음을 지적하고는 있지만 구체적으로 그 원인이 무엇인지는 언급하지 않았으며 왜 일본이 기다려 줄 것이라는 희망적 사고를 가지게 되었는지의 원인 분석도 빠져 있다. Louis Morton, “Germany First: The Basic Concept of Allied Strategy in World War 2” in Greenfield Kent, R. ed. *Command Decisions* (Washington D.C.: Office of the Chief of Military History Department of Army, 1963)

1930년대 중반 까지만 하더라도 일본의 경제성장과 군비지출은 전 세계적으로 가장 높았고 이후 독일의 전력이 급상승하긴 했지만 2차 대전 직전까지도 일본의 해군력은 미국보다 결코 뒤지는 전력이 아니었다. 독일이 유럽 군소 국가들과 연합국 세력이었던 프랑스를 점령한 것이 더 큰 심리적 타격을 주었던 것만은 사실이었지만 그래도 독일과 일본 양국의 팽창속도나 점령 영토의 규모 수준을 고려해보았을 때 독일의 위협이 압도적으로 높았던 것은 아니었다. 게다가 2차 대전 발발 이후인 1940년 6월에도 루즈벨트는 경제상황을 비롯한 독일의 내부 취약성을 지적하며 독일 안에서 혁명이 일어나 스스로 무너질 것이란 기대를 하고 있었다.³⁾

지정학적 측면 또한 중요하다. 미국에게 대서양과 태평양이라는 완충 지역이 있었다고는 하나 대서양 라인에서는 영국이 고전 중에도 방어역할을 지속적으로 해주었던 반면 태평양에선 미국의 식민지였던 필리핀과 미국의 본토를 겨냥한 일본의 공격이 가능한 상황이었다. 실제로 1941년 12월 일본의 진주만 공습은 일본의 실질적인 위협수준이 상당히 높았음을 증명한 사건이었다. 그리고 동시에 ‘선 독일 후 일본’ 원칙의 분명한 정책적 실패를 반증한 사건이었다. 특히 일본이 진주만을 공격할 수도 있다는 분명한 정보가 있었음에도 불구하고 적극적으로 대처를 하지 않았던 것은 독일의 위협수준과는 상관없이 일본의 위협을 과소평가한 다른 요인이 있었음을 암시한다. 따라서 외적인 차원에서 위협 국가들의 위협수준만으로는 현실의 정확한 분석이 어렵다. 위협을 그저 주어진 것으로 보지 않고 특정 위협을 구체적으로 어떻게 인식했는지가 더 중요한 것이다.⁴⁾

3) Harold L. Ickes, *The Secret Diary of Harold L. Ickes, Vol. 2, The Lowering Clouds, 1939-41* (New York: Simon and Schuster, 1954), 469.

4) 왈트(Walt)는 국가들의 동맹이 부상국가의 힘이 아닌 위협에 의해 구축된다고 보면서 위협의 구성요소로 부상국가의 전체적 힘, 공격적 군사력, 지리적 인접성 그리고 공격적 의도라는 네 가지 요인의 복합변수의 합으로 작용한다고 주장한다. 위협이라는 새로운 변수를 강조한 것은 그동안 지나치게 힘의 요소를 강조해온 현실주의의 이론을 한층 더 발전시켰다고 볼 수 있지만 위협을 실질적으로 인식하는 주체에

이에 본 연구는 국가 내적으로 정책결정자의 분석수준에서 왜 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이 수립되었는지에 대한 답을 찾아간다.⁵⁾ 첫째 방어해야 하는 지역의 중요도 차이에 있어서 당시 독일과 일본의 위협에 직면했던 유럽과 아시아 지역 중 미국에게 아시아 지역 특히 중국의 안보/경제적 이해관계가 유럽지역의 안보/경제적 이해관계보다 중요하지 않았다는 점을 증명하고 둘째, 일본의 위협을 실제 수준보다 과소평가했고 그러한 원인은 인종적 선입관이라는 관념적 변수가 작용했기 때문이란 점을 밝혀내고자 한다.

국제정치학계에서 위협인식에 대한 논의는 구성주의의 등장과 함께 활발히 진행되고 있다. 구성주의의 대표적 학자인 웬트(Wendt)는 정태적인 국가이익과 정체성의 개념을 비판하면서 관념이란 개념을 강조한다. 그는 동일한 무정부체제라 할지라도 국가들이 서로를 어떻게 인식하느냐에 따라 국가들의 행동원리가 다를 수 있음을 주장한다. 따라서 위협한 상황이 발생하여도 정책결정자들이 이를 위협으로 인식하지 않는다면 적극적인 대응을 하지 않을 것이고 역으로 자국에게 위협하지 않는 상황이라도 상대국의 행위에 적대적인 의도가 내포되어 있다고 간주하면 이를 위협으로 인식하는 것이다. 다시 말해서 상대국가의 군사/경제적인 물질적 능력이 위협이 되기 위해선 이를 받아들이는 주체에 의해서 위협이라는 속성이 부여되어야 하는 것이다.⁶⁾

대한 분석이 빠져 있다. Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987), 21-28.; Walt, ‘Why Alliances Endure or Collapse’ *Survival*, 39 (1997): 8-13.

- 5) 본 연구에서 다루고 있는 주요 정책결정자는 최종 정책결정 권한을 지닌 루즈벨트 대통령과 대통령에게 직접적인 보고를 올릴 수 있을 만큼의 비중이 있는 직책에 있으면서도 대통령과 잦은 의사소통이 가능했던 인물들로 제한한다. 구체적인 이름과 직책은 본문에서 다루도록 한다.
- 6) Alexander E. Wendt, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics” *International Organization*, 46 (1992)

이와 더불어 정책결정자 개인이라는 분석수준으로 이들의 인지적인 요소를 강조한 연구들이 등장하기 시작하는데 노르(Knorr)는 신뢰할 수 있는 정보의 한계를 지적하면서 현실을 있는 그대로의 모습으로 인식하는 것은 불가능하다는 지적을 한다. 따라서 위협인식이란 현실의 이미지를 만들어내는 인지적 구성(cognitive construct)이란 주장을 하는데, 위협인식에 영향을 미치는 요인들로서 정책결정자 개인의 신념과 고정관념, 이념적 선입관 등을 제시했다.⁷⁾

여기에서 더 나아가 홀스티(Holsti)는 인지적 구성 개념에 국가이미지의 논의를 발전시킨다. 정책결정자들은 있는 그대로의 현실에 반응하는 것이 아니라 그들이 정의한 상황(definition of the situation)과 상대방에 대한 이미지에 따라 행동하며 이러한 이미지는 정책결정자의 신념체계(belief system)에 기반을 두고 있다. 여기서 말하는 신념체계는 노르의 인지적 구성과 유사한 개념으로서 경험을 통해 정책결정자 개인이 가지고 있는 지식이나 사실들 그리고 무엇이 어떠한지라는 가치판단으로 구성되어 있다. 즉 외부 위협이 발생했을 때 이것이 있는 그대로의 모습으로 정책결정까지 투과되는 것이 아니라 신념체계라는 여과장치를 통해서 상대국에 대한 정책결정자의 선호와 행동이 규정되어지고 이렇게 형성된 이미지가 최종적으로 정책결정에 영향을 끼치는 구조가 만들어지는 것이다.⁸⁾

본 논문에서는 신념체계를 구성하는 여러 인지적 변수들 중에서도 인종적 선입관에 주목한다. 따라서 정책결정자들 특히 루즈벨트 대통령을 중심으로 이들이 가지고 있었던 인종적 선입관의 실제여부를 파악하고 그리고 이렇게 구성된 국가이미지와 정책결정 사이에 인과관계가 존재하

7) K. Knorr, "Threat Perception" in Knorr, K. ed., *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1976)

8) Ole R. Holsti. "The Belief System and National Image: A Case Study. *Journal of Conflict Resolution*. 6 (1962)

는지의 여부를 분석한다.

구체적인 연구 방법으로서 루즈벨트를 비롯한 미국의 핵심 정책결정자들이 아시아 지역의 안보/경제적 이해관계와 일본의 위협을 어떻게 인식했는지를 분석한다. 허만(R. Hermann)은 인지적 변수들이 반영된 정책결정은 정책결정자의 공적, 사적 언명(statement)을 통해서 드러나는데 만약 일정한 패턴이 반복되는 경우 이것이 인식을 평가할 수 있는 지표로서 활용가능하다고 주장한다. 따라서 본 연구에서는 문서들에서 나타나는 패턴들을 분석하는 동시에 한발 더 나아가 인식과 실제 이루어진 정책결정 사이의 연관성을 찾아냄으로써 이들 사이의 인과관계를 증명한다.

시기 선정에 있어선 1933년과 1941년 사이의 과정을 분석한다. 그 이유는 1933년이 독일과 일본 모두 국제연맹을 탈퇴하여 위협국가로 부상하기 시작한 시점인 동시에 미국에서는 루즈벨트 행정부가 새로 출범했기 때문이다. 그리고 1941년에는 일본의 진주만 공습이 있었던 해로서 미국이 공식적인 참전 결정을 내렸고 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이 전략계획 차원에서 마무리되면서 실제 실행에 옮겨졌다. 끝으로 자료 활용에 있어선 1차 자료 분석을 우선으로 하되 충분히 분석되지 못한 부분은 2차 자료를 빌려 보완했다. 미 국무부(Dept. of State), 육군성(Dept. of Defense), 해군성(Dept. of Navy), 공동위원회(Joint Board) 등의 공식문서들과 함께 루즈벨트 대통령 도서관에 소장되어 있는 메모, 전문, 편지, 기자회견, 연설문 등의 개인 자료들을 분석했다.⁹⁾

9) 사실 특정 개인의 인식을 살펴보기 위해선 회고록이나 자서전이 매우 중요하다. 하지만 루즈벨트는 세계 경제 대공황과 2차 대전 등 급박하게 돌아가는 세계경제 탓에 재임기간 동안 단 한권의 회고록이나 자서전을 남기지 않았다. 단 이후 루즈벨트에 대한 전기는 상당히 많이 축적되어 있는데 이 또한 참고했음을 알려 둔다. 루즈벨트와 관련된 대표적 연구들은 다음과 같다. Jean E. Smith, *FDR* (New York: Random House, 2007); James B. MacGregor, *The Lion and Fox: Roosevelt, 1882-1940* (New York: Brace, Harcourt, 1956); Robert, Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945* (New York: Oxford University Press, 1979)

2. 정책결정자 분석의 중요성

미국의 대통령들을 연구해온 바버(Barber)에 의하면 대통령의 세계관은 정치적으로 연관된 신념, 특히 사회적 인과성, 인간 본성, 그리고 시대의 도덕적 갈등에 대해 가지고 있는 신념이다. 다시 말해서 대통령의 세계관이란 자신의 특정한 신념을 기준으로 세계를 바라보는 것으로 정의내릴 수 있다. 대통령의 스타일이 행동에 관한 것이라면 대통령의 세계관은 관점의 문제인 것이다. 일반인들과 마찬가지로 한 명의 개인인 대통령 또한 일생을 통해 정치의 본질, 인간 본성의 본질과 같은 현실에 대한 특정 개념(conception) 혹은 기본전제(assumption)을 형성한다. 그리고 이렇게 형성된 개념 혹은 기본전제는 현실을 바라보는 일정한 틀로서 기능하며 무엇에 관심을 두고 집중하는 지를 걸러내는 작용을 하게 되는 것이다. 바버는 또한 제한적 합리성의 논지를 적용시켜 정책결정자의 인지적 변수를 강조하는데 특히 위기상황과 같이 극도의 불확실성이 지배하고 있는 상황에선 대통령 개인의 역할이 더욱 중요해진다. 그리고 대통령은 자신이 오랫동안 유지해 왔던 신념, 세계관과 크게 벗어나지 않는 범주 내에서 정책결정을 내릴 가능성이 높다.¹⁰⁾ 그렇다면 대통령을 비롯하여 주요 정책결정자들이 어떤 신념과 세계관을 가지고 있는지를 파악하는 것이야말로 정책결정을 이해하는데 있어서 중요한 변수가 될 수 있을 것이다.¹¹⁾

10) James. D. Barber, *Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (New Jersey: Prentice Hall, 1992), 5, 267.

11) Goldstein과 Keohane은 관념(idea)과 외교정책(foreign policy)관계를 분석하면서 이익이 중요하지만 그렇다고 관념변수를 무시할 수는 없다고 주장한다. 특히 정책결정자들이 어떠한 관념을 가지고 있는가에 그칠 것이 아니라 관념과 정책결정 사이에 있는 인과관계를 파악할 것을 강조한다. 관념을 크게 세계관(world view), 신념(principled belief) 그리고 인과적 신념(causal belief)으로 분류하는데 합리적 계산의 결과가 아닌 규범, 감정, 옳고 그름의 판단 여부를 중요시한다는 점에서 본 연구에서 사용하는 신념과 세계관이란 개념을 이해할 수 있다. Judith Goldstein, Robert Keohane. ed., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institution and Political Change* (Ithaca: Cornell University, 1993), 8-13

루스벨트는 미국 제 32대 대통령으로서 미 역사상 처음이자 마지막으로 4선에 성공한 대통령이다. 굳이 강조하지 않아도 대통령제를 실시하는 국가에서 대통령의 역할과 영향력은 상당히 높다. 미국 또한 1788년 헌법에 명시된 것처럼 국가의 원수로서 행정부의 수반이며 육, 해, 공국의 최고사령관의 역할도 겸직한다. 물론 민주주의가 발전한 국가일수록 대통령 권한에 대한 견제의 기능이 원활하게 작동하는 것은 분명하다. 하지만 1933년부터 1945년까지의 시기는 경제대공황과 2차 세계 대전이라는 국내/국제적 위기상황이었다는 점, 20세기 들어서 연방의회의 권한이 약해지고 미국 대통령들의 외교적 권한이 강력해지는 시기였다는 점 등을 미루어 봤을 때 루즈벨트라는 개인변수에 주목할 필요는 충분해 보인다.¹²⁾

아울러 정책결정과정에서 루즈벨트가 가장 중요한 인물이었다는 점은 확실하나 그에게 직간접적인 영향을 미친 정부 내 비중 있는 정책결정자들을 분석하는 작업 또한 필요하다. 특히 독일 위협에 루즈벨트 개인이 각별한 관심과 대응정책을 조율했던 것과는 달리, 일본의 위협에 대해선 그 만큼의 개인적 노력과 영향력이 적었기 때문이다. 루즈벨트는 개인적으로 국무부의 전문 관료들을 특별히 신임하지 않았고 특히 헐(Hull) 국무장관과는 웰레스(Welles) 국무부 차관으로부터 더 많은 정책적 조언을

12) 20세기는 미국 대통령들의 외교적 권한이 강력해지는 시기로서 연방헌법에 규정된 총사령관의 지위조항, 행정협정 등을 적극적으로 사용하면서 대통령을 견제할 수 있는 연방의회의 권한이 많이 약해져가고 있었다. 대표적인 사례가 1936년 루즈벨트 대통령 1기 재임시절 있었던 연방대법원의 ‘미하중국 대 커티스사 사건’의 판결이다. 이는 1930년대 초반 볼리비아와 파라과이의 전쟁에서 양국 모두에게 무기를 수출하려던 커티스-라이트사를 연방정부가 개입하여 중지시키고, 커티스사가 이에 불복하여 연방정부를 상대로 낸 소송에서 대법원이 연방정부의 손을 들어 준 사건이었다. 특기할만한 점은 첫째, 외교문제에 관한 대통령의 권한이 헌법에 명기한 권한에 제약되지 않는다는 것과 둘째, 미국의 대외적 주권은 독립혁명의 결과 영국 왕으로부터 이양 받았기 때문에 대통령의 외교와 내정은 본질적으로 같은 성질의 것이 아니라는 것, 그리고 마지막으로 외교문제에 있어서만큼은 미국을 대표하는 자가 대통령이라는 논지였다. Charles A. Lotgren. “United States vs. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment, *The Yale Law Journal*, 83 (1973)

언을 정도로 친밀한 사이는 아니었다.¹³⁾ 하지만 루즈벨트는 적어도 대일 외교정책에 있어서만큼은 헐에게 상당한 정책권한을 위임했는데 이것은 대 독일 정책에 있어선 세세한 부분까지 자신이 직접 챙기는 것과는 분명 다른 방식이었다.¹⁴⁾ 이에 대한 원인은 크게 두 가지 때문으로 판단된다. 첫째는 남부 민주당원들의 압도적 지지를 받고 있던 헐의 정치적 영향력을 고려했기 때문이며 보다 중요하게는 루즈벨트 스스로가 독일에 대해선 누구보다 많은 개인적 경험과 정보를 가지고 있었던 반면, 일본에 대해선 그렇기 못했고 동시에 자신이 유럽문제에 더 많은 시간과 노력을 들였기 때문에 상대적으로 아시아 문제를 감당할 여유가 부족했기 때문이다. 또한 헐이 미 역대 최장수 국무장관이 될 수 있었던 이유는 그의 동아시아 정책구상이 유럽문제에 더 초점이 쏠려 있던 루즈벨트와 상당 부분 일치했기 때문이다.¹⁵⁾ 그렇기 때문에 본 연구에서는 분석 단위의 상충으로 인해 논지의 설득력이 저하될 수 있는 위협이 다분히 있더라도 독일 위협에 대한 인식은 루즈벨트를 중심으로, 그리고 일본 위협에 대한 인식은 루즈벨트와 대일정책을 위임받아 관리했던 헐을 비롯한 국무부 내 주요정책결정자들을 중심으로 전개해 나갈 수밖에 없는 한계가 존재한다.

13) Jonathan G. Utey. *Going to War with Japan 1937-1941*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1985), 46-47.

14) 반면에 영국대사였던 케네디(Kennedy)나 러시아 대사였던 불윗(Bullwit), 독일대사였던 도드(Dodd)는 모두 루즈벨트에게 직접적인 보고를 올릴 수 있었고 실제로 정기적인 보고서를 전송함에 있어서 헐을 거치지 않고 곧바로 루즈벨트에게 제출한 경우가 대부분이었다. 그렇기 때문에 독일 위협에 대응하는 정책에 있어서 국무부가 개입할 수 있는 여지는 훨씬 적었고 루즈벨트의 개인적인 정책 구상이 더 많이 반영되었다고 볼 수 있다. *Ibid.*, 47

15) 이와 관련하여 슈로더(Schroeder)는 미국 대일정책을 헐에게 위임한 것은 루즈벨트의 커다란 실수라고 비판한다. 슈로더의 핵심 주장은 헐이 현실적인 정책을 추진하지 않고 도덕적 기준에 얽매인 비현실적인 원칙만을 고집함으로써 일본에게 타협의 여지를 주지 않았다는 것이다. Paul, W. Schroeder, *The Axis Allian and Japanese-American Relations 1941*, (Ithaca: Cornell University Press, 1958), 37.

3. 아시아 지역의 안보 / 경제적 요인

1) 안보적 요인: 문호개방정책과 일본위협 의 완충

1930년대 당시 아시아 지역의 방어가 미국에게 얼마만큼의 중요성을 지녔는지를 알아보기 위해선 19세기 중반부터 본격적으로 진행되어 왔던 미국의 아시아 정책의 배경을 간단하게나마 살펴볼 필요가 있다.

1897년 하와이 합병을 끝으로 미국은 서부 개척 및 영토 확장을 마무리 지었다. 여기에 남북전쟁 이후 해군력을 중심으로 향상된 군사력과 석유, 철강, 전기 등의 급속한 산업발전 그리고 국내시장의 포화상태는 경제적 이익 확대를 위해 해외진출의 필요성을 가지게 하였다. 이러한 상황 속에서 1890년 대기업들의 기업 합병과 독점을 금지한 셔먼 반트러스트 법(Sherman Anti-Trust Law)과 금본위제의 도입은 미국의 대기업들에게 적극적으로 해외진출을 모색할 수 있는 제도적 발판을 마련해 주었다.¹⁶⁾

따라서 1899년 국무장관 헤이(Hay)에 의해 발표된 문호개방정책을 기점으로 미국의 본격적인 중국진출이 시작된다. 하지만 이때는 이미 영국, 러시아, 프랑스, 독일 그리고 뒤늦게 합류한 일본까지 중국진출에 발판을 마련한 상태였고 이들 강대국들 간의 치열한 세력다툼이 벌어지고 있던 시기였다. 청일전쟁과 러시아, 프랑스, 독일의 3국 간섭이 대표적인 예다. 이에 중국을 거점으로 아시아 지역에서 자신의 영향력을 확장하고자 했던 미국은 해군력을 중심으로 한 군부와 시장 개척을 위해 해외팽창을 주도한 미국의 경제적 집단들이 주축이 되어 중국의 경제적 가치뿐만 아니라 군사적 가치도 높게 평가하기 시작했다.¹⁷⁾ 특히 미국 내에선 중국을 둘러싼 강대국들의 제국주의 경쟁이 심화될 경우 이것이 중국에 뒤늦게 개입한 미국의 이해관계에 불리하게 작용할 것이라는 우려와 더불어 자칫 잘못하면 세계 대전으로까지 이어질 수 있다는 우려 또한 존재했다.

16) 권용립, 『미국 외교의 역사』(서울: 삼인, 2010), 258-259.

17) 서보혁, 「미국의 동북아 세력균형 정책의 기원」, 『세계지역연구논총』, 22(2004): 30-31.

따라서 미국은 중국의 평화와 영토주권을 존중하고 평등한 무역 조항을 주장함으로써 강대국들의 세력 갈등을 조정하려 했던 것이다.¹⁸⁾ 결과적으로 미국이 중국의 안정을 자신의 안보와 직접적으로 연결시킨 정도는 아니었을지라도 자국의 경제적 이해관계와 국제질서의 안정화를 위해 중국의 안보에 관심을 기울였다고 볼 수 있다.

하지만 그렇다고 해서 미국이 중국을 동등한 주권 국가로 대했던 것은 아니었다. 오히려 다른 제국주의 국가들과 마찬가지로 미국의 아시아정책 또한 제국주의적 성격을 지녔는데 문호개방정책은 본질적으로 다른 강대국들보다 늦게 진출하여 상대적으로 약한 자신의 영향력을 보호하고자 중국에서 획득한 국가들의 이익을 공평하게 나누자는 취지로서 기존 국가들의 영향력을 견제하고자 하는 목적이 있었던 것이다. 전반적으로 중국에 대한 문호개방정책은 19세기 서구 열강들에 의해 강요되었던 불평등 조약을 포기할 정도의 수준에는 미치지 못했다. 예를 들어 미국은 문호개방정책의 직접적인 당사자인 중국 정부와는 아무런 사전 협의를 거치지 않았고 자국의 군함과 해병들이 중국에 주둔하면서 무력으로 치외법권을 강요하며 자신의 이익을 챙기는 것이 가장 큰 관심사였던 것이다.¹⁹⁾ 이러한 사실들로 미루어 보아 미국은 자신의 이해관계의 손해를 감수하면서까지 중국의 주권이나 완전성(integrity)을 보호하기 위한 비용을 지불할 준비나 의도는 사실상 없었다고 볼 수 있다.

이러한 미국의 대중정책은 1930년대 일본의 침략이 가속화되는 가운데서도 동일하게 유지된다. 우선, 미국에게 있어서 중국의 방어가 중요한 가장 큰 이유는 자신들이 직접적으로 개입하지 않아도 중국이 일본의 공격을 계속 버텨줌으로써 일본의 팽창욕구를 억제할 것이라 기대했기 때문이다. 1931년-1932년 일본이 만주지역을 점령했을 때 미국이 취한 행

18) Warren, I. Cohen, *America's Response to China: An Interpretive History of Sino-American Relations*, (New York: Columbia University, 2000) 39.

19) Utley, "Going to War with Japan" 4-5.

동은 당시 국무장관이었던 스티븐스의 비난성명 뿐이었다. 또한 재무부 장관이었던 모겐소는 ‘세계의 평화가 중국의 계속되는 저항에 달려있다’고 언급했다.²⁰⁾

이후 경제적 요인을 분석하면서 자세히 다루겠지만 1930년대 중반 이후부터 미국이 중국에 지원한 군수물자들과 차관들은 모두 중국의 승리를 바라거나 중국의 안보를 걱정했기 때문이 아니라 어디까지나 일본의 위협을 약화시킬 수 있는 완충제로서 인식했기 때문이다.

미국에게 중국과 아시아 지역의 안보적 가치가 높지 않았음을 보여주는 증거는 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이 미국과 영국 사이에 합의되었던 1941년 ABC-1 합의에도 드러나 있다. 이 회담에서 유럽지역의 안보가 우선이고 태평양에서는 방어적인 입장만 취한다는 점에는 양국 모두 동의하였다. 하지만 인도와 호주 그리고 뉴질랜드의 안보까지 확보되어야 한다는 영국의 입장과는 달리 미국이 주장한 직접적인 방어지역은 필리핀뿐이었고 이마저도 일본의 공격이 임박할 경우 포기할 수도 있다는 입장을 내비쳤다. 실제로 필리핀의 방어능력은 1930년대 내내 일본의 공격에 취약한 상태로 노출되어 있었고 이후 필리핀에 주둔하고 있던 아시아 함대의 사령관은 일본의 공격이 개시되었을 때 필요하다고 판단될 경우 필리핀을 포기할 수도 있는 재량권을 부여받았다.

또한 미국이 자국의 방어라인을 동쪽으로는 영국을 포함한 대서양 라인으로 설정한 반면 서쪽으로는 알래스카-하와이-파나마로 이어지는 전략적 삼각 라인으로 한정지은 것은 미국이 중국은 물론이거니와 필리핀을 비롯한 아시아 지역 전체지역을 적극적으로 방어할 의사가 없음을 드러낸 대표적인 증거라 할 수 있다.

20) John Morton Blum, *From The Morgenthau Diary: Years of Urgency 1938-1941* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1965), 383.

2) 경제적 요인: 시장으로 인식된 아시아

앞선 절에서 중국은 일본의 위협을 약화시키는 완충체로서 인식되었다고 주장했다. 그런데 이와 더불어 무엇보다도 중요한 것은 전술한 문호개방정책의 맥락에서 미국은 전통적으로 중국을 하나의 거대한 시장으로 인식하고 있었다는 점이다.²¹⁾

1930년대 이후 일본의 중국침략이 가속화 되면서 미국의 정책결정자들은 정치적인 개입은 최소한으로 줄이되 경제적인 개입은 확대하는 방침을 정했다. 일본이 처음으로 자국의 해군함 비율을 높일 것을 요구했을 때 혼백(Hornbeck)은 이러한 일본의 요구를 단호히 거절할 것을 주장하였으며 만약 미국이 내릴 선택의 범위가 일본의 중국진출을 허용하는 것이거나 아니면 문호개방 원칙을 포기하는 것이라면 차라리 일본의 침략을 인정하는 것이 낫다고 결론지었다. 그만큼 중국의 경제적 가치는 중요했고 또 그가 보기에 일본의 계속되는 승전에도 불구하고 결국 중국을 완전히 점령하지는 못할 것이라는 계산이 있었던 것이다. 그리고 이와 같은 견해는 혼백 개인의 견해만이 아니라 상당수의 미국인들에게 중국과의 무역은 중요한 이해관계로 작용했다.²²⁾ 따라서 루즈벨트 행정부의 대중국 지원은 이러한 맥락에서 이해되어야 한다.²³⁾

일본의 중국 침략에 가속도가 붙으면서 일본은 자신들의 행위를 ‘아시

21) Walter, Lafeber, *The Clash: U.S-Japanese Relations Throughout History* (New York: Norton, 1997), 160.

22) Cohen, “America’s Response to China” 136; 당시 넬슨 존슨 장관 또한 일본의 만주 침략은 미국의 이해관계와 관계가 없고 오히려 만주 침략으로 인해 필요한 군수물자를 미국으로부터 수입할 것이기 때문에 오히려 미국의 경제에 도움이 된다고 까지 언급하였다. Akira Iriye, *Across the Pacific*, (Harcord, Brace and the World, 1967), 181.

23) 루즈벨트는 대외 금융 원조 업무를 담당했던 부흥금융회사(Reconstruction Finance Corporation: RFC)를 통해서 대중 수출 지원금, 미국 전투기들과 조종사들, 항저우에 5백만 달러의 비행공장 건설 등의 다양한 방식으로 대중 원조를 진행하였다. China-Economic Matters. May 2 1933, General Records of Far Eastern Division, 1932-1941, Box 1. RG 59, National Archives of Records Administration (미국가 기록보존소: 이하 NARA)

아를 위한 일본의 면로 독트린'이라 자칭하며 스스로 정당화 시켰는데 여기서도 미국이 아시아 지역, 특히 중국에서 가지고 있던 경제적 이해관계가 드러난다. 1934년 1월 헐에게 보내는 전문에서 혼백은 미국의 면로 독트린이 정치적 현상 유지를 위한 것인 반면 일본이 주장하는 면로 독트린은 경제적 현상을 변경하는 것이며 이는 미국의 이해관계에 직접적으로 위배되는 것이라 언급했다.²⁴⁾

이후 1935년 미국 의회는 1차 대전처럼 미국이 전쟁이 휩쓸려 들어가는 것을 방지하기 위한 조치로 중립법안을 체결한다. 하지만 아시아에 경제적 이해관계를 가지고 있던 루즈벨트 행정부는 1937년 발발한 중일전쟁을 인정하지 않는 방법으로 중립법안의 효력을 빠져나간다. 중립법안의 내용이 교전국에 무기를 수출할 수 없게 한 것이 골자였는데 전쟁의 존재 자체를 인정하지 않았기 때문에 대중, 대일 수출이 계속해서 가능했던 것이다. 다음해 미국은 총 9백만 달러치의 무기를 중일 양국에게 수출하였고, 이와 동시에 일본에도 엄청난 양의 석유와 천연 자원들을 수출하였다. 1941년 8월에 가서야 대일 석유 금수조치를 취한 사실만 미루어봐도 아시아 지역에서 미국의 경제적 이해관계가 크게 작용했다는 점을 알 수 있다.²⁵⁾

1940년 일본의 대동아공영권 선언이 발표되었을 때에도 미국은 여전히 경제적인 이해관계의 틀 속에서 움직였다. 미국을 제외한 그 어떠한 국가도 면로 독트린, 즉 지역 경제 블록을 형성하는 것에 대해서 반대했던 헐은 일본의 대동아공영권 발표를 곧 자국의 경제적 위협으로 인식했다.

그러나 중요한 사실은 시장으로의 중국이 미국의 국가이익에 중요하긴 했어도 유럽 지역의 방어를 포기할 만큼의 수준은 아니었다는 점이다. 심지어 중국의 경제적 가치를 강조해 온 혼백마저 1934년 2월 중국을 상대

24) Hornbeck to Hull, Jan. 27, 1934, Box 4396 RG 59, NARA

25) Michael A. Barnhart, *Japan prepares for total war: the search for economic security, 1919-1941* (Ithaca: Cornell University Press, 1987) 119-120.

로 한 미국의 무역과 투자가 중요한 것은 분명하나, 미국이 모든 것을 걸어야 할 만큼 중요한 것은 아니라고 지적했다.

<표 1> 미국의 대중 대일 수출, 1932-1940

연도	투자 규모액 (백만 달러)		미국 수출에서 차지하는 비중 (%)	
	중국	일본	중국	일본
1932	56	135	3.5	8.4
1933	52	143	3.1	8.5
1934	69	210	3.2	9.9
1935	38	203	1.7	8.9
1936	47	204	1.9	8.3
1937	50	289	1.5	8.6
1938	35	240	1.3	7.8
1939	56	232	1.8	7.3
1940	78	27	1.9	5.6

출처: Cohen, "American's Response to China" 123. 에서 인용

<표 2> 중국 시장에 대한 해외투자에 있어서 국가별 비중, 1902-1931

	1902		1914		1931	
	백만\$	비중	백만\$	비중	백만\$	비중
영국	260	33.0	607	37.7	1,189	36.7
러시아	246	31.3	269	16.7	273	8.4
프랑스	91	11.6	171	10.7	192	5.9
독일	164	20.9	264	16.4	87	2.7
미국	20	2.5	49	3.1	197	6.1
일본	1	0.1	220	13.6	1,136	35.1
전체	788	100.0	1,610	100.0	3,242	100.0

출처: Beasley, W. G. *Japanese Imperialism 1894-1945*, (New York: Oxford University Press, 1987), 133에서 인용.

표 1과 표 2에는 몇 가지 흥미로운 점들이 보인다. 먼저 표 1에 나와 있듯이 미국의 수출에서 중국이 차지하는 비중이 1932년 이래로 1940년까지 한번도 4%를 넘었던 적이 없었다는 점이다. 오히려 1938년 일본에 대한 경제제재 조치가 가해지면서 감소추세로 들어서기 전까지 미국의 무역에서 일본이 차지하는 비중이 중국보다 해마다 2-3배 이상 높았다. 그리고 표 2를 보면 중국 시장에 대한 해외국가들의 투자비용 중 영국이 1920년대까지 3분의 1 이상을 차지했으며 1930년대부터는 일본과 더불어 중국 시장에 가장 많은 투자를 했던 국가들이라는 점이다. 미국의 경우 1902년 대중 투자가 차지하는 비용이 2.5%에 불과했고 1931년 6.1%를 기록하기까지 증가추세에 있기는 했지만 여전히 영국과 일본에 비교해보면 턱없이 부족한 수준이었음을 알 수 있다.

이러한 점은 통계적 지표 말고도 내부적인 정책결정과정에서도 여실히 드러난다. 1937년 12월 일본의 침략으로 인한 중일전쟁으로 중국은 급속하게 무너지고 있었다. 중국 주재 대사였던 존슨은 미국 대사관을 베이징 함락 이후 난징으로 옮기고, 난징 함락 이후에는 다시 항거우로 옮기면서, 중국은 전쟁에서 지고 있으며 곧 항복할 것이라는 전문을 본국에 수신한다.²⁶⁾ 하지만 이때 미국이 취한 조치는 루즈벨트의 격리 연설을 통한 비난밖에 없었고 그나마 연설에서도 일본을 직접적으로 지목하지도 않았다.

적극적인 조치가 없었던 배경에는 국무부의 역할도 있었다. 국무부 내에서 유럽지역 전문가였던 국무부 차관보 윌슨(Wilson)과 유럽문제 담당 국장이었던 모팻(Maffat)과 같은 이들은 아시아 지역에서 미국이 내걸었던 원칙을 지키는 것이 중요하기 하지만 전쟁을 감수할 만큼의 가치는 없다고 판단했다. 무엇보다도 이들은 미국의 국가이익이 아시아 지역보다

26) 중일전쟁이 시작된 1937년 7월부터 난징이 함락된 12월까지가 중국이 일본의 침략에 가장 고전한 시기였음을 미루어 보아 존슨의 전문이 얼마만큼 절박한 것이었는지 가늠해 볼 수 있다. Johnson to Hull, Dec. 8, 1937, FRUS 1937, Vol. 3, 778.

는 유럽지역에 달려 있다는 입장이었는데 윌슨은 심지어 아시아 지역이 미국에게 가치가 없는 지역이며 1898년 미국의 필리핀 점령도 중요한 정책적 실패였다는 입장을 가지고 있었다. 전체적으로 유럽지역의 평화가 중국을 보호하는 것보다 더 정책적 우위에 있다는 것이 이들 유럽주의자들의 공식적인 입장이었다.²⁷⁾

1937년 후반 당시 미국에게 중국을 실질적으로 지원할 수 있는 해군력도 없었을 뿐 아니라 고립주의 정서가 여전히 미국사회를 지배하고 있었기 때문에 미국이 중국을 도와줄 수 있는 현실 가능한 대안은 사실 많지 않았다. 하지만 최소한 간접적인 지원은 할 수 있었다. 루즈벨트 행정부는 일본으로 들어가는 자국의 수출품들이 중국 침략에 사용된다는 사실을 뻔히 알고 있었음에도 불구하고 일본과의 수출관계를 중단하지 않았다는 점은 중국의 경제적 가치가 크지 않았으며 오히려 일본보다도 중요하지 않았음을 보여주는 예라 할 수 있다.

여기에 자유무역옹호론자인 헐이 국무부 내에서 끼친 영향력은 상당했다. 그는 끝까지 일본을 겨냥한 경제제재를 반대하였는데 그 이유는 일본의 위협이 크지 않기 때문에 일본을 쓸데없이 자극할 필요가 없다는 판단 때문이었다. 하지만 이러한 판단 뒤에는 국가들간의 자유로움 무역이 평화를 증진시킨다는 그의 신념과 더불어 중국이 경제적으로 매우 중요한 국가는 아니라는 인식이 있었다. 다시 말해서 헐 조차도 일본과의 무역관계를 더 중요하게 생각했으며, 일본이 중국을 침략한 것은 바람직하지는 않더라도 절대 허용될 수 없었던 것은 아니라고 인식했다는 사실이다.²⁸⁾

27) Utley, "Going to War with Japan" 9

28) Hull Memo, Sept. 23, 1937, FRUS 1937, Vol. 4, 31.

4. 일본에 대한 국가이미지와 위협인식²⁹⁾

1930년대 중반 이후부터 미국의 대 일본 정책을 살펴보면 일본의 위협을 과소평가한 흔적들이 곳곳에서 보인다. 이러한 과소평가와 더불어 진주만 공습이 임박해질 무렵에는 일본이 미국을 공격할리 없고, 경제적 압박과 적당한 수준의 억지력만 보여주면 독일과의 전쟁을 마칠 때까지 일본이 가만히 기다려 줄 것이라는 희망적 사고가 존재했다. 그렇다면 일본 위협에 대한 과소평가와 희망적 사고가 가능했던 원인은 무엇일까? 본 연구에서는 이것이 당시 미국 사회에 만연하게 퍼져 있던 인종적 선입관 때문이라고 분석한다.³⁰⁾

미국 예외주의, 앵글로색슨 우월주의 등 미국만의 독특한 우월주의는 앵글로색슨 계열 이외 그 어떤 인종도 자신들보다는 열등한 인종으로 비춰지게 만들었다. 착취와 혐오감의 대상이었던 흑인만큼은 아니었지만 일

29) 일본에 대한 위협인식을 다룬 가장 눈에 띄는 연구로는 다워(Dower)의 작업이 있다. 다워는 1941년부터 1945년까지의 태평양 전쟁을 분석하면서 주로 군사안보적, 경제적인 측면으로 분석되어왔던 기존 연구들의 한계를 지적하면서 인종주의(racism)의 역할을 강조한다. 특히 미국의 관점에서 바라본 일본과 일본인의 이미지와 일본의 관점에서 바라본 미국과 미국인의 이미지를 포괄적으로 분석하면서 서로가 서로를 바라 보는 관점에 인종에 대한 선입견과 편견이 매우 강하게 존재했음을 증명하고 있다. 일본의 위협을 과소평가하게 된 원인으로 인종적 선입견이 있었다는 본 연구의 주장과 동일하지만 시기적으로 1941년 진주만 공습 이후 전쟁의 진행과정에만 제한시키고 있고 인종적 선입관이 형성되게 된 구체적인 원인분석이 없어 아쉬움이 남는다. Michaela Hoenicke Moore, *Know Your Enemy: The American Debate on Nazism, 1933-1945* (New York: Cambridge University Press, 2010)

30) 루즈벨트의 사촌인 T. 루즈벨트 대통령, 해군 전략가로 잘 알려진 머한(Mahan) 등의 인물들은 모두 인종간에는 위계질서가 존재한다고 주장했다. 그중에서도 앵글로색슨 인종이 가장 뛰어나며 그렇기 때문에 영국과 미국이 성공할 수 있었으며 더 나아가 영국과 미국 두 민족의 결합이 인종의 초기 발전 단계에 머물러 있는 다른 열등한 인종들을 통제할 수 있는 ‘세계의 희망’으로까지 보았다. 흥미로운 것은 독일인들이 유럽인들 중에는 가장 진보한 인종이라고 생각했다는 점이다. Michael Hunt, M. Hunt, *Ideology and U.S Foreign Policy*, (New Haven: Yale University Press, 1987)

본인이 포함된 동양인 또한 적어도 자신들과 동등한 입장으로 인정되지 않았던 것만은 분명해 보인다. 19세기 내내 미국은 자신들을 연약한 동양 국가들을 가르치는 선생(tutor)으로서, 그리고 보호자(protector)로서 인식하며 가부장주의(paternalism)에 젖어 있었다.³¹⁾ 1854년 미국과 일본이 정식으로 국가 대 국가의 관계를 맺고 나서부터 일본인 이민자 수가 조금씩 증가했는데, 당시 중국인 이민자 수와 비교하면 턱없이 작은 규모였다. 하지만 1882년 중국인 배척법이 통과되고 중국인 이민자가 제한된 것을 계기로, 이번에는 일본인 이민자가 서부의 노동력을 채우기 위해 급속하게 들어오기 시작한다. 1870년대 149명이었던 일본인 이민자들이 1880년대에 2,270명으로 증가했고 이후 1890년대에는 25,42명까지 급격하게 증가했다.³²⁾ 특히 노동력만 제공했던 중국인 이민자들과는 달리 상대적으로 교육수준이 높았던 일본인 이민자들은 토지구매를 통한 농업정책으로 상당한 성공을 거두고 있었기 때문에 이들을 바라보는 서부 미국인들의 인식이 고을 리가 없었다. 이때부터 신문 헤드라인들은 반 일본 감정을 노골적으로 드러내기 시작했고 결국 1913년과 1920년 각각 제정된 반일본토지법은 일본인 1세와 미국 국적을 가지고 있는 2세 모두 토지구매를 금지했으며, 1924년 미 연방 상원의 압도적인 지지를 받으며 결의된 존슨법안은 일본인을 포함한 동양인의 이민을 실질적으로 금지시키게 된다. 이것은 당시 미국 사회에 만연해 있던 일본에 대한 인종주의적 편견이 표면으로 드러난 중요한 사건이었으며, 중일전쟁과 러일전쟁 승리 이후 조금씩 강대국의 반열에 합류하고 있던 일본으로선 대단히 수치스럽고 자신들의 자긍심에 상처를 준 사건으로 인식되었다.³³⁾

31) William L. Neumann, "Franklin D. Roosevelt and Japan, 1913-1933", *Pacific Historical Review*, 22 (1953): 143.

32) David J. O' Brien, Stephen S. Fugita, *The Japanese American Experience* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1991), 17.

33) Mark R. Peattie, *Ishiwara Kanji and Japan's Confrontation with the West* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975), 123, 양준희, 『티모스와 국제정치: 현실주의를 넘어서』(서울: 아세아문화사, 1999)에서 재인용

특히 1913년 일본인 이민법이 통과되자 자신들이 모욕을 당했다며 격분한 일본 내 군부집단들이 캘리포니아 해상 봉쇄를 주장하며 군함을 출동시킬 것을 요구까지 하게 된다. 일본 정부 관료들의 제지에 의해서 실행되지는 않았지만 이미 20세기 초부터 양국 간의 관계가 좋지 않았다는 것을 보여주는 하나의 사건이다.³⁴⁾ 하지만 이 사건은 관계가 잠시 나빠진 정도를 넘어선 것이어서 당시 주미 일본 대사와 미국의 국무장관의 회담이 주선되었고, 이번에는 육군과 해군을 비롯한 미국의 군부집단들마저 일본과의 전쟁을 준비해야 한다고 주장하게 된다. 당시 윌슨 대통령의 강력한 반대에 부딪혀 결국 양국 간의 직접적인 마찰이나, 전쟁 직전까지 가는 상황은 발생하지 않았지만 당시 미국 내에선 일본에 대한 적대적 감정이 한층 더 고조된다.³⁵⁾

그리고 여기서 당시 해군 차관보였던 루즈벨트는 일본에 대한 적대적 감정을 표출한 이들 중 한명이었다. 해군 소장 피스케(Fiske)는 1913년 5월 13일 날짜로 일본과의 전쟁 가능성이란 제목으로 일본이 경제적인 이유 때문에 필리핀과 하와이를 공격할 가능성이 있다는 내용의 비밀전문을 작성하고 자신의 견해에 동의하는 루즈벨트에게 이를 보고한다. 보고의 내용과 더불어 루즈벨트는 1914년 1월 18일 연설에서 현재 아시아 지역의 주둔하고 있는 함대는 일본의 공격에 취약하기 때문에 전력보강이 필요하다고 주장하였고, 따라서 공식적인 정책 차원에서 해군력을 증강할 것을 강력하게 요구하였다.³⁶⁾ 하지만 루즈벨트를 비롯한 강경론자들의 주장은 자국의 해군력 증강이 일본을 자극시킬 소지가 있다는 판단을 한 윌슨 대통령과 국무장관에 의해 거절당한다.³⁷⁾ 물론 당시 루즈벨트가

34) Thomas, A. Bailey, "California, Japan and the Alien Land Legislation of 1913", *Pacific Historical Review*, 1 (1932): 36-59.

35) Josephus Daniels, *The Wilson Era: Years of Peace, 1910-1917*, (Capel Hill: The University of North Carolina Press, 1944) 163-167.

36) Franklin D. Roosevelt, *New York Times*, Jan. 18, 1914, Assistant Secretary of Navy File, FDRL

37) Franklin D. Roosevelt, Assistant Secretary of Navy File, FDRL; Neumann,

해군력 증강을 요청한 이유가 일본의 위협 때문만은 아니었다. 독일의 잠수함전(submarine warfare)에 미국도 언젠가는 포함될 것이라는 판단을 내렸고 독일의 위협에 대처하기 위해서도 해군력 증강이 필요하다고 생각했기 때문이다. 이와 더불어 그는 한 국가의 국력은 해군력에 의해 좌우된다는 강한 신념을 가지고 있었기 때문이다. 하지만 필리핀 해안에 있는 극동함대의 전력을 증강시키고자 했던 그의 노력은 독일의 위협만큼은 아니더라도 일본의 위협 또한 분명하게 고려하고 있었다는 점을 보여준다. 그런데 여기서 중요한 것은 당시 일본의 위협이 군사력을 바탕으로 한 실질적인 안보 위협으로 인식되기 보다는, 인종적 선입견에 의한 위협의 성격을 지녔다는 사실이다. 1923년 7월 “*Shall We Trust Japan?*” 이라는 제목의 기고문에서 루즈벨트는 잠수함이나 비행기와 같은 현대기술의 발전은 서태평양 지역에서 일본의 지리적 이점을 강화시켰지만 마찬가지로 미국의 지리적 이점 또한 강화되었기 때문에 일본이 미국의 본토를 공격하는 것은 불가능하다고 주장했다.³⁸⁾ 루즈벨트의 이 기고문이 실리고 난 후, 영국의 해군 전문가였던 바이워터(H. Bywater)는 루즈벨트의 일본을 신뢰할 수 있는가?의 질문에 일본이 앞으로 계속해서 아시아 지역에서 영토팽창의 유혹을 버리지 못할 것이고 특히 영국의 식민지인 싱가포르가 위협에 놓여 있기 때문에 영국 그리고 네덜란드는 일본을 신뢰할 수 없다는 반박문을 작성한다. 하지만 루즈벨트는 바이워터의 반박문을 재반박하면서 일본인들은 열대인종(tropical race)이 아니기 때문에 적도 근처에서 번성할 수 없고, 그렇기 때문에 일본은 필리핀과 싱가포르, 그리고 네덜란드령 동아시아에 이해관계를 가지고 있지 않으며 호주와 뉴질랜드의 안보에 있어서도 일본이 대영제국을 상대로 전쟁을 감수하진 않을 것이라고 예상했다. 그리고 다시 한 번 루즈벨트는 서로 전쟁

“Franklin D. Roosevelt and Japan”, 145-146.

38) Shall We Trust Japan?, Jul. 1923, Franklin D. Roosevelt, Assistant Secretary of Navy File, FDRL

을 벌일 단 하나의 명백한 이유(a single valid reason)도 없다고 주장하면서 일본의 위협 가능성을 일축했다.³⁹⁾ 일본이 동남아 지역으로 팽창하지 않을 것이란 주장의 근거를 인종적 특성에 두고 있다는 점과 일본이 대영제국을 상대로 전쟁을 벌이지 않을 것이란 주장을 뒷받침하는 구체적인 군사전략적 증거가 없다는 점으로 미루어 볼 때, 정확한 전략적 계산이 아닌 인종적 선입관이 다분히 반영된 주장으로 보인다.

1937년 파나이 침몰 사건이 발생했을 당시에도 루즈벨트는 재무부 장관이었던 모겐소에게 일본이 중국내 미국 자산을 파괴한 것에 대한 보복으로, 일본인 자산을 압수할 수 있는 권한이 대통령에게 있는지 물어 보았는데 그는 일본에게 그들이 무엇을 잘못했는지를 가르쳐 주고 싶어 했고 더 이상의 이런 행동을 하지 못하게끔 단호한 경고를 하고 싶어 했다.

여기에 무엇보다도 일본에 대한 인종적 선입관이 가장 명확하게 드러난 대표적 사건은 1942년 일본인 축출법안이다. 1941년 12월 10일 진주만 공습 이후 대통령 포고령 9066(Executive Order 9066)에 의해 통과된 이 법안은 11만 명의 달하는 일본인들과 일본계 미국인들을 서부지역에서 대륙 안쪽으로 강제 격리수용토록 한 법안이다. 법안 통과 이후 1942년 2월 11일 루즈벨트의 허가를 받은 스티븐슨은 결국 일본인들의 강제 집행을 명령했는데 루즈벨트 본인이 대통령으로서 최종 판단을 내렸다는 점, 격리수용조치에 따른 군사 안보적인 명분이 분명치 않았다는 점, 그리고 하와이의 일본인들이 아닌 서부지역의 일본인들을 대상으로 했다는 점 등을 미루어 보면 일본인 격리수용조치가 전략적으로 반드시 필요한 조치가 아니었던 것을 추측해 볼 수 있다. 오히려, 파나이 호 사건과 같이 동양의 열등한 일본이 감히 미국을 상대로 공격을 가했다는 것에 대한 도덕적 차원의 대가성 보복의 성격이 더 짙었다고 볼 수 있다.⁴⁰⁾

39) Roosevelt to Baltimore *Sun*, Aug. 13, 1923, FDRL

40) 진주만 공습이 일본인들의 침보활동 때문이라는 주장은 그 증거가 희박했고 행정부

이제 다시 시점을 되돌려보면 1930년대 당시 워싱턴의 주요 정책결정자들은 기본적으로 일본을 신뢰하지 않았던 것으로 보인다. 1930년대 중 후반 이후부터 진주만 공습 전까지 미일관계와 관련한 1차 문헌들과 2차 자료들에서 공통적으로 드러나는 것은 일본이 믿을 수 없는 (untrustworthy) 국가이기 때문에 대화나 협상을 통한 타협을 이루는 것이 본질적으로 불가능하다는 것이다. 또한 일본이 믿을 수 없는 국가인 이유는 단지 일본인의 특징 때문만이 아니라 합의된 원칙을 잘 수용하지 않는 동양인의 기질(oriental character) 때문이라는 인식을 가지고 있었다.⁴¹⁾ 루즈벨트 또한 종종 그의 참모들에게 일본은 동양의 프러시아 놈들, 뻔뻔하고 공공연하게 약탈을 일삼는 족속, 미국이 추구하는 이상과 근본적으로 다른 가치를 추구하고, 항상 정복의 꿈에 젖어 있다는 식의 표현을 사용했다.⁴²⁾ 즉 일본인의 이미지는 동양이라는 큰 범주의 이미지의 틀 속에서 형성되었다고 볼 수 있으며 이러한 일본의 이미지는 동양과 일본에 대한 인종적 선입관의 기반을 둔 것이라 볼 수 있다.

따라서 이제부터 미국 정책결정자들의 대일 이미지가 일본의 위협을 과소평가하게 된 원인을 제공했는지를 따져 보아야 하는데 구체적인 정책결정과정을 들여다보면 당시 미국의 대일정책의 핵심은 크게 두 가지

내에서도 격리수용조치가 불필요하기 때문에 반대의 목소리가 없지 않았다. 또한 전략적인 이유에서 격리수용조치를 취한 것이라면 서부지역보다는 하와이의 일본인들을 대상으로 해야 했으나 그렇지 않은 이유는, 하와이 인구의 30% 이상을 차지하고 있던 일본인들을 수용할 선박문제와, 이들을 다 수용하고 나면 하와이의 경제가 마비될 것을 우려했기 때문이다. 따라서 진주만 공습과 현실적으로 연관이 없는 서부지역의 일본인들이 격리 수용조치의 희생양이 된 것이며 따라서 이것은 군사 전략상의 조치라기보다는 19세기 중반부터 존재했던 일본에 대한 인종적 선입관이 진주만 공습을 촉매제로 분출된 사건이라 보는 것이 옳다. 김봉중, 『제2차 세계대전 중 일본인 강제격리로 본 미국인의 반일본인 감정, 1882-1942』, 『미국사연구』, 6(1997)

41) Hornbeck memo, Sep. 2, 1939, file 711/94/1302, RG 59; “China: Japanese Conflict” Box 56, RG 56; Ballentine memo, May. 18, 1939, file 793.94/14878RG 59

42) Roosevelt to Rev. Malcomb E. Peabody, Aug. 1933, FDR-FA, Vol. 1, 370.

로 구분된다. 첫째는 최대한 일본과 불필요한 마찰을 피함으로서 미국이 아시아에서 불필요하게 연루되는 것을 막는 것과 둘째는 일본에 대한 경제적 압박조치를 취함으로서 군사적 대립을 대신하는 것이었다. 특히 루즈벨트와 헬에겐 미국이 많은 비용을 필요로 하는 전쟁을 감수할 만큼 아시아지역이 중요하지 않으며 일본의 위협 또한 크지 않다는 인식이 강하게 자리 잡고 있었다.

그런데 루즈벨트 행정부의 주요 정책관계자들의 메모와 전문 그리고 편지들을 자세히 살펴보면 대일정책이 처음부터 뚜렷한 청사진을 가지고 일관되게 추진되었던 것은 아니다. 국무부 내에서도 대일 온건파와 대일 강경파의 세력으로 나뉘는 현상을 발견할 수 있는데 온건파의 대표적인 인물로는 헐과 그류(Grew)가 있었고, 강경파의 대표적인 인물로는 혼베크와 모겐소 그리고 웰레스로 구분할 수 있다. 일본의 위협에 대응함에 있어서 이들은 서로 상반된 정책을 주장했는데 온건파들이 일본과 불필요한 마찰을 피함으로서 미국이 아시아에서 불필요하게 연루되는 것을 막는데 주력했다면, 강경파들은 일본에 대한 경제적 압박 뿐 아니라 중국에 대한 적극적인 지원 그리고 필요하다면 해군력을 과시하는 방법으로 일본에 단호하게 대처해야 한다는 입장이었다. 하지만 중요한 사실은 이들이 추구하는 대일정책의 방법은 명백하게 달랐음에도 불구하고 일본에 대한 이미지와 위협의 인식에는 큰 차이가 없었다는 것이다. 즉 그 누구도 일본이 미국을 공격할 것이라고는 예상하지 못했는데 이는 다시 말해서 ‘선 독일 후 일본’의 원칙대로 독일과의 전쟁이 끝날 때까지 일본이 기다려줄 것이라는 전략적 목표를 서로가 공유했고 단지 그 목표를 추구하는 전술적 방법에 있어서 차이가 발생했던 것이다.

대일 온건책의 강력한 지지자였던 헐의 입장은 30년대 내내 뚜렷하게 지속됐다. 앞서 언급한 바와 같이 미국의 대일정책은 일본과 불필요한 마찰을 피함으로서 미국이 아시아에서 불필요하게 연루되는 것을 막는 것과 일본에 대한 경제적 압박조치를 취하는 것이었는데 헐은 일본에 대한

경제적 압박조치뿐 아니라 중국에 대한 지원도 일본을 자극할 수 있다고 보며 모든 개입정책의 목소리에 반대했다.

하지만 혈이 일본의 위협을 두려워했기 때문에 이러한 정책을 추구했던 것은 아니었다. 오히려 정반대였다. 루즈벨트와 같이 독일의 위협이 더욱 중요하다고 판단한 그는 일본이 언젠간 무너지게 된다는 강한 확신을 가지고 있었다. 특별히 그에게 중요했던 것은 일본이 스스로 지쳐 제국주의적 야심을 포기할 때까지 중국에 묶여 있는 것이었다. 혈은 만약 중국이 계속 버텨주지만 한다면 중일전쟁이 장기화되면 될수록 일본에게 불리하다고 판단하였고 그렇기 때문에 최대한 미국의 개입을 줄이려고 했던 것이다.⁴³⁾ 겉으로 드러난 그의 모습만 보았을 때 그가 마지막까지 일본과의 전쟁을 피하기 위해 노력했던 것처럼 보이지만 사실 혈이 가지고 있었던 이러한 인식은 일본을 동등한 입장에서 협상 대상으로 보기보단 자유와 민주주의 그리고 특히 국제 자유무역질서를 깨뜨리는 휘방꾼의 이미지로서 부각되었기 때문이다.

1932년부터 1941년까지 주 일본 대사로 근무했던 그류는 루즈벨트 행정부의 관료들 중 일본에 대해서 가장 정확한 정보와, 인종적 선입관에 치우치지 않은 시각을 가지고 있었는데 그 역시도 대일 강경책에 반대했던 온건파 인물이었다.⁴⁴⁾ 1939년 여름 본국에 잠시 귀환했을 때 그가 목격한 것은 극도의 반일감정에 휩싸여 있는 일반 대중들과 일본에 대한 부정적인 이미지만 가지고 있는 루즈벨트 행정부의 관료들이었다. 그러나 일본의 이미지를 온건한 민간 지도자들과 영토적 야심에 젖어 있는 군부 집단으로 구별해야 한다고 주장한 그의 의견은 반영되지 않았다.

반면에 혈과 더불어 미국의 대일 정책을 조율했던 혼벡은 대일 강경파 중에서도 가장 영향력이 컸던 인물 중 하나였으며 진주만 공습 전까지

43) Hornbeck Letter to Cadogan, Apr. 13, 1938, FRUS 1938, Vol. 3, 153.

44) 당시 워싱턴의 주요 정책결정자들 중 그류 외에 일본에 거주한 경험이 있는 사람은 국무부 차관이었던 웰레스(Welles)가 유일했는데, 웰레스는 1915년부터 1917년까지 약 3년 동안 도쿄에 있는 자국 대사관에서 근무했다.

미국의 동아시아 정책 결정에 많은 부분을 담당했다.⁴⁵⁾ 국무부 내 극동 아시아 담당 (Head of Far Eastern Division) 국장이었던 혼벡은 병적일 정도로 일본을 싫어했는데 그는 일본의 중국침략이 계속됨에 따라 중국에 대한 지원, 일본에 대한 강력한 경제제재, 그리고 해군력의 과시를 통해 일본에 대한 강한 압박을 주장했다. 일본에 대한 그의 이미지도 온건론자들과 크게 다르지 않았다. 오직 힘만을 숭상하는 일본인들에게 설득이나 타협은 전혀 효과가 없으며 그렇기 때문에 미국 역시 힘 대 힘의 방식으로만 대응할 것을 주장했다. 그렇지만 그가 일본의 위협을 심각하게 받아들였던 것은 아니었다. 오히려 일본은 종이호랑이(paper tiger)에 지나지 않기 때문에 미국이 많은 노력을 기울이지 않더라도 적당한 수준의 힘만 보여준다면 쉽게 제압할 수 있을 것이라 믿었다.⁴⁶⁾

뮌헨협정이 있었던 1938년 9월이 영국과 프랑스에게 결정적인 시기였다면 미국에게 결정적인 시기는 1939년 봄이었다. 베이징, 톈진, 상하이, 난징을 점령한 일본은 1939년 2월 중국 남부 해안선에 위치한 하이난 섬과 남사군도까지 점령하고 3월에는 자국의 주권을 선언한다. 하이난 섬과 남사군도는 일본에게 중국으로 향하는 수송선을 봉쇄할 수 있는 동시에 동남아 진출의 발판을 마련할 수 있는 매우 중요한 전략적 요충지였다. 그런데 남사군도는 일본에게만 중요한 전략적 요충지가 아니었다. 오히려 일본의 남사군도 점령은 미국을 비롯한 연합국들에게 커다란 타격을 주었는데 그 이유는 남사군도가 프랑스령 인도차이나, 미국의 식민지인 필리핀, 영국 식민지인 싱가포르, 그리고 네덜란드령 동인도제도의 정 가운데 위치해 있었기 때문이었다. 즉 일본의 남사군도 점령은 동시에 이들 네 국가들에게 경제적 안보적 위협으로 다가왔던 것이었다.

하지만 미국의 적극적인 조치는 없었다. 여전히 혈은 일본을 자극해선 안 된다고 주장했고 4월에 있었던 루즈벨트의 기자회견 또한 침략국들의

45) Lafeber, "The Clash" 167.

46) Hornbeck Memo, Jul. 25, 1938, FRUS 1938, Vol. 3, 426.

행위 때문에 국제 자유무역이 위협받고 있다는 정도의 비난에만 그치고 만다.⁴⁷⁾ 그나마 동년 7월에 미일간의 상업조약을 1940년 1월부터 폐기한다고 일본에 통보한 것이 나름의 강경대응이었다. 그런데 여기서 흥미로운 것은 그류와 루즈벨트의 대화 내용이다. 9월 12일의 대화에서 그류는 만약 일본과 상업조약을 폐기하면 대미 자원의존도가 높은 일본은 곤경에 빠지게 될 것이고 자원과 석유확보를 위해 네덜란드령 동인도로 진출하게 될 것이라고 이야기한다. 하지만 루즈벨트는 일본이 그렇게 할 리가 없으며 만약 동인도로 진출한다 하더라도 그들의 함대를 쉽게 저지할 수 있을 것이라고 대답하며 그류의 의견을 일축한다.⁴⁸⁾ 여기서 알 수 있는 것은 일본에 대해서 가장 균형 잡힌 시각을 가지고 있던 그류조차도 일본이 미국을 공격할 것이라고는 예상하지 못했다는 점과 더욱 중요한 것은 루즈벨트가 일본의 위협에 대해서 지나치게 과소평가를 하고 있었다는 점이다. 헨리 노무라의 회담이 계속되면서 미국은 일본이 자신들의 요구를 수용하지 않을 것이라는 것을 인지했고 일본이 조만간 공격을 개시할 것이라는 여러 채널들을 통해 알고 있었다. 다만 설마 일본이 자신들을 공격 목표로 삼을 것이라는 가정은 하지 않았던 것이다. 아울러 당시 육해군 합동참모본부는 적절한 수의 병력을 태평양(하와이)에 배치해 놓기만 하더라도 일본이 공격을 하지 못할 것이라고 예상했다.⁴⁹⁾ 미국에게는 독일과의 전쟁을 마칠 때까지 시간이 필요했던 것이고 1941년의 일본과의 소모적인 협상은 단지 시간별비용 수단이었던 것이다.

이와 더불어 혼백도 진주만 공습이 있기 한 달 전인 1941년 11월 27일 전문에서 일본은 미국과 전쟁을 피하기 위해 모든 노력을 다하고 있으며 만약 일본과 전쟁에 돌입한다 하더라도 전쟁은 오래 가지 않을 것이며 미국의 압도적인 승리(complete victory)로 끝날 것이라고 예상했

47) Roosevelt Press Conference, Apr. 8, 1939, PPC, FDRL

48) General Board Memo to Secretary of Navy, Aug. 31, 1939, PSF, FDRL

49) Luis, Morton. 1962. Strategy and Command: The First Two Years. Office of the Chief of Military History Department of the Army, 70.

다.⁵⁰⁾

이상 살펴본 것과 같이 루즈벨트를 비롯한 다른 정책결정자들과 헐, 그리고 그류의 입장은 때론 상충되는 부분이 존재했다. 하지만 이것은 어디까지나 대일정책의 방식의 차이였을 뿐 기본적으로 추구하는 방향은 동일했다. 일본에 대한 경제재제와 중국의 지원을 반대했던 헐은 이러한 조치가 일본을 자극하여 미국과 충돌하는 것을 미연에 방지하려는데 주목했다. 반면에 웰레스, 모겐소 그리고 혼백과 같은 이들은 미국이 좀 더 적극적인 대일정책을 추구해야 하며 따라서 대일 경제재제와 중국 지원 그리고 필요하다면 자국의 해군력을 과시해서라도 대일강경책을 펼쳐야 한다고 주장했다.

하지만 전술한 바와 같이 이러한 차이가 있었음에도 불구하고 양쪽 진영 모두에게 있었던 것은 일본의 위협에 대한 과소평가였다. 일본은 언젠간 무너질 것이고 미국의 상대가 되지 않는다는 과소평가는 미국의 대일정책의 밑바탕이 되었고 따라서 강경이나 온건이나의 차이는 실제로 정도의 차이에 불과했던 것이다. 따라서 인종적 선입관에 의해 형성된 일본의 국가이미지와 더불어 위협에 대한 과소평가는 ‘선 독일 후 일본’ 원칙을 수립할 수 있는 중요한 전략적 토대를 제공해 주었다고 볼 수 있다.

5. ‘선 독일 후 일본’ 원칙의 수립

이상 본문에서 살펴본 바와 같이 ‘선 독일 후 일본’ 원칙의 배경에는 루즈벨트를 비롯한 정책결정자들의 인식이 중요하게 작용하였다. 그리고 이러한 배경을 통해서 ‘선 독일 후 일본’ 원칙은 ‘Plan Dog’ 메모와 ‘ABC-1’ 회담을 통해서 마침내 미국의 공식적인 정책으로 확정되었다.

50) Roberta Wohlstetter, *Pearl Harbor Warning and Decision*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1962), 264-265.

1940년 11월 12일 루즈벨트의 3선이 확실시되는 시점에서 당시 해군참모총장이었던 스타크(Stark) 제독은 자신의 보고서를 루즈벨트에게 제출한다. 26페이지로 구성된 보고서의 핵심 내용은 미국의 국가이익이 영국의 운명에 달려 있다는 것이고 따라서 미국은 태평양에서는 방어적인 자세를 취할 것과, 영국을 지원하기 위해선 그 어떠한 방법이라도 모색되어야 하며 미국의 주 전력을 대서양에 집중시켜야 한다는 것이었다. ‘Rainbow Plan 5’의 내용과 유사한 이 보고서가 바로 2차 대전 미국의 전략과 관련해서 가장 중요한 문서들 중 하나라고 평가받는 ‘Plan Dog’ 메모다. Dog가 명칭이 된 이유는 스타크가 보고서에서 제시한 A안, B안, C안, D안 중 D안을 따를 것을 주장했기 때문이다.⁵¹⁾ 각각의 안을 간략하게 정리하면 다음과 같다.⁵²⁾

A. 미국은 어떠한 전쟁에도 개입하지 않으며 서반구의 방어에만 집중한다. 동맹국들의 군수물자 지원에도 어느 정도 거리를 두며 적극적으로 나서지 않는다. A안이 결정될 경우 2차 대전에서 미국이 미치는 영향은 작을 것이다.

B. 대서양에선 방어적인 태세를 취하되 일본과의 전쟁에 전력을 집중한다. B를 선택한다면 영국이 독일의 공세에 버텨주어야 하며 적어도 미국이 일본을 완전히 물리칠 때까지 만이라도 버텨준다는 전제 조건이 성립되어야 한다. 만일 영국이 무너진다면 미국은 대서양으로 전력을 재집중해야 한다.

51) Memorandum for the Secretary. November 12, 1940. Navy Department. PSF(Safe) FDRL

52) Ibid.

C. 대서양과 태평양에 모든 전력을 동시에 집중하여 영국본토와 영국, 네덜란드령 식민지와 중국을 방어한다. 하지만 해군 전력이 대서양과 태평양으로 분산될 경우, 각각의 지역 방어를 겨우 지탱할 만큼의 전력으로 약화되며 만일 영국이 무너지거나, 말레이시아가 일본에게 넘어간다면 (일본의 남태평양 지배를 의미) 미국의 해군 전력은 추축국과 비교했을 때 심각하게 약화될 것이다. 만약 C안이 선택된다면 우리는 불리한 조건 (handicap)을 안고 양대 전장에서 전쟁을 감수해야만 한다. 만약 하나의 전장에서도 실패한다면 처참한 결과를 낳을 것이다.

D. 미국은 영국의 동맹국으로서 대서양에 전력을 집중하고 태평양에는 방어적인 태세를 취한다. 태평양에 전력을 배가시키는 것은 그만큼 독일과 싸울 수 있는 전력이 약해지는 것을 의미한다. D안을 따른다면 일본에게 강력한 압박을 줄 수 없다. 하지만 미국의 해군 전력을 한 곳에 집중시켜 대서양 전장의 승리 가능성을 높임으로서 영국을 방어하는데 도움이 되고, 만약 영국이 무너지더라도 미국은 아프리카 거점을 확보함으로써 남미 대륙의 방어 라인을 갖출 수 있다.

이렇듯 보고서에는 4가지 안이 제시되긴 했지만 보고서의 처음부터 끝까지 스타크의 주장은 일관되게 미국이 D안을 선택해야 한다는 것이었다. 한 가지 눈여겨 볼 점은 보고서 어디에도 독일과 일본의 군사력 수준을 평가한 내용은 보이지 않다는 것이다. 대서양의 집중해야 하는 것은 영국을 지켜내기 위함이고 영국이 무너질 경우 미국에게 닥칠 안보적, 경제적 위험 때문이었다. 반면 일본의 위협에 대해선 다음과 같은 언급이 있어 직접 인용하였다.

“우리가 영국의 동맹국으로서 독일과 이탈리아와 전쟁에 돌입한다 하더라도 일본의 직접적인 공격적인 자세는 없을 것이라고 예상된다. 일본

은 미국과의 전쟁으로 인한 궁극적인 결과를 두려워할 것이기에 아무것도 하지 않을 것이다. 대신 일본은 중립을 지키는 대가로 어느 정도의 양보를 요구할 수도 있으며 심지어 영국과 미국의 대중 지원의 완전한 중단을 요구할 수도 있을 것이다.”⁵³⁾

즉 앞서 본문에서 언급한 바와 같이 스타크의 보고서에도 일본에 대한 위협의 과소평가가 중요한 변수로 작용했음이 드러난 것이다. 일본은 미국과의 전쟁으로 인한 궁극적인 결과를 두려워할 것이란 스타크의 예상은 맞았다. 실제로 진주만 공습 직전까지도 일본 내에선 전쟁의 승리를 장담하지 못했고, 공습 자체를 반대한 목소리도 많았기 때문이다. 하지만 일본이 아무것도 하지 않을 것이란 예상은 완전히 빗나가고 말았는데 이 예상은 스타크 혼자만의 예상이 아니라, 당시 루즈벨트 행정부 내에서 그 누구도 이러한 일본이 미국의 본토를 공격할 것이란 예상을 하지 못했다는 점에서 의미하는 바가 크다.

어찌되었든지 스타크의 보고서는 논란의 여지없이 공동 위원회의 지지를 받았는데 오래전부터 대서양에 전력을 집중할 것을 주장한 육군의 전폭적인 지지를 받았다. 특히 스타크의 보고서는 이전부터 영국에 대한 지원에 강한 확신을 가지고 있었던 루즈벨트와의 견해와도 일치하는 것이었다. 1941년 1월 17일 스타크는 자신의 보고서를 직접 루즈벨트에게 제출하였고 보고서의 내용 그대로 더 이상 태평양 함대에 전력을 보강하지 말라는 명령과 함께 태평양에선 방어적 태세만을 갖추라는 명령을 받는다.⁵⁴⁾

이후 1941년 1월 29일부터 3월 27일까지 2차 대전 참전 계획을 논의하기 위한 영미간의 비밀회담이 워싱턴에서 개최되었다. 회담이 개최되기 이전 미 공동위원회는 자국의 회담 대표단에게 미국의 국가이익을 명시

53) Plan Dog Memo, Memorandum for the Secretary, Nov. 12, 1940, Navy Department, PSF(Safe), FDRL

54) Marshall Memo, Jan. 17, 1941, FDRL

한 가이드라인을 마련해 주었는데 이것은 스타크의 Plan Dog 메모와 크게 다르지 않았다. 첫째 다른 강대국의 군사, 정치적 위협으로부터의 서반구 보호 둘째, 영국에 대한 지원, 셋째 일본의 팽창에 대해선 외교적 방법으로 억제하는 것이었다. 그리고 전쟁이 발발할 경우 미국은 영국과 협력하여 독일의 공격을 최우선으로 막아낼 것이라는 지침도 전달되었다. 이러한 가이드라인은 해군부 장관인 녹스가 회담 개최되기 며칠 전인 1월 23일 루즈벨트에게 직접 보고하였고 몇 가지 미세한 표현의 수정을 거친 이후 곧바로 승인되었다.⁵⁵⁾

6. 결론

1930년대는 독일과 일본이 동시에 위협국가로 부상하고 있던 시기로서 미국은 양 국가 모두를 상대로 전쟁을 치르는 것이 현실적으로 어려웠다. 따라서 독일과의 전쟁을 먼저 수행하고 일본의 위협은 이후 대처하겠다는 전략을 세우면서 ‘선 독일 후 일본’ 원칙이라는 구체적인 전쟁 전략을 수립하기에 이른다. 이에 본 연구는 원칙의 수립원인에 대해서 독일의 위협이 일본보다 높았기 때문이라는 기존 연구들의 일반적인 경향과는 달리 아시아 지역을 중심으로 이 지역에 대한 미국의 안보/경제적 이해관계

55) 이후 1941년 1월 29일부터 3월 27일까지 2차 대전 참전 계획을 논의하기 위한 영미간의 비밀회담이 워싱턴에서 개최되었는데 이 회담에서 합의된 내용이 바로 ‘ABC-1’ 합의다. 여기서 영미 양국은 대서양과 유럽 지역이 전쟁의 결정적인 전장(decisive theater)이라는 점에 합의했으며 독일을 상대로 한 전쟁에 모든 전력을 집중시키고 만일 일본이 전쟁에 참여한다면 태평양 지역에서 방어적인 태세를 갖추 것을 명시하였다. Morton, “Germany First” 86; 1941년 12월 진주만 공습 이후 미국은 일본을 상대로 전쟁을 선포하며 2차 세계 대전에 개입하였는데 전쟁 선포 이후에도 곧바로 대서양의 전력을 태평양으로 재배치하지 않았다. 따라서 분산되어 있던 미국의 해군력에 비해 일본은 해군력은 한동안 우위를 점할 수 있었고 진주만 공습 이후 필리핀, 마닐라, 인도네시아, 싱가포르, 뉴기니 그리고 솔로몬 제도에 이르기까지 위로는 북태평양에서 밑으로는 남태평양 일대의 제해, 제공권을 장악할 수 있었다.

와 일본의 위협을 어떻게 인식했는지를 정책결정자 분석수준에서 추적해 보았다.

미국은 독일과 일본의 위협으로부터 각각 대서양과 태평양이라는 완충 지역으로부터 1차 보호를 받을 수 있었다. 하지만 직접적인 위협에 노출되어 있던 지역은 영국을 비롯한 유럽 지역과 중국이 있는 아시아 지역이었다. 따라서 미국에게 독일과 일본의 위협 중 하나라는 양자택일의 상황에서 어느 지역을 우선적으로 방어해야 하는가가 정책결정과정에서 중요한 영향을 미쳤던 것이다. 아시아 지역의 안보/경제적 이해관계가 낮았던 원인은 중국이 일본의 위협을 약화시키는 완충제로서, 그리고 하나의 거대한 시장으로서 인식되었기 때문이다. 하지만 시장으로서의 경제적 가치가 있다고는 하나 이것은 어디까지나 잠재적인 가치였을 뿐이었다. 미국과 중국의 실질적 무역거래량은 저조한 수준이었기 때문에 독일 위협에 직면한 유럽지역과 비교했을 때 아시아 지역의 방어는 우선순위에서 밀릴 수밖에 없었다.

그리고 일본의 위협에 대해선 이를 계속해서 과소평가하며 미국 특히 미국의 본토를 공격하지 않을 것이란 희망적 사고가 정책결정 전반에 걸쳐 나타났음을 살펴보았다. 일본의 위협을 과소평가한 가장 중요한 이유는 인종적 선입관 때문이었다. 20세기 초반 미국 사회에 만연하게 퍼져 있던 인종적 선입관은 아시아 인종 특히 일본인들에 대한 부정적 이미지를 형성하게 되었다. 전통적으로 신뢰할 수 있는 야만적인 국가의 이미지에 열등한 아시아인이라는 인종적 선입관이 더해져 일본의 위협을 실제보다 과소평가했던 것이다.

본 연구는 위협인식 연구에 있어서 외부의 위협 수준 그 자체보다는 그러한 위협을 받아들이는 주체, 즉 정책결정자의 중요성을 강조하였다. 그리고 외부의 위협은 정책결정자가 가지고 있는 신념체계라는 구조를 거치면서 인식된 위협의 수준이 실제와는 달라질 수 있음을 주장하였다. 1930년대 미국의 ‘선 독일 후 일본’ 원칙의 사례에선 신념체계를 구성하

는 여러 가지 인지적 변수들 중에서 인종적 선입관이 중요한 변수로서 작용했다. 그러나 인종적 선입관이 유일한 인지적 변수는 아니다. 향후 다양한 사례 연구를 통해 추가적인 인지적 변수들과 정책결정 사이의 인과관계를 밝혀낸다면 위협인식 논의의 이론화에 기여할 수 있을 것이다.

Works Cited

- Roosevelt Franklin D: Papers as President, Official File, Chinese-Japanese War 1937-1945 (China, Government of)
- Roosevelt Franklin D: Papers as President, Official File, Miscellaneous 1933-1941
- Roosevelt, Franklin D: Papers as President, President's Secretary's Files, Japan
- Roosevelt, Franklin D: President's Press Conference Files Stanley Hornbeck Papers
- General Records of Far Eastern Division, 1932-1941, RG 59
- United States Department of State Foreign Relations of the United States Diplomatic Paper, Japan, 1931-1941
- Harold L. Ickes. 1954, *The Secret Diary of Harold L. Ickes*, Vol. 1-3, The Lowering Clouds, 1939-1941. New York: Simon and Schuster
- 권용립, 『미국 외교의 역사』(서울: 삼인, 2010)
- 김봉중, 「제2차 세계대전 중 일본인 강제격리로 본 미국인의 반일본인 감정, 1882-1942」, 『미국사연구』, 6 (1997)
- 서보혁, 「미국의 동북아 세력균형 정책의 기원」, 『세계지역연구논총』, 22 (2004)
- 양준희, 『티모스와 국제정치: 현실주의를 넘어서』(서울: 아세아문화사, 1999)
- Bailey A. Thomas, "California, Japan and the Alien Land Legislation of 1913", *Pacific Historical Review*, 1 (1932)
- Barber D. James, *Presidential Character: Predicting Performance in the White House* (New Jersey: Prentice Hall, 1992)
- Barnhart A. Michael, *Japan prepares for total war: the search for economic security, 1919-1941* (Ithaca: Cornell University Press, 1987)
- Blum M. John, *From The Morgenthau Diary: Years of Urgency 1938-1941* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1965)
- Cohen I. Warren, *America's Response to China: An Interpretive History of Sino-American Relations*, (New York: Columbia University, 2000)
- Dallek Robert, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945* (New York: Oxford University Press, 1979)
- Daniels Josephus, *The Wilson Era: Years of Peace, 1910-1917*, (Capel Hill:

- The University of North Carolina Press, 1944)
- Goldstein Judith, Keohane Robert ed., *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institution and Political Change* (Ithaca: Cornell University, 1993)
- Heinrichs Waldo, *Threshold of War: Franklin D. Roosevelt & American Entry into World War II* (Oxford: Oxford University Press, 1988)
- Holsti R. Ole, "The Belief System and National Image: A Case Study" *Journal of Conflict Resolution*. 6 (1962)
- Hunt Michael, *Ideology and U.S Foreign Policy*, (New Haven: Yale University Press, 1987)
- Iriye Akira, *Across the Pacific*, (Harcord, Brace and the World, 1967)
- Knorr Klaus, "Threat Perception" in Knorr, Klaus. ed., *Historical Dimensions of National Security Problems* (Lawrence, Kansas: University Press of Kansas, 1976)
- Lafeber Walter, *The Clash: U.S-Japanese Relations Throughout History* (New York: Norton, 1997)
- Lotgren A. Charles, "United States vs. Curtiss-Wright Export Corporation: An Historical Reassessment", *The Yale Law Journal*, 83 (1973)
- MacGregor B. James, *The Lion and Fox: Roosevelt, 1882-1940* (New York: Brace, Harcourt, 1956)
- Moore, H. Michaela, *Know Your Enemy: The American Debate on Nazism, 1933-1945* (New York: Cambridge University Press, 2010)
- Morton Louis, "Germany First: The Basic Concept of Allied Strategy in World War 2" in Greenfield Kent, R. ed., *Command Decisions* (Washington D.C: Office of the Chief of Military History Department of Army, 1963)
- Neumann L. William, "Franklin D. Roosevelt and Japan, 1913-1933", *Pacific Historical Review*, 22 (1953)
- O' Brien, J. David, Stephen S. Fugita, *The Japanese American Experience* (Bloomington, IN: Indiana University Press, 1991)
- Schroeder, W. Paul, *The Axis Allian and Japanese-American Relations 1941*, (Ithaca: Cornell University Press, 1958)
- Smith E. Jean, *FDR* (New York: Random House, 2007)

- Utley G. Jonathan, *Going to War with Japan 1937-1941*, (Knoxville: The University of Tennessee Press, 1985)
- Walt Stephen. M, *The Origins of Alliances* (Ithaca: Cornell University Press, 1987)
- _____ “Why Alliances Endure or Collapse” *Survival*, 39 (1997)
- Wendt E. Alexander, “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, 46 (1992)
- Wohlstetter Roberta, *Pearl Harbor Warning and Decision*, (Stanford, California: Stanford University Press, 1962)

- 논문 투고일자: 2013. 04.17
- 심사(수정)일자: 2013. 05.14
- 게재 확정일자: 2013. 05.14

Abstract

Study of Threat Perception in Decision Making Process: A Case of ‘Germany First’ Strategy

Jae-Won Cho

(Korea Air Force Academy)

This research is a case study that analyses the determining causes of ‘Germany First’ strategy of the U. S which was the major war plan during the Second World War. As stated in the title, ‘Germany First’ strategy refers to a war plan that, with a cooperation of the allied powers which Great Britain was a representative figure, prioritized Germany as a first enemy to defeat, and to deal with Japanese threat later with fully concentrated military strength.

The research analyses and attempts to prove that the perceptions of decision makers had a decisive effect on decision making process instead of the level of military power of threatening nations. Along with this, the research analyses threat perception based on the study of national image. It is certain that, to Roosevelt and key decision makers, both Germany and Japan were regarded as nations threatening the value of liberty and democracy. However, due to the racial preconception, Japan was perceived as a traditionally untrustworthy nation obsessed with the delusion of militarism and imperialism; in addition, racial preconception as an inferior Asian made underestimate the actual level of the threat. Because Japanese threat is underestimated, a ‘wishful thinking’ that Japan would wait until the war with Germany is over prevailed among the decision makers and thereby allowed to established ‘Germany First’ strategy.

Key Words

‘선 독일 후 일본 원칙’ (Germany First Strategy), 위협인식(threat perception), F. 루즈벨트 (F. Roosevelt), 인종적 선입관 (racial preconception)