

미국의 대일점령정책

: 분석수준에 따른 역코스로의 전환 과정*

최운도 _ 동북아역사재단 독도연구소장

목 차

- I. 서론
- II. 기존의 연구들과 4개의 분석 수준
- III. 국제정치와 미국의 대외전략, 그리고 점령정책
- IV. 일본의 경제와 대응: 개혁과 경제, 그리고 사보타지
- V. 점령정책을 둘러싼 기관과 제도의 갈등: 워싱턴 vs. SCAP
- VI. 개인들의 합리적 선택: 대통령선거와 트루먼 vs. 맥아더
- VII. 결론

국문초록

미국의 대일 점령정책의 목적이 개혁에서 경제회복으로 옮겨가는 과정, 즉 역코스 정책으로 전환된 원인과 과정에 대해 살펴보았다. 이 작업은 4가지 분석 수준에서 이루어졌다. 국제체제 수준에서는 냉전이 원인이었다는 주장이나 자기합리화의 오류라는 가능성을 불식시킬 수 없다. 사건이 정책결정을 만든 것인지 정책이 사태를 만든 것인지 불분명하다. 일본의 경제적 어려움과 일본 정부의 사보타지 때문이라는 설명도 일본이 피점령국이었음을 고려하면 대답보다 질문을 더 많이 낳을 수 있는 설명이다. 정책결정집단 수준에서의 설명은 워싱턴 행정부의 조직개편, 반 맥

* 이 논문은 동북아역사재단의 연구용역 사업(NAHF-2017-기획연구(공동)-17)으로 수행한 연구결과임.

아더 연대의 출현, 케닌이라는 정책기획관의 등장, 비공식 이익집단과 언론의 역할 등을 통해 구체성과 과정을 잘 보여준다. 그러나 모든 세부사항을 살펴보아야 한다는 한계를 갖는다. 마지막으로 정책결정자 수준에서는 선거의 중요성, 개인의 정치력과 조직운영 스타일 등, 개인의 합리성이 고려된다. 이들 네 가지 수준의 분석이 종합적으로 고려될 때, 보다 나은 설명력을 낳는다.

주제어

역코스, 케닌, 맥아더, SCAP, 점령정책, GHQ

.....

I . 서론

일본의 아베 총리가 염원처럼 ‘탈각’하고자 하는 ‘전후체제’는 7년 점령정치의 산물이다. 그리고 그 7년은 일반적으로 세 개의 시기와 테마로 나누어진다.¹⁾ 첫째 시기는 점령에서부터 일본의 탈군사화와 민주주의 개혁이 진행되던 때이다. 둘째는 진행되던 개혁 정책들보다는 경제복구로 점령통치의 초점이 옮겨간 시기로 흔히 역코스 시기라 불린다. 세 번째 시기는 점령의 마무리 단계로 샌프란시스코 강화조약의 준비와 체결이다. 오늘날 일본의 정치와 외교를 이해하기 위해서는 전후체제 자체 뿐 아니라 그 체제형성에 결정적 역할을 한 7년 점령기에 대한 이해가 필요하다.

그 중에서도 본 연구는 점령 초기부터 역코스로 이전해가는 과정을 이해하는 것을 목표로 한다. 그 시기에 정책들이 형성되고 변화되고 실행되어 가는 과정을 4개의 분석 수준-미국의 점령정책에 대한 국제질서

1) <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/japan-reconstruction> (검색일: 2020. 5.4.)

의 영향, 피점령국 일본의 상황과 역할, 점령정책의 결정과 변화에 관여하는 행위자들 사이의 역학 관계, 그리고 주요정책결정자들의 통치 스타일—을 통해 살펴보고자 한다. 이들 중 첫째와 둘째 수준의 설명은 기존 연구들에 대한 소개를 중심으로 할 것이며, 셋째와 넷째 수준에서는 연구자 나름대로의 분석과 재구성을 통해 이루어질 것이다. 4개 수준이 어우러진 다각적인 분석이 미국의 7년 대일점령정책, 그 중에서도 역코스로의 전환 과정의 실체를 발견하는 데 도움이 될 것이다.

Ⅱ . 기존의 연구들과 4개의 분석 수준

1. 기존의 연구들

미국의 일본점령에 대한 연구는 지난 세월만큼이나 많은 연구 성과물들이 나와 있다. 별도의 목록집이 나와 있을 정도로 연구물들이 많은 뿐 아니라 이들 연구들은 엄청난 규모의 문서군(群)들과 함께 한다. 이들에 대한 소개는 영문 연구물들의 경우 로라 헤인(Laura Heine)²⁾의 논문으로, 일본에서의 점령사 연구에 대해서는 아마카와 아키라(天川晃)³⁾와 다케마에 에이지(竹前栄治)⁴⁾ 교수의 회고논문으로 대신한다.

일본의 민주화와 개혁 정책 실시에 초점을 둔 일본의 연구들은 점령 통치의 성과에 대해 찬성과 반대, 성공과 실패를 주요 논점으로 다룬다. 그 대표적인 경우가 이오키베 마코토(五百旗頭真)⁵⁾와 후쿠나가 후미오

2) Laura Hein, "Revisiting America's Occupation of Japan," *Cold War History*, 11(4)(Nov. 2011), pp. 579-599.

3) 天川晃, 「1970年前後の占領史研究とその周辺」, 『参考書誌研究』 第77号(2016.3), pp. 56-78.

4) 竹前栄治, 「占領研究40年」(2015.3.18.), 国立国会図書館東京本館での講演.

(福永文夫)⁶⁾ 그리고 가타오카 테쓰야(片岡鉄哉)⁷⁾를 들 수 있다. 후쿠나가 는 GHQ의 개혁정책을 긍정적으로 보는 반면 이오키베는 미국의 점령정책이 불합리한 과정들의 결과임을 지적하고 있으며, 가타오카의 경우는, 헌법 개정 에 대해서는 찬성하지만 미군의 주둔과 통치방식에 대해서는 반대하는 입장을 보인다.

미국에서 나온 연구들의 경우 가장 큰 주제가 바로 일본의 전후가 전전과의 연속인가 아닌가에 대한 연구라 할 수 있다. 그 대표적인 연구가 에드윈 라이샤워(Edwin Reischauer)⁸⁾의 연구다. 그는 전통적인 국파파 미국학자다. 원래 일본인들은 착하고 평화를 사랑하지만 제국주의 시기 잠시 군부의 손에 칼을 쥐어 주면서 잘못될 길로 가기 시작했고 다행히 맥아더 점령정부의 개혁 덕분에 일본은 새로운 나라로 태어났다는 것이 그의 주장이다.

이에 비하면 그 이후에 나온 주요연구들은 수정주의라 불린다. 일본은 달라지지 않았고, 역사문제도 청산되지 않았다는 입장들이다. 존 다우어(John Dower)⁹⁾의 경우 미국이 떠나자 이전의 관료들은 전쟁 때보다 더욱 강력한 관료들로 돌아와 일본사회를 지배하게 되었음을 주장한다. 사실상 점령 이전과 달라진 것이 없다는 입장이다. 그런가 하면 허버트 빅스(Herbert Bix)¹⁰⁾는 맥아더의 환상에 사로잡혀 제대로 보지 못했던 일왕 히로히토의 실체를 드러내 주었다. 그는 힘없고 나약한 군주가 아니

5) 五百旗頭真, 『米国の日本占領政策 戦後日本の設計図(上)』, 中央公論社, 1985, pp. 49~50.

6) 福永文夫, 『日本占領史 1945-1952: 東京・ワシントン・沖縄』, 中公新書, 2014.

7) 片岡鉄哉, 『日本永久占領: 日米関係, 隠された真実』, 講談社+α文庫, 1999.

8) Edwin Reischauer & Marius Jansen, *Japanese Today: Change and Continuity* (Cambridge: Harvard University Press, 1977).

9) John Dower, *Embracing the Defeat* (New York: W.W. Norton, 1999).

10) Herbert Bix, *Hirohito and the Making of Modern Japan* (New York: Harper Collins, 2000).

라 침략전쟁의 확대를 적극적으로 지지했던 인물이었다는 것이다. 맥아더의 잘못으로 천황제가 유지되고 역사문제가 해결되지 않고 있으니 달라진 것이 없다는 입장이다.

세 번째로 비교되는 연구가 제니스 미우라 (Janis Miura)¹¹⁾의 연구다. 법치를 강조하는 젊은 장교 그룹과 새롭게 등장하기 시작한 신흥 재벌집단, 그리고 근대고등교육을 받은 혁신관료들, 이 3자의 연합이 일본의 제국주의 행태를 주도한 것으로 본다. 점령통치가 끝나자 혁신관료들은 복권이 되었을 때, 군부와 구시대 재벌들은 상당부분 사라져버린 상황이었다. 구체제를 대표하는 요시다의 보수분류와 복귀한 혁신관료그룹을 대표하는 기시 노부스케의 보수방류가 주도한 보수체제가 현대 일본을 이끌게 되었다는 주장이다. 점령통치의 유산은 새로운 일본이 아니라 제국주의의 핵심세력들이 다시 권력을 장악한 체제로 돌아갔다.

2. 연구의 과제와 접근법

1945년 9월 2일 미국과 일본이 항복문서에 서명하자 연합군사령부는 일본군의 무장해제와 탈군사회를 시작하였다. 그리고 9월 중 곧바로 시작된 것이 헌법 개정을 위한 정지작업을 비롯한 각종 민주화 정책들이었다. 이렇게 시작된 점령정책은 입법과정을 통해 일본 사회를 변화시켜 나갔다. 그런데 1947년 후반부터 1948년에 걸쳐 점령정책의 초점이 개혁이 아니라 경제복구로 바뀌기 시작하였다. 기존에 계획되었거나 진행되고 있던 개혁정책들이 중단되거나 취소되었다. 그러한 경향은 점령이 끝날 때까지 계속되었다. 그 변화를 일컬어 ‘역코스’라 부른다.¹²⁾ 점령정책의 ‘역코스’는 왜 발생했을까? 그 발생 원인을 살펴보는 것이 본 연구의

11) Janis Mimura, *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State*, (Ithaca: Cornell University Press, 2011).

12) 이리에 아키라, 이성환 역, 『일본의 외교』, 푸른산, 1993.

목적이다. 이 작업을 통해 '역코스'의 구체적인 내용도 드러날 것이다.

이 주제와 관련된 연구들도 많이 존재하지만 대부분이 다음의 네 개의 분석수준에 대한 고려 없이 개별적으로 진행되었다. 그렇기 때문에 본 연구는 이들 분석수준에 따라 기존연구들을 재구성하고 관련 문서들에 대해서도 가능한 한 나름대로의 해석을 붙이도록 하였다.¹³⁾

네 개의 분석수준이란 첫째는 국제정치라는 가장 포괄적 수준이다. 둘째는 점령통치의 대상이었던 일본이라는 국가수준의 설명 요인을 제시하였다. 셋째는 이들 포괄적 수준의 설명들이 놓치고 있는 구체적인 갈등과 대결의 양상을 살핀다. 여기에는 조직과 관료체계가 주요 행위자로 등장한다. 넷째는 위의 세 가지 설명으로도 다하지 못한 개인 수준의 분석이다. 위의 네 개 수준의 분석은 높은 수준일수록 포괄적이거나 구체성을 추구하기 어렵고, 낮은 수준의 분석일수록 구체적이기는 하나 설명도구로서의 활용도는 떨어진다. 그러므로 본 연구에서는 위의 네 가지 수준을 모두 동원하여 점령정책이 경제개혁에서 역코스로 돌아서게 된 과정과 원인을 살펴본다.

Ⅲ. 국제정치와 미국의 대외전략, 그리고 점령정책

1. 종전 이전의 미·소 대립

미국의 대일점령정책이 '역코스'라 불리는 변화를 겪게 되는 최대의

13) 분석수준에 대한 논의는 다음의 연구들이 많이 제시하고 있다. Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979), James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nichols Publishing Company, 1980), Graham Allison, *Essence of Decision* (Boston: Little Brown and Company, 1971).

원인으로 꼽히는 것은 미국과 소련의 대립과 그 세계적 규모의 양상을 나타내는 냉전이다. 독일에 대한 연합군의 승리가 가시화되자 연합 4개국은 1945년 2월 얄타에서 회담을 하고 유럽의 전후처리와 소련의 대일 전 참전 등에 대해 합의를 한 바 있다. 소련은 러·일전쟁의 결과로 상실한 남사할린과 쿠릴열도의 반환, 그리고 만주에서의 철도와 항구 사용에 대한 우선권을 인정해 달라고 요구하였고, 루즈벨트는 소련의 요구를 대부분 수용하였다. 그러자 이 때 이미 영국의 처칠은 전후 소련의 영향력 확대 가능성에 우려를 표명하였다.

1945년 4월 루즈벨트의 갑작스런 사망으로 대통령직을 이어받게 된 트루먼도 일본에 대한 종전과 전후처리 과정에서 소련의 영향력 확대를 염려하고 있었다. 또한 조셉 그루(Joseph Grew) 전 일본대사와 허버트 후버(Herbert Hoover) 전 대통령 등이 천황제 인정을 조건으로 한 협상을 제시한 반면, 전쟁부 장관이었던 헨리 스티imson(Henry Stimson)과 육군부 참모총장 조지 마셜(George Marshall)은 일본의 조기항복 가능성에 대해 현실성이 없다면서 강경책을 제시하는 등 핵심 정책결정자들 사이에서도 의견 대립이 있었다. 그러나 이들 모두가 소련에 대한 우려에는 한 목소리를 내고 있었다. 얄타협정을 폐기해도 소련은 동아시아 정치에 개입할 것이라는 입장들이었다.

“동아시아에서의 소련을 어떻게 다룰 것인가 하는 것이 1945년 여름에 생겨난 전략적 대결의 문제들 중의 하나였다.”¹⁴⁾ 원폭투하 지역을 선정하는데 있어서 스티imson이 트루먼에게 도쿄와 교토는 제외할 것을 제안했을 때에도 일본이 패전 이후에 미국과의 화해보다 대결을 택하고 소련과 손잡을 가능성을 최소화하는 것이 이유였다. 또한 일본과의 전쟁 종결을 논의하기 위해 모인 포츠담 회의에서도, 일본의 항복 조건(일왕의

14) Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia* (New York: Oxford University Press, 1985), p.13.

직위 유지 여부)을 논의하는 자리에서도, 그리고 8월 10일 일본의 항복 조건에 대한 답신(일본국민들의 자유로운 의사에 따라 일왕의 지위유지를 허락) 작성 회의에서도 소련의 확장에 대한 견제 방안은 중요한 안건이었다.

8월 10일 밤 소련의 몰로토프 외무장관은 주소련 미국대사 해리먼(Harriman)에게 항복조건의 수정을 수용하는 대가로 점령군 최고사령관의 선정에 대해 소련과 협의할 것, 그리고 일본 내에 별도의 소련 점령지역을 둘 것을 요구하였다. 이와 관련하여 해리먼 대사와 몰로토프 외무장관 사이에 오간 언쟁에 대한 소식을 들은 스탈린은 소련이 두 문제에 대해 비토권을 행사할 생각이 없다면서 물러섰다.

2. 냉전을 향하여: 전후의 미소대립

미국과 소련은 2차 대전 중 유럽과 동아시아에서 연합국으로서 최소한의 협력 관계를 유지해왔다. 그러나 종전과 함께 잠재해 있던 대립이 표면화하기에 이른다. 여기에서는 일본의 항복 이후 3년 동안 깊어만 갈 양국의 대립을 몇몇 사례를 통해 알아본다.

첫 번째는 일본 본토 내에 점령 지역을 두려한 소련의 시도와 관련이 있다. 일본의 항복을 전후하여 극동지역에서 남하해오던 소련은, 1945년 8월 16일, 미국의 연합군사령관 지명을 수용하는 대신, 소련의 홋카이도 점령을 허용할 것을 요구해 왔다. 이에 트루먼은 알타에서 약속한 만주와 쿠릴열도에서의 소련의 진주는 허용하지만 더 이상은 받아들일 수 없다고 답하면서, 오히려 미공군과 기상관측부대가 쿠릴열도에 진주하도록 해 줄 것을 요구하였다. 이에 스탈린은 자신의 요구를 없었던 것으로 하였다. 해리먼 대사는 스탈린이 진정으로 개입할 의사가 있다고 하기보다는 미국을 떠 보기 위한 것이라고 판단하였다.¹⁵⁾

해리던 대사는 동아시아에서 소련의 목적은 발칸지역에서의 미국의 역할에 대해 균형을 이루는 것이라고 판단하였다. 그러므로 발칸에서와 같은 패턴으로 권위는 있지만 권한은 없는 감독 위원회를 만들어서 균형을 잡는다면 스탈린은 만족할 것이라 건의하였다. 마침 영국정부가 일본 문제에 관여하기 위해 비슷한 요구를 해 왔는데, 두 단계로 된 위원회를 구성하자는 것이었다. 이에 미국은 논의를 거쳐 8월 21일, 워싱턴에는 11개국 대표가 참가하는 극동자문위원회 (FEC, Far Eastern Commission)를, 도쿄에는 미·영·중·소 4개국으로 구성된 일본위원회(ACJ, Allied Committee of Japan)를 구성하자는 제안을 영국과 소련에 전달하였다. 극동위원회는 권고 역할에 국한된 것으로 강대국들이 합의하지 않는 한 그 결정은 강제성을 갖지 않으며, 합의가 이루어지지 않을 경우 미국은 강제성을 갖는 ‘임시 지령’을 낼 수 있도록 하였다. 그리고 일본위원회는 상황이 허락할 경우 최고사령관과 협의하는 기능만 갖도록 하였다.

두 번째 대립은 중국의 상황과 관련된 것이다. 1946년 초부터 소련은 동유럽 뿐 아니라 이란, 터키, 지중해 지역으로 까지 영향력을 확대하였다. 소련에 대한 반감이 쌓여가던 트루먼은, 알타회담이 극동에서 소련의 참전을 요구함으로써 쓸데없는 골칫거리를 만들었다고 지적하면서 “더 이상 소련의 칭얼거림을 받아 주는데 지쳤다”고 불평한 적이 있다. 그는 중국을 재건함으로써 중국과 한국에 강력한 중앙정부를 수립하여 소련의 위협에 대응하고자 하였다. 전 세계적인 미·소간 대립으로 이어질 적대감이 생겨나고 있었다.

중국에서는 국민당과 공산당 사이의 내전이 격화되었을 뿐 아니라, 만주에서는 소련군과 5만5천 명의 미 해병들과 백만이 넘는 일본군, 그리고 대규모 소련 점령군이 뒤섞여 있었기 때문에, 중국에서 미·소 충돌의 가능성까지 제기되었다. 거기다 소련은 한반도의 36도선 이북을 점령하

15) Schaller(1985), p. 58.

고 공산 괴뢰정권을 수립하는 움직임을 보이고 있었다. 1946년 초, 중국의 내전을 중재하고자 마셜이 특사로 중국에 파견되었다. 마셜은 중국으로 떠나기 직전 트루먼에게 어떻게 해서든 중국은 유지되어야 한다는 입장을 전했다. 중국을 지원 않으면 중국은 나누어 질 것이며 러시아가 만주를 지배하게 되면, 이는 태평양 전쟁의 목적을 상실하는 것과 같은 것으로 전쟁 패배를 의미한다는 것이었다. 그러나 일 년 뒤 마셜은 국민당에 대한 미군의 지원을 보장할 수 없다고 발표하면서, 일본과 태평양 섬들에 대한 통제만 계속된다면 중국에서의 공산당 승리도 미국의 안보 이익에는 위협이 되지 못한다는 판단을 내리게 되었다.¹⁶⁾ 같은 시기 해리먼 대사는 중국의 혼란에 실망한 나머지 '동경은 안정과 희망의 오아시스와 같다'고 표현하였다.¹⁷⁾ 그렇기 때문에 마셜이 중국을 떠나 워싱턴으로 돌아간 것이 미국의 동아시아 정책의 전환점이었던 것이다.

세 번째는 대립의 본격화를 보여준다. 1947년 3월 12일 트루먼은 상하원합동연설에서 트루먼 독트린을 발표했다.¹⁸⁾ 1947년 2월 극심한 경제난에 시달리던 영국이 좌익 게릴라와 싸우는 그리스와 터키에 대한 재정 지원 중단을 선언하였다. 그러자 미국이 소련의 위협에 시달리는 그리스와 터키에 경제복구를 위한 재정적 기술적 지원을 제안한 것이다. 터키에 대한 지원은 터키의 근대화와 정부 유지 뿐 아니라 중동의 안정에도 필수적이라는 것이 이유였다. 이는 유럽에서의 봉쇄정책을 시작하는 셈

16) Schaller(1985), p. 72.

17) Schaller(1985), p. 64.

18) 1948년 7월 4일, 그리스와 터키에서 소련의 위협에 대응하겠다고 약속함으로써 더욱 확대되었다. 비민주정권이라 할지라도 지원하고 소련에 대응하는 군사동맹들을 창설하겠다는 새로운 외교정책의 전조가 되었다. 1949년 나토의 결성으로 이어졌다. 트루먼의 연설에 앞서 공산주의의 확산을 썩은 사과가 통 전체를 썩히는 것에 비유한 바 있는데, 이는 1954년 아이젠하워 대통령이 베트남을 지원할 때 처음으로 사용한 표현인 도미노 이론과 같은 비유라 할 수 있다. 트루먼은 반덴버그 상원의원을 필두로 한 공화당 의원들의 초당적 지지를 받고 연설의 초안을 작성하였다.

이었다. 뒤따라 나온 것이 1947년 7월부터 실시된 마셜플랜이었다. 마셜은 전쟁으로 파산 지경에 이른 서유럽을 공산주의의 위협으로부터 구하는 길은 경제회복 밖에 없다고 판단한 것이다.

중국의 혼란과 부패에 실망한 미국이 동아시아의 안보를 위해 기댈 수 있는 곳은 일본 밖에 없었다. 그 때부터 미국에게 일본은 아시아에서 소련의 위협에 대응하는 보루로 인식되기 시작하였다.

IV. 일본의 경제와 대응 : 개혁과 경제, 그리고 사보타지

1. 일본의 경제난과 미국의 부담

일본과의 항복조약을 체결하기 위해 도착한 미군들은 괴멸 직전에 처한 일본의 경제상황에 깜짝 놀랐다. 그 참상에 놀라 핵폭탄은 일본의 항복을 며칠 더 앞당겼을 뿐이라고 판단할 정도였다. 일본인 군인 170만 명과 민간인 1백만 명, 총 270만 명이 사망하였는데, 1941년 일본 인구 7천4백만 명에 비하면 3~4%가 사망한 것이었다. 동경에 파괴되지 않은 지역들이라고는 나중에 점령군들의 주거지역으로 쓰일 부촌이거나 GHQ 본부가 위치한 금융가, 일본군 관료들의 거주지 정도뿐이었다.

이에 연합군최고사령부(SCAP)는 3천만 명 이상이 기아선상에 있음을 목격하고 대량식량원조 프로그램¹⁹⁾을 요청하였다. 1946년 여름 피크

19) 점령지역 행정구호원조(GARIOA, Government and Relief in Occupies Areas)의 일부분. GARIOA는 독일, 일본에서 육군이 도입한 프로그램으로 궁핍한 민간인들에게 식료, 연료, 약품 등을 지원하는 단기 임시방편용 프로그램이었다. 1945~1948년 사이에 있었던 대일 인도적 지원(GARIOA)은 10억 달러에 달한다.

에 이른 식량원조는 도쿄시민들의 2/3가 소비하는 하루 식량 칼로리의 1/4을 공급했으며, 금액으로는 점령기간 동안 5억 달러에 달했다. 또한 그 성과를 표현하자면 약 11백만 명의 목숨을 구한 셈이다. 거기다 SCAP은 위생문제 개선과 전염병 치료에 나섬으로써 2백만 명의 목숨 살린 것으로 알려져 있다. 또 다른 통계에 따르면 7년간 일본인들의 평균수명이 늘어났는데 남자들의 경우 19%(50세에서 59세로), 여자들의 경우 17%(54세에서 63세로)가 증가했다고 한다. 이로써 최고 사령관 맥아더는 일본인들 사이에 정복자가 아닌 질병과 배고픔으로부터의 자유를 가져다 준 '위대한 해방자'(Great Emancipator)로 기억되고 있을 정도다.²⁰⁾ 그리고 맥아더는 "배고픔은 사람들로 하여금 쉽게 이데올로기의 희생물이 되도록 하는 경향"이 있다고 말한 바 있다.

종전직후의 경제상황을 살펴보자. 전쟁으로 인한 파괴는 일본경제 총생산의 1/4인 260억 달러 상당으로 평가된다. 산업생산은 1930-34년 대비, 1946년에 32%, 1947년에 41%, 1948년에 64%에 불과하였다. 또한 1947년 세수는 계획의 1/3에 미치지 못하였고, 1947년의 수출은 1억7천만 달러인데 비해 수입은 5억3천만 달러로 심각한 무역적자를 겪고 있었다. 인플레이는 1946년부터 1948년 사이에 1,200퍼센트를 기록하였다.²¹⁾

그런데 1945년 8월 일본의 갑작스런 항복 선언으로 미국은 일본점령에 대한 청사진이 마무리되지 않은 상태에서 점령을 시작했다. 맥아더가 일본 아쓰기 비행장에 도착했을 때 그의 손에 들려 있었던 지령은 8월 22일 날짜의 SWNCC-150/3이었는데 수정을 거친 SWNCC-150/4가 9월 6일에서야 트루먼의 승인을 받았으며, 9월 22일 국무차관 애치슨은 백악관

20) Seymour Morris Jr., *Supreme Commander: MacArthur's Triumph in Japan* (New York: Harper Collins Publisher, 2014), 10장.

21) William Nester, "Ch.5. Demilitarization and Democratization, 1945-7," *Power across the pacific: A Diplomatic History of American Relations with Japan*, (Macmillan, 1996), pp. 215-217. Morris(2014), 21장.

지령으로 SWNCC-150/4/A (U.S. Initial Post- Surrender Policy for Japan) 를 공포하였다. 이들 문서는 ‘평시 일본의 경제활동의 재개’라는 부분에 “일본의 경제적 어려움은 자신들의 행동의 직접적인 결과이며, 연합군은 그 손해를 복구해주어야 할 부담을 지지 않는다.”라고 적고 있다. 문서 내용의 대부분이 일본의 군국주의자들과 그들의 경제활동과 제도에 대해 개혁하고 제거하는 것이 주된 내용이었다. 그 후 11월 3일에서는 맥아더 사령관에 대한 명령하달 체계에서 직접적인 상위 기관인 합동참모본부에서 최고 사령관에 대해 ‘전후 최초의 기본적 지시 사항들’이라는 제목의 JCS-1380/15가 나왔다. 그 문서의 Part II의 13항에는 “당신은 일본 경제의 강화나 일본의 경제적 부흥에 대해 어떠한 책임도 지지 않는다”라고 명시되어 있다.²²⁾

당시 일본 점령에 관심을 기울이는 미국인들은 많지 않았다. 1950년 이전까지도 대중들과 언론, 의회 등은 모두가 일본의 재건보다는 극적인 중국의 내전이나 유럽에서의 점령에 더 많은 관심을 쏟았다. 전쟁 당시에도 미국의 외교정책은 Asia First보다는 Europe First를 당연시 하였으며, 맥아더의 최대의 불만이나 핑계도 바로 그것이었다. 그리고 적어도 전후 18개월 동안, 즉 1947년 3월 트루먼 독트린이 나오기 전까지 트루먼 행정부의 고위 정책결정자들은 모두 맥아더에게 그 문제를 맡겨두는 것에 만족하고 있었다.²³⁾

그런데 1947년에 들어서면서 심각한 일본의 경제상황이 미국 내에서 논의되기 시작하였다. 여기에는 두 가지 측면이 있다. 첫째는 일본 경제가 붕괴할 경우 공산주의의 유혹과 위협에 대처하기 어렵다는 점이다.

22) SWNCC-150/3, SWNCC-150/4, SWNCC-150/4/a 출처: <https://www.ndl.go.jp/constitution/shiryō/01/022/022tx.html> (검색일: 2020.5.4); JCS-1380/15 출처: <https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryō/01/036/036tx.html> (검색일: 2020.5.4). 맥아더는 1) 포츠담 선언, 2) SWNCC 150/4, 3) JCS 1380/15를 “현대사 최고의 국가문서”라고 말한 바 있다. Morris(2014), 9장.

23) Schaller(1985), p. 22.

유럽에서의 마셜플랜이 바로 이러한 이유에서 시작되었던 것이다. 동아시아에서의 반공의 보루를 건설하기 위해서는 일본 경제의 복구는 피할 수 없는 선택이었다. 달러 부족으로 인한 원자재 부족과 그로 인한 무역적자와 달러 부족의 악순환을 개선하고자 미국은 일본에 대해 점령 지역 경제복구(EROA) 프로그램을 실시했다. 이는 일본의 마셜플랜이라 불리는데, 수출용 제품 생산을 위해 산업용 원자재 공급을 위해 지원하는 것으로 많은 면에서 마셜플랜과 유사한 목적을 가진 것이었다.²⁴⁾

두 번째 이유는 경제가 붕괴된 일본이 미국에게 영원토록 재정적 부담을 안겨줄 수 있다는 두려움 때문이었다. 대일 원조의 규모가 크기도 했지만 미국의 여론을 움직이기에도 첫 번째 이유보다는 두 번째 이유가 더 유용했을지도 모른다. 특히 공화당 지지자들 중에 많은 수를 차지하는 보수 고립주의자들에게는 이보다 이해하기 쉬운 이유를 제시할 수 없었을 것이다.²⁵⁾

24) 점령지역 경제복구(EROA) 프로그램으로 1948년에 1억8천만 달러가 지원되었다. 육군의 정책을 따라 기존의 4억 달러 지원 프로그램인 GARIOA에다 1억8천만 달러가 추가 지원되었다. 1948-1952년 동안 의회 지원의 대부분은 국내경제 활성화와 해외협력을 유지한다는 명분으로, 서유럽과 일본에 제공될 미국산 원자재와 제품 구입에 자금을 지원하는 것이었다. 마셜플랜은 단순한 재정지원이나 값싼 미국산 원자재 공급이 목표가 아니라 서유럽과 일본에서의 구조적 불균형의 해소에 초점을 둔 것이었다.

25) 대일 원조금액의 부담을 이해하기 위해서는 트루먼이 의회 합동연설에서 제시한 대외 원조의 논리와 비교해 보는 것이 도움이 될 것이다. “미국은 2차 대전에서 승리하는데 3천4백10억 달러가 들었다. 이것은 세계의 자유와 평화를 위한 투자에 해당한다. 제가 지금 그리스와 터키에 대해 제안하는 금액(4억 달러)은 이 투자의 1퍼센트의 10분의 1에 지나지 않는다. 이 투자를 잘 지켜야 하고 쓸모없는 것이 되지 않도록 하는 것은 물론이다.” 이 금액과 마셜플랜의 130억과 비교하면 일본에 대한 원조금액을 그다지 크다고 하기는 어려울 것 같다. 단지 일본 경제가 붕괴될 경우 장기적으로, 그리고 포괄적으로 미국에 미칠 부담은 이보다 훨씬 크다고 할 수 있을 것이다.

2. 일본 정부의 사보타지

일본 정부는 SCAP이 각서(SCAPIN)를 일본 정부에 보내면 담당 부처에서는 그것을 받아서 처리 하도록 되어 있었다. 그러나 일본의 관료들은 SCAP의 명령을 순순히 받아들이는 것처럼 행세를 했으나, 그 각서들이 관료체계를 거치는 동안 버티기, 변경 혹은 무산 등 면중복배(面從腹背)라 불리는 각종 저항의 방법들을 동원하였다. 그들은 심지어 SCAP이 판단의 근거로 삼는 정보들에 대해서도 왜곡을 일삼았다. 1946년 8월에는 민정국장 코트니 휘트니(Courtney Whitney)가 맥아더에게 보낸 메모에서 “일본 정부가 사령관께서 이미 결정한 사안들의 내용과 철학에 대해 실행하기 보다는 협상하려는 경향을 보이고 있다”고 말한 바 있다. 또한 맥아더도 요시다 총리에 대해 ‘기념비적으로 게으르고, 무능력’하다고 하면서 SCAP의 많은 개혁들을 무산시켰다고 비난했다.²⁶⁾

1947년부터 문제가 되기 시작한 경제문제에 대해서는 더욱 심각한 지적들이 있다. 1945년 8월 14일과 9월 2일, 일본 정부는 비축물자의 70%를 SCAP몰래 기업의 엘리트들에게 분배했는데, 끈질긴 노력에도 불구하고 전리품들 중 30%만이 회수되고 나머지는 암시장 등을 통해 거래되어 판매자는 엄청난 돈을 벌고, 배고픈 일반 대중은 절망에 빠지게 되었다. 점령 7년 동안 그렇게 처분된 노획품의 가치만 미국의 원조 총액 22억 달러를 넘을 것으로 추정된다. 경제와 관련된 수많은 SCAP의 각서들에도 불구하고 일본 정부는 1945년 9월부터 1946년 12월 사이에만 통화 공급량을 26배로 확대함으로써 초인플레이를 유발하였다. 이는 기업과 정치엘리트들을 보호하기 위한 것으로 빈부와 도농 격차를 더욱 심화시켰으며, 이에 SCAP은 이 같은 일본 정부가 만들어낸 문제를 해결하고자 미국정부에 더 많은 지원을 요청하였고, 미국 납세자들의 부담은 가중되었다.²⁷⁾

26) Nester(1996), pp. 204~205.

또 다른 일본 정부의 방해공작은 사보타지 전략이라는 것이다. 붕괴에 가까운 일본 경제의 성적표는 일본 정부의 정직한 노력의 결과라고 하기에는 너무나 신뢰할 수 없는 요소가 많았다. 특히 배상 협상에 있어서 철강원자재의 생산량이 1946년에는 55만 톤을, 1946년에는 63만 톤을 기록하고 있는데, 그렇다면 어떻게 한 해 생산 허용량을 4백만 톤, 5백만 톤으로 요청할 수 있는냐 하는 것이다. 이에 대해 비슨(T.A. Bisson 1947)은 헤럴드 트리뷴(*Herold Tribune* 1947.10.21)의 기사를 인용하여 다음과 같이 말하고 있다. “일본은 의도적으로 사보타지하고 있는데 그 이유는 강화조약에서 동정심을 유발하기 위한 것이다. 강화조약이 체결될 때까지는 일본 정부의 관계자들이 일본경제의 재건을 늦추거나 멈추려고 할 것이다. 점령 정부의 ‘소프트’한 대응에 용기를 얻은 기득권 세력들이… 배상은 최소화하고 해외 신용은 최대를 받아 내려는 속셈이다.”²⁸⁾

1947년 전반까지 진행된 SCAP의 수많은 개혁 정책들 중에서 헌법 개정은 물론이거니와 공직추방에서도 일본 정부의 버티기 수법의 전형이 나타났다. SCAP은 1946년 벽두부터 SCAPIN 550(바람직하지 않는 자들에 대한 공직 배제와 추방)을 반포하였다.²⁹⁾ 일본 정부는 그 각서의 집행을 1년간이나 미루다가 1947년 1월 4일이 되어 6개의 법령이 나오고 나서야 집행을 실시하기 시작했다. 대상이 20여만 명이라고는 하나 정확히 몇 명이 실제 추방되었는지는 알 수가 없다. 많은 대상자들이 조용히 자리를 지켰을 뿐 아니라, 일본 정부는 각서의 내용을 번역하는 과정에서 의도적으로 한 단계 높은 직급으로 번역하여 대상자 수가 줄어들기도 하였다.

1947년 봄까지도 점령정부는 일본 경제 운영은 SCAP의 책임이 아니

27) Nester(1996), pp. 215~215.

28) T.A. Bisson, “Reparations and Reform in Japan,” *Far Eastern Survey* 16-2(Dec. 17. 1947), pp. 241~247.

29) SCAPIN 550, “Removal and Exclusion of Undesirable Personnel from Public Office.” 1946.1.4. <https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9885619> (검색일: 2020.5.5).

라는 입장을 견지해 왔다. 그렇다면 SWNCC-150/4와 JCS-1380/15이 SCAP에게 보낸 메시지, 즉 정치개혁과 탈군사회는 철저하게 진행하되 경제상황은 걱정하지 않아도 된다는 것이 문제가 있었음을 의미한다. 또 다른 문제는 미국정부의 일본에 대한 초기 기본정책이 기존의 정부체제는 그대로 유지하면서 개혁정책을 실시한 것인데, 그 자체가 개혁의 한계를 인정하고 있었을 뿐 아니라 경제에 있어서는 효율의 추구보다는 사보타지의 가능성을 열어둔 것이라 할 수 있다.

V. 점령정책을 둘러싼 기관과 제도의 갈등 : 워싱턴 vs. SCAP

1. 9.17. 성명발표: 점령군 축소

1945년 9월 2일 미주리호에서 항복문서에 서명을 받은 맥아더는 그 날로 SCAPIN 1을 공표하고 일본군의 무장해제를 시작하였다. 그리고 불과 2주 뒤인 9월 17일 맥아더는 첫 번째 성명을 발표했다. 무장해제와 동원해제, 그리고 방역작업과 기아상태 해결 작업에 일본 정부 기관을 활용함으로써 인력과 시간과 예산을 상당부분 감축할 수 있었다고 자화자찬하였다. 이러한 속도라면, 주일미군 규모를 6개월 이내에 20만 명으로 급격히 축소할 수 있을 것이라고 했다.³⁰⁾

그러나 연합국들과 워싱턴에서는 난리가 났다. 개혁 달성은 고사하고 시작도 못했는데 점령 종료를 언급했기 때문이다. 전쟁부에서는 자체 조사에서 적어도 40만 명의 인원이 필요한 것으로 판단하고 있는데, 맥아

30) 연합군 최고사령관 맥아더의 성명, *FRUS* 1945, Vol.6, pp. 715-716.

더가 장병들의 인기 얻으려고 그런 발언을 한 것으로 판단했다. 그 보다 더 심각한 것은 트루먼 대통령이 의회의 반대에도 불구하고 평시징집연장안의 통과를 위해 애쓰고 있을 때 나온 발언이기 때문이다. 애치슨(Dean Acheson) 차관은 항의 전문을 보내기 전에 트루먼 대통령에게 전화를 걸었다. 맥아더의 성명이 대통령으로 하여금 크게 우려하도록 했고 대통령의 정책을 정확하게 반영하고 있지 않다는 메시지를 전문에 넣을지 여부를 물었다. 그러자 트루먼은 가능한 한 강한 톤으로 말하라고 했다.³¹⁾ 같은 날 참모총장 마셜도 맥아더에게 전문을 보내 아이켈버그가 점령은 1년 뒤면 필요 없을 것이라고 해서 놀랐는데, 거기다 사령관까지 비슷한 발언을 해서 동아시아에서 미국의 지위에 악영향을 미치고 있으며, 앞으로는 언론이나, 방문 위원회에 대해 성명을 발표하기 전에는 반드시 전쟁부와 협의하라고 지시하였다.³²⁾ 이에 대해 맥아더는 마셜에게 보낸 답신에서 자기는 그 발언이 본국을 당황하게 할 줄은 전혀 몰랐으며, 인원에 대해서는 언론이 마음대로 쓴 것이며, 자신은 전쟁부와 국무부의 방침과 전적으로 일치한다고 답하였다.³³⁾

나중에 밝혀진 바에 따르면 9월 4일 맥아더의 오랜 친구이자 열렬한 후원자인 시어서(Sears)의 회장 로버트 우드(Robert Wood)로부터 워싱턴이 대규모 징집을 유지하기 위해 맥아더의 일본 점령을 핑계로 삼기로 하고, 점령 기간도 늘리려고 한다고 알려 주었다. 그 소식을 들은 맥아더가 선수를 친 셈이었다.³⁴⁾

31) 애치슨 국무장관대리와 대통령과의 전화통화, 1945.9.17, *FRUS* 1945, Vol.6, pp. 716-717.

32) 참모총장(마셜)-맥아더 장군, 1945.9.17, *FRUS* 1945, Vol.6, pp. 717-718.

33) 맥아더 장군-참모총장(마셜), 1945.9.18., *FRUS* 1945, Vol.6, pp. 718-719.

34) Michael Schaller, "MacArthur's Japan: The View from Washington," *Diplomatic History* 10-1(Jan. 1986), p. 6.

2. 트루먼 독트린과 맥아더의 강화조약 성명 발표

1947년 3월 19일 맥아더는 기자 회견을 열고 일본과의 강화조약을 고려할 때가 되었다고 발표했다. 그는 1947년 3월초 완성된 국무성 휴 불턴의 조약 초안³⁵⁾을 들어서 알고 있는 상태에서 매우 관대한 조약에 대한 구상³⁶⁾을 제시하였다. 일본 점령은 세 개 단계로 진행되는데, 첫 번째 군사적 단계인 무장해제와 탈군사회는 완료되었고, 두 번째 단계인 정치적 단계는 일본의 민주화와 함께 완성되어 가는 단계에 있다. 세 번째의 경제적 단계는 무엇보다 중요한데 현재는 자유무역이 불가능하고 그래서 일본이 기아상태를 벗어나지 못한다고 하면서 ‘원자탄이 수천 명을 죽인다면 기아는 수백만을 죽인다고 지적하였다. 그렇기 때문에 지금 강화조약의 논의를 시작해야 된다는 것이었다. 단, 현 단계에서 점령군이 물러나면 UN이 일본을 통제하는 역할을 해야 할 것이라고 강조했다.

이 소식이 전해지자 트루먼이 깜짝 놀랐다. 불과 일주일 전 자신은 의회합동 연설에서 트루먼 독트린을 발표했기 때문이다. 트루먼 자신은

35) 휴 불턴의 초안은 민주화와 제한된 재군비와 산업화에 대해 25년간의 FEC 감시 후 점령을 공식적으로 종료하는 것을 골자로 하고 있다. Nester(1996), pp. 248-249. 그러나 1947년 3월 19일, 맥아더가 인터뷰를 실시한 날에는 국무성에서 그러한 안을 준비하고 있다는 소식만 전해 들었을 뿐이며 (FRUS 1945, vol.6, p. 448), 그날 휴 불턴은 도쿄에 체류하고 있었다 (FRUS 1945, vol.6, p. 452).

36) 1947년 3월 14일의 인터뷰 내용은 “Interview with Press Correspondents, Primarily Concerning Plan for United Nations Administration of Japan,” in *Political Reorientation of Japan: September 1945 to September 1948*, Report of Government Section, Supreme Commander for the Allied Powers (Washington: U. S. Govt. Print. Off., 1949), pp. 765-766. 맥아더는 일본의 무제한 주권의 회복과 영세중립, 그리고 이에 대한 유엔의 안전보장이 조약의 핵심 내용이다. 1947년 여름 이후 체결을 제안했으며 어떠한 일본 내 기지나 안보조약에 반대했다. 국무성 평화조약 준비과정에서 임시통제와 탈군사회에 대한 각서, FRUS 1945, vol.6, pp. 454-456. 조기강화의 이유로 “점령은 그 목적을 달성하는 데는 일정 기간만 잘 진행되지 길어지면 그 반대급부가 시작된다는 것이 분명한 역사의 교훈이다.(Nester 1996, p. 248)”

소련에 대항하기 위해 의회, 국민, 유럽동맹국들을 불러 모으려고 애쓰는데 맥아더는 봉쇄정책의 안보와 경제 기초를 무시하려 한다고 비판하였다. 1947년 5월, 애치슨 차관은 클리블랜드에서 “재건의 필수조건들”³⁷⁾이라는 연설에서 현재 유럽과 아시아의 공장인 독일과 일본은 휴무상태에 있으며 이러한 경제상황에서의 강화조약은 일본과 독일의 파산과 공산주의의 위협을 초래할 것이라면서 일단 대규모 경제지원을 통한 경제회생이 필요한 상태임을 강조했다. 그러면서 두 공장이 복구되고 돌아갈 때까지는 개혁정책들은 미루어 둘 것을 분명히 했다. 트루먼은 이 연설을 마셜플랜의 예고편이라고 했으며, 트루먼 행정부의 관련자들에게는 맥아더에 대한 대공세의 출발점으로 인식되었다.

맥아더는 조기강화로 선수를 쳤으나, 여론의 지지도 못 받은 채 자신을 견제해 온 워싱턴의 정계와 관계, 재계의 인물들이 연대하도록 하는 결과만 낳았다. 맥아더도 불턴과 마찬가지로 강화 이후의 일본의 안보와 미군의 주둔에 대해서는 대책을 제시하지 않고 있었다. 국제사회를 통한 통제 방안을 수용할 수 없었던 육군은 일본의 중립국 보장을 위해 소련의 협력을 요구하는 맥아더의 방안도 수용할 수 없었다. 1947년 후반부터 시작된 경제회복 우선 전략과 일본의 반독점법 완화와 배상완화 논의로 강화조약 논의는 수면 밑으로 가라앉게 되었다.

3. 배상정책과 재벌해체 정책의 전환을 위한 반 맥아더 연대

1) 행정부 조직의 정비

강화조약에 관한 맥아더의 인터뷰 사태 이후 해군장관 포레스텔

37) 1947년, 8월 7일 딘 애치슨의 연설. “The Requirements of Reconstruction” (May 8, 1947), <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/interviews-transcripts/> (검색일: 2020.5.4).

(James Forrestal)은 육군이 맥아더에 대한 통제를 상실했다고 비난하면서 대책이 필요하다고 생각하기 시작했다. 한 때 맥아더의 찬양자이자 철저한 반공주의자였던 그는 평소 소련의 확산을 막으려면 서유럽과 일본의 붕괴를 막아야한다는 것을 신념으로 가지고 있었다.³⁸⁾ 그는 점령지역의 경제문제는 소련의 침투를 가능하게 하는 만큼 소련에 대한 봉쇄는 기업인 주도의 경제회복에 달려있다고 생각하였다. 그는 또한 1947년 3월부터 4월에 걸친 시기에 독일과 일본에서의 점령정책의 변화에 대한 컨센서스를 도출하기 위해 내각 수준의 토론회 주도하였다.

참가자들은 독일을 유럽과 지역경제 통합의 중심으로 할 것에 동의하였고 포레스털은 독일의 복구에 관한 논의는 일본에도 그대로 적용되어야 한다고 주장했다. 일본인들에게 경제 붕괴 이전에 희망을 줘야하고, 그러려면 맥아더의 반재벌 정책을 중단시키고, 기업인들의 공직추방을 막아야 했다. 당시 전쟁부 장관 패터슨(Robert Patterson)이 맥아더에게 압력을 넣을 힘이 부족하다고 하자, 포레스털은 육군부와 전쟁부는 맥아더에게 명령 하나를 내릴 의지와 능력도 없다고 화를 냈다고 한다. 맥아더의 정치적 위상을 실감할 수 있는 부분이다.

1947년 1월 마셜이 국무장관에 취임하면서, 새로운 점령정책을 추진하기 위한 조직 정비에 들어갔다. 국무성은 구시대의 지역구도 뿐 아니라 코델 헐(Cordell Hull) 시기의 미미한 역할로 인한 좌절감, 그리고 조직보다는 자신의 정치력을 믿는 제임스 번즈(James Byrnes)의 통제 밑에서 표류하고 있었고, 전쟁부와 육군은 예산과 역할을 두고 분열하였으며, 중앙정보기구가 없어 정보수집과 정책실행에 장애를 겪을 뿐 아니라 각

38) 1946년 2월 모스크바에 외교관으로 나가있던 조지 케넌이 재무성으로부터 당시 소련의 외교정책 (IMF 창설 반대 등)을 설명해 달라는 부탁을 받고 국무장관 James Byrnes에게 보낸 전문이 Long Telegram이다. 당시 소그룹만 회람했는데 이전 동맹국이었던 소련에 대해 대결정책을 지지하던 해군장관 포레스털이 감동을 받아 케넌을 워싱턴으로 불러들였다. 케넌이 봉쇄정책을 구상해 냈을 때 그 핵심이 독일과 일본의 경제부흥이었다. Schaller(1985), 4장.

부처가 제각각 정책을 제안하다보니 모순과 중복의 폐해가 심각했다. 그러나 1947년 9월 국가안보법(National Security Act)이 통과되면서 국무성을 재조직하였다. 전쟁부와 육군부를 통합한 국방부(Defense Department)가 창립되었으며, CIA와 NSC가 생겨났다. 정책기획국(Policy Planning Staff)이 설립되어 초대국방장관에 임명된 포레스털의 추천을 받은 조지 케넌(George Kennan)을 수장으로 관료 라인을 초월한 장기목표를 수행할 수 있게 되었다.

결국 국무성과 국방성의 조직을 일신하여 일본점령에 주도적인 정책 수립과 주장이 가능하도록 한 것이다. 지금까지 SCAP과의 대립을 회피해 온 것과 달리, 각 부처에는 맥아더에 대한 도전에 적극적이며 자신감있는 인물들로 채워졌다. 국무부에는 마셜과 애치슨, 그리고 케넌 등이 맥아더의 권위에 숙이려하지 않았으며, 국방부에는 포레스털 국방장관, 케네스 로얄(Kenneth Royall) 육군장관, 윌리엄 드레퍼(William Draper) 육군차관 등이 SCAP에 문민지배를 심으려고 작정을 하고 있었다. 이들은 유럽에서의 봉쇄정책과 일관된 대일 점령정책을 추구하고 공업력을 회복한 일본을 동남아와 유럽으로 연결시킬 계획이었다.³⁹⁾

2) 배상문제와 반재벌해체를 위한 행정부 내의 반 맥아더 연대

1947년에 들면서 몇 가지 경제민주화 관련 법안들이 진행되자 반 맥아더 연대가 활동을 본격화하기 시작했다. 우선 1947년 1월에는 2차 공직추방법이 통과되면서 공직 추방의 대상이 확대되었고 5월 말까지 20여만 명이 그 대상에 올랐다.⁴⁰⁾ 둘째는 SCAP의 재벌해체법안 추진이었다. 점령초기, 핵심 정책 중의 하나였던 재벌해체가 일본 정부의 사보타지와 SCAP의 소극적 태도로 제대로 진행되지 못하자, 트루먼 정부에서는 보다

39) Schaller(1986), p. 10.

40) 결과적으로 1951년 11월까지 이들 중 17만 명이 해제되었다.

철저한 조사와 정책집행을 위해 사법부 인원들로 구성된 에드워즈(Corwin Edwards) 위원회를 도쿄에 파견하였다. 그 때 이와 비슷한 상황을 겪은 정책이 바로 배상정책이다. 이 경우에는 폴리(Edwin Pauley)를 대표로 하는 위원회를 파견하여 일본의 공업생산력을 조사하고 배상정책을 제안하도록 하였다.⁴¹⁾

1947년 1월부터 워싱턴의 분위기 변화를 감지한 맥아더는 일본 정부에게 재벌해체와 반독점정책 관련 개혁법안 제정을 서두를 것을 일본 정부에 촉구하였다. 독점자본주의의 폐해가 혁명봉기를 초래할 위험이 있기 때문이라는 것이 명분이었다. 그러나 맥아더의 진짜 목적은 일본의 미래 전략을 지배하고 행정부가 새로운 정책을 적용하는 것을 방해하는 데 있었다. 이는 1948년 11월에 있을 대통령 선거와 관련이 있다. 트루먼 행정부가 일본 경제 복구의 공적을 세우는 것을 방지하고, 특히 자신에게는 트루먼과는 다른 개혁가이자 독점분쇄자의 이미지를 만들기 위한 것이었다.

워싱턴의 대응은 배상문제에서부터 시작되었다. 예상외로 탈군사화와 민주화가 급속히 진행되는데 비해 경제침체가 심각해지자 일본의 경제 회복을 요구하는 목소리 높아졌다. 폴리의 배상 프로그램을 실행하는 데 있어서의 문제점⁴²⁾ 지적을 맥아더는 자신의 산업정책에 대한 비판으로 인식하였다. 1947년 1월에는 전쟁부에서는 스트라이크(Clifford Strike, 공

41) Corwin D. Edwards, *Report of the Mission on Japanese Combines* (1946,3); Edwin Pauley, *Report on Japanese Reparations to the President of the United States: November 1945 to April 1946* (Apr. 1, 1946). 재벌해체에 대해서는 Howard Schonberger, "Zaibatsu Dissolution and the American Restoration of Japan," *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 5(2) (1973), pp. 16-31.

42) 폴리 보고서는 1948년이면 무역흑자가 가능할 것으로 예상하였다. 그러나 1947년과 1948년에 각각 3억6천만 달러와 4억2천만 달러의 적자가 발생하였다. 그 보고서는 중국이 일본의 산업기계 생산에 대한 최대 고객일 것으로 예상했으나 그렇게 진행되지 않았기 때문이다. Yoneyuki Sugita, *Pitfall or Panacea: The Irony of US Power in Occupied Japan, 1945-1952* (Routledge, 2003), p. 39.

업컨소시엄의 대표)가 폴리 프로그램의 적용에 대한 산업기술 조건에 대해 검토하기 위해 특별위원회를 구성하여 동경에 파견하였다. 맥아더도 징벌적 배상을 추구하는 폴리 보고서의 배상정책이 일본의 경제회복을 어렵게 하고 있다고 수정을 요청한 바 있다.⁴³⁾ 스트라이크는 1946년의 프로그램에 집착할 필요가 없음을 숨기지 않으면서, 일본의 재건에 필요한 것들을 제거하는데 대해 반대하는 입장을 표명하였다. 4월까지 의견 대립이 지속되었으나⁴⁴⁾ 상황은 스트라이크 보고서에 유리하게 흘러감으로써 ‘역코스’ 지지자들이 폴리 보고서의 배상정책 프로그램을 전면 중단 시키게 되었다.

배상문제에 있어서의 혼란은 반 재벌정책에 영향을 미쳤는데, 두 사안이 얽히면서 SCAP도 SWNCC도 1946년에는 1년간 손을 놓고 있었던 상태였다. 그런데 1946년 3월에 나온 에드워즈 보고서를 기초로 한 재벌해제 정책인 SWNCC-302/4가 1947년 5월에는 극동위원회에 전달되어 FEC-230이라 불리는 비밀문서가 만들어졌다. 그러자 SWNCC-302/4의 존재를 알고 있던 맥아더는 가다야마 데쓰(片山哲)의 사회당 정부에게 재벌해제 법안을 조속히 처리하도록 압박을 가하였다. 1947년 후반부에는 FEC-230 문서의 존재가 알려지면서 미국과 일본에서 SCAP의 개혁정책이 일본을 사회주의 국가로 이끌고 간다는 우려의 목소리가 터져나오기 시작했다.

1947년 6월에 들어서자 포레스텔은 내각수준의 회의를 주도하여 국무

43) 폴리-국무장관, 1946.12.28., *FRUS* 1946 vol.6, pp. 602~605. 폴리 보고서에 대한 SCAP의 코멘트에 대해 폴리 대사가 국무장관에게 한 답신. 폴리 보고서의 배상 대상 10개 분야들 중 7개에서 일본의 보유수준을 상향조정하는 것이 필요하다는 지적에 대해 수준보다 시점이 더 중요하다고 답하였다.

44) 1947년에 제출된 스트라이크 리포트는 폴리 리포트와 달리 일본에는 잉여생산 능력 없다는 것을 출발점으로 삼고, 일본의 생산능력에 영향을 미치는 기계장비에 대한 배상은 신중해야 한다는 입장이다. 부족한 것이 있다면 오히려 미국이 지원해야 한다고 강조했다. 그러자 폴리는 그러면 아시아 국가들의 경제회복 불가능하고 미국이 약속을 어기면 세계 모든 국가들이 적대시 할 것이라 지적하였다.

성으로 하여금 일본의 배상정책을 전면 개편한 SWNCC-381 “일본경제의 재생(Revival of the Japanese Economy)”을 작성하도록 하였다. 이 문서는 새로운 정책을 위한 ‘시동계획’이라 명시하고 있으며, 국무성은 미국의 대일정책에 있어서 SWNCC-381이 최우선 과제가 되어야 한다고 강조하였다.

7월 말에는 전 도쿄대 영어강사인 카우프만(William Kauffman)이 FEC-230을 입수하여 “GHQ의 재벌 해체 정책은 너무 급진적이어서 미국의 국익에 맞지 않는다”는 요지의 리포트를 뉴스위크에 실었다.⁴⁵⁾ 이 기사에 트레이퍼 장군은 크게 놀라, 자신이 육군부장관에 임명(8월 31일)된 바로 다음 달인 9월 1일에 일본의 상황을 직접 확인하기 위해 도쿄를 방문하였다. 일본 경제의 미래에 대한 암울한 걱정을 안고 돌아온 그는 점령정책의 대전환을 생각하게 되었다. 비슷한 시기인 8월 중순, 배상문제와 재벌해체 등의 안건들이 정책기획국으로 이전되면서 케년이 일본문제에 집중하게 되었다.

1947년 10월, 국무성의 케년과 육군의 트레이퍼가 아직은 각각 별도로 움직이고 있었다. 그런데 트레이퍼 부장관이 SWNCC-384(“일본경제의 재건(Economic Recovery of Japan)”)를 마련하고 10월 3일 정부 부처간 협의의 시작하였다. 이 문서는 경제회복과 역코스를 연결시킨 최초의 공식 문서로 알려져 있으며 점령정책의 변화를 “shift in emphasis”라는 표현으로 강조하였다. SWNCC-384에 대한 의견을 의뢰받은 국무성은 SWNCC 384의 필요성을 부인하였다.⁴⁶⁾ 그러나 육군은 FEC-230을 집행하려고 하는 극동위원회와 협의하지 않을 수 없는 국무성의 한계를 잘 알고 있었다. 두 부처 간의 견해차가 좁혀지지 않은 채 1948년 1월이 되었다. 국무

45) 다케마에 에이지, 송병권 역, 『GHQ: 연합군 최고사령관 총사령부』, 평사리, 2011, p. 219.

46) SWNCC-341는 Saltzman to Committee, 1947.10.9, *FRUS* 1947, vol.6, pp. 302-305. SWNCC-381은 http://archive.history.go.kr/image/viewer.do?system_id=000000149118.

성 내 담당이 점령지역국의 경제담당자들로부터 정책기획국과 극동국으로 바뀌면서 해결의 실마리가 보이기 시작했다. 이 부서들은 점령지역국과 달리 극동위원회와의 협의에 대해 신경을 쓸 필요가 없었다. 그러자 1월에 케네스 로얄(Kenneth Royal)이 육군장관에 취임하면서 드레이퍼의 손을 들어 줌으로써 육군의 우세가 기정사실화 되었다. 육군에서는 타협의 모양새를 갖추기 위해 대일경제정책에 대해 “shift”라는 단정적 표현이 아니라 “more emphasis”라는 표현으로 교체할 것을 제안하였고 그것이 받아들여져 공식화되면서 맥아더에게 하달되었다.⁴⁷⁾ FEC-230을 대체할 수 있게 된 것이다.

정책기획국의 케넌은 10월 14일 강화조약과 관련된 정책보고서(PPS-10)를 제출했다. 일본경제의 복구와 안정이 군사안보 만큼 중요함을 강조하면서 진행 중인 SCAP의 개혁정책들의 현황과 앞으로의 전망을 판단하기 위해서 추가적인 정보의 확보가 필요한 상황이라고 지적하였다.⁴⁸⁾ 그에 따라 1948년 3월에는 정보수집을 위해 마셜은 케넌을, 포레스털은 드레이퍼를 같은 시기에 도쿄로 보냈다.

케넌이 이 때 도쿄에서 작성한 것이 PPS-28이다. 당분간은 미국의 대일정책의 핵심은 일본의 경제회복이 되어야 한다. 그리고 극동위원회 참가국들이 합의에 이를 수 있을 때까지는 강화조약은 그냥 내버려 두고 준비만 해 나가야 한다. 그 외 모든 대일정책은 일본의 자율성과 경제회복에 맞추어져야 한다. 공직추방, 반독점법, 배상정책 등은 모두 최소화되거나 취소되어야 하고 SCAP도 일본 정부의 행정에 관여하지 말아야 될 뿐 아니라 점령비용에 있어서도 일본 정부에 부담을 주지 않도록 해야 한다는 것이 요점이다. 그 후 이 문서는 수정을 거쳐 NSC-13으로 발전해

47) Paul J. Heer, *Mr. X and the Pacific: George F. Kennan and American Policy in East Asia*, (Ithaca: Cornell University Press, 2018), pp. 56-61.

48) 정책기획국장의 메모랜덤, 1947,10,14, *FRUS* 1947 vol.6, pp. 536-543.

간다. 트레이퍼 부장관과 동행했던 존스톤 위원회는 일본의 배상계획 대부분을 취소하거나 최소화할 것을 담은 보고서를 제출하였다.⁴⁹⁾

1년이 넘도록 진행된 전방위적인 공격에 맥아더는 물러서기 시작했다. 1948년 봄, 육군과 국무성은 탈집중 심의위원회를 구성하여 반재벌 정책의 대부분을 취소시켜 버렸다. 그리고 여름이 되자 SCAP은 자체적으로 보수적인 입장으로 변하면서 급진주의자들을 추방하고, 일본 정부로 하여금 노동조합들 엄격히 규제하도록 지시하는가 하면 이전의 공직추방 대상자들의 수를 급격하게 줄여 나갔다. 이로써 기존의 민주화와 개혁이 중심이 되었던 점령정책들 중 일본 경제의 회복과 관련된 분야들에서는 보수화가 진행되게 되었다. 그것을 우리는 미국의 대일 점령정책의 ‘역코스’라 부른다.⁵⁰⁾

3) 행정부와 로비세력과의 연대

특히 반독점법과 배상정책의 완화와 관련해서는 워싱턴의 정책결정 그룹 이외에 그들의 뒤에서 정책의 저지와 변화를 촉구하는 이익집단이 있음에 주목할 필요가 있다. 정책결정 그룹을 이용하기도 하고, 도움을 주기도 하면서 함께 정책을 만들어 나갔다. 그 대표적인 존재가 1947년 초부터 워싱턴의 정책결정 그룹 내부의 결속을 다지도록 도와주고 일본의 고위관계자들을 이어주며, 필요하면 여론을 동원하면서 SCAP을 압박

49) 폴리보고서와 스트라이크 보고서, 존스톤 보고서가 제안한 배상액 비교는 Jerome Cohen, "Reform vs. Recovery," *Far Eastern Survey*, 17-12(Jun. 23, 1948), pp. 137-142 참조.

50) 케넌의 보고서는 1948년 10월7일 나온 NSC13/2에서 점령정책의 핵심이 정치, 사회적 개혁으로부터 경제재건으로 옮겨갈 것을 제안하였다. Kennan은 이 변화를 'shift'라 불렀고 "a major shift in U.S. policy"라는 표현의 기초가 되었다. "reverse course"는 당시의 정책변화를 지나치게 단순화한 표현으로 점령기 동안 한 번도 나온 적 없는 표현이다. 1950년대 일본학자가 점령을 평가절하하고 일본의 독립 주장하기 위해 쓴 표현이며 이어서 미국 외교정책에 비판적인 수정주의 미국 역사가들이 퍼나르면서 확산되기에 이르렀다. Morrison(2014), 20장.

해온 Japan Lobby였다.

1947년 초, 도쿄에서 일어나고 있는 공직추방, 반재벌정책, 배상정책 등과 관련하여 상무장관 해리먼(Averell Harriman, 뉴스위크 설립자, 대주주, 이전 이사회 멤버)은 자신이 속해 있는 회사의 사주이자 주간지 뉴스위크(Newsweek)의 외교편집장(1945-1954)인 해리 켄(Harry Kern)에게 활동을 촉구하였다. 그는 뉴스위크의 도쿄지국장 파켄햄(Compton Pakenham)과 함께 워싱턴의 반맥아더 연대의 대부분의 인물들과 일본의 전현직 고위층과 연결시키는 역할을 하였다. 거기다 켄과 카우프만의 만남은 FEC-230을 취소시키는 데 있어서의 Japan Lobby의 역할을 위해 결정적인 것이었다. 카우프만이 작성한 카우프만 포고서는 켄을 통해 워싱턴 정책결정그룹과 일본 대장대신에게 전달되었는데, 그 중에 육군 차관 드레이퍼(월가의 Dillon, Read 투자은행의 휴직 부회장 출신)는 확인 차 도쿄를 직접 방문하였고 그 보고서가 사실임을 국방 장관 포레스텔(Dillon, Read)에서 드레이퍼와 파트너로 근무)에게 보고하였다. 켄이 동원한 뉴스위크는 1년간 10여 차례에 걸쳐 점령정책과 SCAP, 그리고 맥아더에 대한 비판 기사를 쏟아 내면서 워싱턴 정책집단의 결정을 지원하였다.⁵¹⁾

Ⅵ. 개인들의 합리적 선택 : 대통령선거와 트루먼 vs. 맥아더

트루먼이 일본에 대해 징벌적 전후처리를 포기하고 ‘소프트 피스(Soft Peace)’로 전환하게 된 이유는 무엇인가? 맥아더가 1945년 9월에 철수성명을, 1947년 2월에 강화조약 성명을 낸 이유는 무엇일까? 그리고

51) Howard Schonberger, “The Japan Lobby in American Diplomacy, 1947-1952,” *Pacific Historical Review* 46-3, pp. 327-359.

1948년 초부터 맥아더가 ‘역코스’ 정책을 수용한 이유는 무엇일까? 이러한 질문들에 대한 대답은 맥아더와 트루먼에게 있어서 제일의 관심거리인 대통령 선거와 연관이 있다. 그 이외에도 많은 의문들이 있을 수 있는데, 대통령 선거 이외에 개인의 정치적 역량, 정치적 신념, 그리고 개인적인 성향이나 인맥 등으로 설명할 수 있다.

셸러(1986)는 맥아더의 정치적 입장 변화에 대해 다음과 같이 설명한다.

일관성 있는 이데올로기가 아니라 기회주의가 맥아더의 정책적 변덕을 만들어 냈다. 한국전쟁 발발 때까지 그는 산업복합체들에 대해 해체와 유지 둘 다를 유지했으며, 노동운동에 대해서는 보호와 억압을 동시에, 미군기지에 대해서는 금지와 권유를, 강화조약에 있어서는 소련과의 협력과 대치를, 연합국과의 협의 기구들에 대해서는 무시하거나 뒤에 숨기를 반복했다... 워낙 빠르게 태세를 바꾸었기 때문에 많은 비평가들을 화나게 하고 혼란스럽게 했다.⁵²⁾

그 기회주의의 창은 어디에서 온 것일까?

1. 맥아더의 정치적 역량

맥아더는 두 개의 모자, 즉 연합군 사령관이라는 직위와 미태평양육군(1971년부터는 극동군) 사령관이라는 직위를 쓰고 있었다. 그리고 맥아더가 담당한 곳은 유럽보다는 미국민들의 관심이 상대적으로 적은 일본이었다. 이러한 점들이 그에게 기회주의의 창을 제공했을 수는 있다. 그러나 보다 근본적으로 모든 최고정책결정자들에게는 대통령 선거라는 창이 열려있는 것이 사실이다.

52) Schaller(1985), p. 5.

맥아더는 대통령 선거에서 어떠한 위치를 점하고 있었을까? 이해를 위해 그의 정치적 역량부터 살펴보자. 우선 미국정치에 있어서 성공한 장군들이 대통령이 된 것은 반복되어 온 패턴으로 아이젠하워가 10번째 장군경력에 대통령이었음을 고려하면 맥아더도 10번째 대통령이 될 수 있었을 것이라는 상상이 가능하다. 그는 1944년과 1948년 선거에 공화당 후보로 예비선거전에 뛰어 들었다. 그렇기 때문에 전후 맥아더의 모든 공식 발언들은 그의 대통령직 출마와 연관이 있을 것이라는 추측을 낳았다.

공화당 상원 외교위원장 반덴버그는 1942년 가족들에게 쓴 편지에서 “이것(2차대전)은 루즈벨트의 개인 전쟁이다. 지도를 펴놓고 자기가 보내고 싶은 대로 군대를 파견하고 있는데, 맥아더는 혼자서 싸우고 있다. 만약 살아서 돌아온다면 나는 그를 1944년 대통령 후보로 삼고 싶다.”⁵³⁾ 반덴버그는 맥아더를 지원한 세 가지 이유를 들었다. 첫째, 맥아더는 미국인 보수주의자들의 애인이며, 둘째, 1940년 루즈벨트에게 패배한 공화당 후보 월키에 대해서는 반덴버그 자신이 반대하고 있으며, 3) 가장 강력한 공화당 후보 토마스 듀이도 루즈벨트를 이길 수 없다고 믿기 때문이라고 했다. 그는 이미 2차례 대통령을 역임한 루즈벨트를 상대할 인물은 맥아더 밖에 없다는 판단을 한 것이다. *Fortune*지를 대신해 1942년 행해진 Roper pool의 여론조사 보고서에 의하면 맥아더의 인기도 57.3%는 다른 공화당 후보 경쟁자들인 웬델 월키의 35.8%, 토마스 듀이의 24.7%를 합친 것 보다 높은 것으로 나타났다.⁵⁴⁾

당시 맥아더는 호주의 영웅으로 손꼽히며 호주정부가 맥아더 데이를 선정하여 국가공휴일로 선포했다. 서남태평양군의 본부가 있는 브리스베인에서는 “안녕하세요, 여기는 바탄입니다”라는 전화 교환수의 멘트

53) Philip J. Briggs, “General MacArthur and the Presidential Election of 1944,” *Presidential Studies Quarterly* 22-1 (Winter, 1992), p. 32에서 재인용.

54) Briggs(1992), p. 33.

를 듣기 위해 일부러 전화를 거는 시민들이 많다는 것이 화제가 될 정도로 전쟁영웅이었다. 미국 내에서는 “더글라스 맥아더 데이” 선정 결의안이 제출되었고, 도시들에서는 다리, 댐, 야구장 등의 새로운 공공시설에 그의 이름을 붙이는 것이 유행이었다. 뛰어난 연설 능력과 뉴스 활용 능력, 그리고 전설적 무훈들로 인해 맥아더는 엄청난 대중적 인기를 누리고 있었다. 무엇보다 중요한 정치적 자산으로 꼽힌 것이 상원의원 반덴버그의 후원이었다.

그런데 점령군 사령관으로서 도쿄 제일빌딩 집무실에 있는 동안에도 그는 예전 못지않은 전쟁영웅이었다. 태평양 전쟁을 승리로 이끌었을 뿐 아니라 필리핀으로의 극적인 귀환, 권총 한 자루 차지 않은 채 일본 야쓰기 공항에 내리는 모습 등은 대중의 뇌리에서 지워지지 않은 이미지를 남겼다. 일본에서는 ‘미국인 천황’, ‘위대한 해방자’ 등 수많은 별명으로 불렸으며, 미국에서 그는 이미 다음 대통령 선거의 후보였던 것이다. 쉐러는 연합국 최고사령관으로서의 그의 모든 행동과 결정은 정치적인 배경에서 이해되어야 한다고 주장한다.⁵⁵⁾

2. 대통령 선거

반덴버그의 1944년 대선 전략은 전당대회 때까지는 가만히 기다리다가 선거인단들 사이에 이합집산이 일어나면 전국적 인기를 누리고 있는 맥아더가 지명을 받을 기회가 높아진다는 것이었다. 그러나 맥아더의 출신지이자 첫 번째 예비선거인 위스콘신뿐 아니라 다른 예비선거들에도 참가하지 말라는 반덴버그의 조언을 무시하고 참가했다가 패배하였다. 그 결과 전당대회에서 듀이와 월키 사이의 교착상태를 이용한 다크호스로서 맥아더가 참가 할 수 있는 기회를 잃어 버렸다. 그다지 성공적이지

55) Schaller(1985), pp. 1-23.

못한 예비 선거를 이어가던 중, 뜻하지 않게 루즈벨트의 정책을 비난하는 서신공개 사건이 발생하면서 후보를 사퇴해야 했다.

1948년 대선을 위한 선거 전략도 마찬가지로 다른 경쟁자들 사이의 교착상태를 유도하여 후보지명을 받는 것이었다. 1948년 6월까지 뉴욕 주지사 듀이와 태프트(Robert Taft) 상원의원 사이의 교착상태가 계속되면 맥아더의 지명 가능성이 높다는 것이다.

이는 현지에서의 선거운동에 한계가 있고 전국적 인기라는 장점을 가진 맥아더로서는 1944년과 같은 전략을 세울 수밖에 없었을 것이다. 그럴 경우 이번에도 1948년 4월의 위스콘신 예비선거가 분수령이 될 것이며 그러기 위해서는 3월 혹은 4월까지 일본에서 돌아와야 된다는 계산이다. 그런데 그 귀환이 쉽지 않았다. 점령 초기 맥아더는 점령이 2년 이상 계속되지 않을 것이라고 추정하고, 1947년 3월에는 일방적으로 강화조약 언급했으며, 2년 전의 철수 예언과 자신의 대선 일정도 맞출 수 있을 것 같았다. 그러나 1947년 10월이 되자 강화조약의 가능성은 사라졌다. 1948년 봄이 되자, 모든 것을 접고 귀향하면 행정부와의 불화를 공식화하고 최고사령관의 직위에서 물러나야 하고, 귀향하지 않으면 공화당 지명의 기회가 사라질 수 있고 대통령직의 기회도 없어질 딜레마에 처해 있었던 셈이다.

맥아더는 1948년 4월의 위스콘신 예비선거에서 참패하면서 이어지는 예비선거에서 득표율을 향상시키지 못하고 결국 사퇴하였다. 1948년 선거에 대해 손버거(Schonberger 1974)는 무엇보다 전국적 인기를 믿고 선거조직의 중요성을 간과했던 정치적 순진함을 패배의 가장 중요한 원인으로 꼽았다.⁵⁶⁾

56) Howard, Schonberger, "The General and the Presidency: Douglas MacArthur and the Election of 1948," *Wisconsin Magazine of History* 57 (Spring, 1974), p. 219.

3. 선거와 점령정책

선거에 대한 맥아더의 관심은 많은 그의 행동들을 설명해 준다. 1945년 9월 17일의 병력감축 성명은 왜 나온 것일까? 첫째, 마침 트루먼은 징집연장 법안을 추진하고 있었기에 자신은 그 반대되는 이미지를 구축할 수 있었다. 둘째, 1948년의 선거운동에 맞추어 점령의 성과를 올리고 귀향하려면 결코 시간이 많은 것이 아니라는 계산이었다. 다음은 1947년 3월의 강화조약관련 인터뷰를 위해 잘 가지 않던 기사협회를 방문했다. 강화조약 관련 주도권을 잡기 위한 것이었을까? 그 인터뷰를 실시한 것은 트루먼이 의회합동연설을 실시하고 정확히 1주일 후였다. 그는 사전에 국무성에 강화조약 초안과 관련하여 확인까지 한 후였다. 맥아더의 논리는 다음과 같다. 대통령은 의회, 대중, 유럽 동맹국들을 새롭게 시작할 해외원조 프로그램 뒤에 불러 모으려 하고 있다. 맥아더는 행정부가 유럽에서 일을 망쳐 놓고서 돈으로 때우려 하는데, 그에 비하며 자신은 짧은 기간에 일본을 새로운 나라로 만들었으며, 그것도 특별할인 가격으로 이루어냈다는 것이다.⁵⁷⁾

셋째, 보수당원이자 고립주의자인 그가 일본에서 자유주의 개혁을 추진한 이유는 무엇인가? 그리고 민주당은 왜 오히려 보수적 정책들을 추진한 것일까? 트루먼 행정부의 정책기조 변화는 국제사회와 일본의 변화를 반영한 것이었으며 인과 관계도 성립한다. 그런데 맥아더의 정책적 입장의 변화는 그에 비하면 너무 예측불허하다. 넷째, 1945년 당시 SCAP가 일본 산업계와 결탁하여 많은 군사시설을 평화시설로 재분류하고 배상 대상에서 제외시킨 것은 왜였을까? 점령을 성공적으로 마무리하기 위해서는 일본지배계층의 지지와 수용이 필요했던 것이다. 그렇다면 1947년 초부터 갑자기 재벌해체에 집중한 이유는 무엇인가? 앞서 설명한 바와

57) Schaller(1986), p. 11.

같이 워싱턴으로부터의 공격에 대비하고 선거전에서 개혁주의자로서의 이미지를 구축하려 한 것이다.

4. 정책결정자들의 개인적 성향

루즈벨트는 뛰어난 사람들을 각 자리에 지명했으나 실제 정책 수립과 실행은 자신이 신뢰하는 사람들에게 맡기는 성향을 보였다. 거기다 부처간 경계에 대해서는 별 신경을 쓰지 않았고 참모들 사이에 경쟁을 붙이고 최종결정은 자신의 손에 남겨두는 스타일이었다. 코렐 헐(Corell Hull)은 루즈벨트 행정부에서 11년간 국무장관(최장기 국무장관)을 지냈으나 루즈벨트는 헐 보다는 홉킨스(Hopins) 대령을 더 신뢰하여 전시외교의 대부분을 헐이 아닌 홉킨스에게 맡겨 두었다.⁵⁸⁾

전후처리와 관련하여 또 다른 사례를 볼 수 있다. 루즈벨트는 재무장관 모겐소(Henry Morgenthau)에게 독일 전후 계획을 일임하였다. 그는 대통령의 오랜 친구로서 의중을 알아차리는 능력이 있었다. 1944년 9월 독일을 목축국가로 만들기 위한 징벌적 전후 계획인 모겐소 플랜이 완성되었다. 1945년에 들면서 모겐소가 일본에도 독일모델로 점령하려 한다는 소문이 돌고 있었다. 그러나 1945년 5월 루즈벨트가 갑자기 사망하자 그 추진력 상실하게 되었다. 모겐소와 재무부 팀은 일본점령 계획에는 관심이 없었으나, 독일관련 계획들의 많은 부분이 그대로 복사되어 대일 계획에 적용된 것도 사실이다. 그 결과 대일 점령 계획에 모겐소의 영향이 많이 남아 있는 셈이다.⁵⁹⁾

통치 스타일 상 트루먼은 루즈벨트와 정반대였다. 개인적 성향은 강

58) 五百旗頭真(1985), pp. 49~50.

59) James Dobbins, Michele A. Poole, Austin Long and Benjamin Runkle, "Post-World War II Nation-Building: Germany and Japan," *Nation-Building from FDR to George W. Bush*, (RAND Corporation, 2008), pp. 11~35.

도 높은 갈등에 대해 기피형에 속하였다. 그는 정책결정에 있어서는 공식 절차를 따랐고, 인기 없는 결정에 대해서는 개인적으로 책임을 질 자세가 되어 있었으며, 행정부 경험의 부족을 인정하고 그것을 매우 효율적인 보좌진의 구성으로 대신하는 방법을 택했다. 그래서 트루먼은 자신의 고향인 미주리 출신의 정치인 그룹들과 매우 효율적인 행정가들, 그리고 경험 있는 군사 지도자들(조지 마셜, 맥아더, 아이젠하워, 오마 브래들리(Omar Bradley 아이젠하워 후속 참모총장, 최초의 합참의장), 월터 스미스(Walter B. Smith 전CIA수장) 등)로 내각을 구성하였다. 그러나, 동향(미주리) 출신의 정치인 번즈를 국무장관에 기용했으나 그의 정치적인 행태를 못 마땅해 한 트루먼은 2년을 못 넘기고 그를 마셜과 교체하였다.

루즈벨트나 트루먼이나 맥아더를 다루는데 어려움을 겪기는 마찬가지였다. 루즈벨트가 1935년에 맥아더를 필리핀 군사고문에 임명한 것이나 트루먼이 맥아더를 도쿄에 임명한 것은 모두가 잠재적 라이벌을 멀리 떨어진 한직으로 보내려는 의도에서였다. 그렇게라도 맥아더를 달래지 않으면 그것이 자신들의 맥아더에 대한 질투와 시기의 증거로 보일 것을 염려했기 때문이다.

루즈벨트는 1945년 4월말 필리핀에서 맥아더를 대체할 문민고위직 선발에 대해 이커스(Ickes)⁶⁰⁾에게 물으면서 후보에게 필요한 것은 딱 한 가지, 맥아더를 제어할 수 있느냐 여부라고 한 바 있다. 이커스는 자신이 좋아했던 루즈벨트마저도 경외감 때문이든 정치적 계산 때문이든, 맥아더 같은 거물들에게 끌려가는 경향이 강했다고 진술하였다.⁶¹⁾ 일본의 항복 후에, 이커스는 트루먼과 동경의 미래에 대해 얘기를 나눈 적이 있었다. 그 때 이커스는 맥아더를 연합군 사령관에 임명하지 않았더라면 그

60) 해롤드 이커스(Harold Ickes), 루즈벨트 행정부에서 13년간(1946년까지) 내무장관을 지냈으며 뉴딜정책의 대부분 집행한 인물이다. 미국 역사상 두 번째로 오랜 기간 장관직을 유지했다.

61) Schaller(1986), pp. 1~4.

결과는 임명한 것만큼이나 참담했을 것이며, 공화당 정치인들은 맥아더를 순교자로 만들어 대통령 후보로 만들 기회를 노리고 있을 것이라고 트루먼에게 설명했다.⁶²⁾

1930년대 말 할리 노터(Harley Notter)의 제안으로 시작된 국무성의 전후처리에 대한 준비⁶³⁾가 루즈벨트 행정부에서는 대통령의 개인적인 스타일로 인해 빛을 보지 못하였다. 그리고 트루먼 행정부 초기에는 대통령을 독점하려는 번즈 국무장관의 스타일 때문에 표류할 수밖에 없었다. 그러나 1947년부터 마셜이 국무장관이 되면서 조직이 정비 되었을 뿐 아니라 관료들이 특정 정책 목표를 향해 정책을 제안하고 추진하는 것이 가능하게 되었다. 트루먼의 정책 스타일 때문에 가능했던 일이다.

VI. 결론

우리는 미국의 대일 점령정책의 목적이 개혁에서 경제회복으로 옮겨가는 과정, 즉 점령정책이 역코스 정책으로 전환된 원인에 대해 살펴보았다. 이 작업은 4가지 분석 수준에서 이루어졌다. 국제정치, 일본의 국내 상황, 정책결정 참가자들 사이의 갈등과 대결, 그리고 최고정책결정자들의 개인적 성향과 스타일이 바로 그것들이다. 지금까지 흔히 알려진 온 첫째와 둘째 수준의 설명 이외에 셋째와 넷째 또한 풍부한 설명력을 제공하고 있음을 알 수 있다.

국제체제에서는 종전 이전, 즉 알타회담 직후부터 소련의 확장에 대한 우려가 생겨나고 있었다. 원폭투하 지역을 선정할 때에도, 연합군 최

62) Schaller (1986), pp.4-5.

63) Department of State, *Postwar Foreign Policy 1939-1945*, (Division of Publications, 1949).

고사령관을 지정할 때에도 미국은 소련의 의도를 고려해야 했다. 종전이 되자 미소 양국은 많은 지역과 정책에서 대립하였고, 결국 트루먼 독트린과 마셜 플랜이라는 전략적 대응이 생겨났다. 이러한 미소의 대결은 1947년 후반부터 미국으로 하여금 일본을 동아시아의 보루로 삼도록 하였고, 그러한 상황은 점령정책의 보수화를 불러왔다.

그 다음은 일본의 경제난이 점령정책의 변화를 가져왔다는 설명이다. 치솟는 인플레이와 심각한 무역적자를 해결하지 않으면 공산주의의 위협과 함께 그에 대응하는 미국의 부담이 증가할 수밖에 없는 상황이었다. 일본정부는 바로 그러한 점을 약점으로 잡고 버티기에 들어갔다. 이러한 상황이 일본 경제와 관련된 개혁정책보다 경제회복을 우선시하게 만들었다는 설명이다.

세 번째는 점령정책을 둘러싼 워싱턴의 정책결정 그룹과 도쿄의 최고연합군사령부의 대결과 갈등으로 역코스를 설명하는 방법이다. 맥아더는 점령군 축소 발언과 강화조약관련 인터뷰 등을 통해 트루먼 대통령과 대립각을 세웠다. 일본의 경제 재건의 필요성을 주장하는 대통령과 그의 정책집단이 오랜 시간에 걸친 맥아더와의 갈등과정을 거친 결과, 경제 개혁을 경제회복의 방향으로 돌려놓았다는 설명이다. 그리고 이 갈등과정에서 워싱턴의 정책집단이 승리할 수 있었던 것은 미국 정재계의 저명 인사들의 인맥으로 짜인 비공식 이익집단과 언론의 공조가 있었기 때문이다.

네 번째로는 이 갈등과 대결에 참가한 최고결정자들의 개인적 합리적 선택으로 그 갈등의 양상을 설명한다. 특히 정치군인으로서의 맥아더의 영향력과 대통령 선거에 대한 관심과 루즈벨트와 트루먼의 서로 다른 통치스타일이 연합군최고사령관의 임명에서부터 역코스로 가기까지의 과정을 설명해 준다.

이상에서 우리는 네 가지 분석수준의 협업이 역코스 발생의 수수께

기를 푸는데 도움을 줄 수 있음을 확인할 수 있다. **日本空間**

논문 투고일 : 2020년 5월 6일

논문 심사일 : 2020년 5월 31일

게재 확정일 : 2020년 6월 13일

참고문헌

- 이리에 아키라, 이성환 역, 『일본의 외교』, 푸른산, 1993.
- 다케마에 에이지, 송병권 역, 『GHQ: 연합군 최고사령관 총사령부』, 평사리, 2011.
- Corwin D. Edwards, *Report of the Mission on Japanese Combines* (1946.3).
- Dean Acheson, "The Requirements of Reconstruction" (May 8, 1947), Speech at Cleveland, Mississippi <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/interviews-transcripts/> (검색일: 2020.5.4).
- Department of State, *Postwar Foreign Policy 1939-1945*, (Division of Publications, 1949).
- _____, *Foreign Relations of United States (FRUS)* 1945(6).
- _____, *Foreign Relations of United States (FRUS)* 1946(6).
- _____, *Foreign Relations of United States (FRUS)* 1947(6).
- _____, *Foreign Relations of United States (FRUS)* 1948(6).
- Edwin Pauley, *Report on Japanese Reparations to the President of the United States: November 1945 to April 1946* (1946.4.1).
- Edwin Reischauer & Marius Jansen, *Japanese Today: Change and Continuity* (Cambridge: Harvard University Press, 1977).
- Graham Allison, *Essence of Decision* (Boston: Nittle Brown and Company, 1971).
- Herbert Bix, *Hirohito and the Making of Modern Japan* (New York: Harper Collins, 2000).
- Howard Schonberger, "Zaibatsu Dissolution and the American Restoration of Japan," *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 5-2(1973).
- Howard Schonberger, "The Japan Lobby in American Diplomacy, 1947-1952," *Pacific Historical Review*, 46-3(Aug. 1977).
- Howard Schonberger, "The General and the Presidency: Douglas MacArthur and the Election of 1948," *Wisconsin Magazine of History* 57(Spring, 1974).

- Janis Mimura, *Planning for Empire: Reform Bureaucrats and the Japanese Wartime State* (Ithaca: Cornell University Press, 2011).
- James Dobbis, Michele A. Poole, Austin Long and Benjamin Runkle, "Post-World War II Nation-Building: Germany and Japan, Nation-Building from FDR to George W. Bush" (RAND Corporation, 2008).
- James Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy* (New York: Nichols Publishing Company, 1980).
- Jerome Cohen, "Reform vs. Recovery," *Far Eastern Survey*, 17-12(1948.6.23).
- John Dower, *Embracing the Defeat* (New York: W.W. Norton, 1999).
- Joint Chief of Staff, JCS-1380/15 <https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryu/01/036/036tx.html> (검색일: 2020.5.4).
- Kenneth Waltz, *Theory of International Politics* (New York: Random House, 1979).
- Laura Hein, "Revisiting America's Occupation of Japan," *Cold War History*, 11(4) (Nov. 2011).
- Michael Schaller, *The American Occupation of Japan: The Origins of the Cold War in Asia* (New York: Oxford University Press, 1985).
- Michael Schaller, "MacArthur's Japan: The View from Washington," *Diplomatic History*, 10-1(Jan. 1986).
- Overseas Consultants, Inc., *Industrial Reparations Survey of Japan* (Feb. 1948).
- Paul J. Heer, *Mr. X and the Pacific: George F. Kennan and American Policy in East Asia* (Ithaca: Cornell University Press, 2018).
- Percy H. Johnston, *Report on the Economic Position and Prospects of Japan and Korea and the Measures Required to Improve Them* (Apr. 26, 1948).
- Philip J. Briggs, "General MacArthur and the Presidential Election of 1944," *Presidential Studies Quarterly* 22-1(Winter, 1992).
- SCAP, "Douglas MacArthur: Interview with Press Correspondents, Primarily Concerning Plan for United Nations Administration of Japan," in *Political Reorientation of Japan: September 1945 to September 1948*, Report of Government Section, Supreme Commander for the Allied Powers (Washington : U. S. Govt. Print. Off., 1949), <https://www.marshallfoundation.org/marshall/the-marshall-plan/interviews-transcripts/>

(검색일: 2020.5.4.)

_____, SCAPIN 550, "Removal and Exclusion of Undesirable Personnel from Public Office," 1946.1.4. <https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/9885619>
(검색일: 2020.5.5.)

Seymour Morris Jr., *Supreme Commander: MacArthur's Triumph in Japan* (New York: HarperCollins Publisher, 2014).

State-War-Navy Cordination Committe, SWNCC-150/3, SWNCC-150/4, SWNCC-150/4/a. <https://www.ndl.go.jp/constitution/e/shiryo/01/036/036tx.html>
(검색일: 2020.5.4.)

_____, SWNCC-341, SWNCC-381. http://archive.history.go.kr/image/viewer.do?system_id=000000149118

T. A. Bisson, "Reparations and Reform in Japan," *Far Eastern Survey* 16-2 (Dec. 17. 1947).

William Nester, *Power across the pacific: A Diplomatic History of American Relations with Japan*, 1996 (Macmillan, 1996).

Yoneyuki Sugita, *Pitfall or Panacea: The Irony of US Power in Occupied Japan, 1945-1952* (Routledge, 2003).

安倍晋三, 「美しい日本へ」, 『文藝春秋』 2013年 1月号.

天川晃, 「1970年前後の占領史研究とその周辺」, 『参考書誌研究』 第77号 (2016.3).

片岡鉄哉, 『日本永久占領: 日米関係, 隠された真実』, 講談社+α文庫, 1999.

五百旗頭真, 『米国の日本占領政策 戦後日本の設計図 (上)』, 中央公論社, 1985.

竹前栄治, 「占領研究40年」(2015.3.18.), 国立国会図書館東京本館での講演.

福永文夫, 『日本占領史 1945-1952: 東京・ワシントン・沖縄』, 中公新書, 2014.

Abstract

U.S. Occupation Policy toward Japan : Analysis on the Transition to “Reverse Course”

Woondo Choi

This study looked at the process in the shifting of the U.S. occupation's basic policy orientation from reform to economic recovery, that is, the “reverse course.” This work was done at four levels of analysis. At the level of international politics, existing studies claim the Cold War was the cause. However, it is unclear whether the incident of the Cold War made a policy decision or whether the policy made a Cold War situation. The explanation that it is due to Japan's economic difficulties and the Japanese government's sabotage also raises more questions than answers. The explanation at the level of policy-making groups illustrates the specifics and processes in the organizational shuffle of the Truman administration, the emergence of an anti-MacArthur coalition, the role of unofficial interest groups and the media. But it has the limitation of having to look at all the details. At the level of rationality of the top policy-maker, the importance of the election, the political power of the individual and the organizational management style are considered. When these four levels of analysis are considered comprehensively, it produces better explanation on the power.

Key words

reverse course, Kennan, MacArthur, SCAP, Occupation, GHQ