아시아리뷰 제14권 제1호(통권 30호), 2024: 35~62 https://doi.org/10.24987/SNUACAR.2024.4.14.1.35

1941년 미국의 대일 자산 동결 조치에서 실질적 대일 금수 조치까지: 영국, 네덜란드와의 협력 과정을 중심으로*

안재익 동북아역사재단 연구위원

이 논문에서는 1941년 7월, 미국에 의한 대일 자산동결이 이루어지고 그것이 전면적 금수 조치로 확정되기까지의 과정을 재검토하고, 대일 석유 수출에 대한 미국 정부 지도자들의 견해를 다시 읽어 볼 필요가 있을 것이다. 이를 통해 과연 통설에서 설명하는 것처럼 정책 결정과 실행 사이에 괴리가 존재했는지를 판단해 볼 것이다.

이에 더해, 일본에 대한 석유 금수 조치가 제대로 시행되기 위해서는, 미국 한 국가만의 수출 제한 조치로는 충분치 않고, 영국과 네덜란드령 동인도 등 다른 산유국들의 협조가 필요했다는 점을 감안할 때, 이들 국가들 간에 어떠한 논의를 거쳐 일본에 대한 공동 금수 조치가 취해질 수 있었는지, 그 과정에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다.

그리고 이를 통해, 석유 금수 조치라는 일본의 강력한 반발을 불러올 가능성이 높은 경제 제재가 어떻게 시행되어 갔는지를 살피고, 그러한 제재의 시행이 지니는 정치적 · 외교적 의미에 관해 논의해 보고자 한다.

대일 자산 동결조치가 대일 금수 조치로 확정되기까지는, 대략 2개월에 걸친 점진적인 정책의 진전이 있었다. 그리고 이러한 과정은 미국의 주도하에, 영국과 네덜란드라는 두 동맹국과 긴밀한 협의를 통해 진행되었다. 이처럼 일본에 대한 경제 제재가 점진적인 과정을 거쳐야 했던 이유는, 급격한 석유 금수조치가 가져올 일본의 반발을 우려한 것이 무엇보다도 중요한 이유였을 것이다. 애치슨을 비롯한 미국 내 정책 집행자들은, 경제 제재에 대한 일본의 반응을 조심스레 살피고, 경제 제재에 필수적인 동맹국의 협력을 얻기 위한 노력을 충분히 기울이면서 조심스레 석유 금수 조치라는 정책적 목표로 나아갔다고 볼 수 있다. 그리고 이 과정에서, 통설과는 달리 루즈벨트 대통령과 헐 국무장관 등 정책 결정자들의 의향이 실제 정책 집행 과정에서 완전히 무시되기보다는, 이러한 점진적인 과정에 대해 간접적, 혹은 묵시적인 지지를 보냈던 것으로 이해할 수 있다.

따라서 1941년 7월 말, 일본의 남부 프랑스령 인도차이나 점령에 의해 시행된 미국 주도의 석유 금수 조치는, 미국 정부 내 정책 결정자들이 의도하지 않은 우연의 산물로서 이해되기 보다는, 오랜 기간에 걸쳐 미 정부 내에서 논의되고, 영국, 네덜란드 등 주변국과의 충분한 협의 끝에 탄생한 국제적 · 국내적 합의의 결과로 이해하는 것이 역사적 사실에 좀 더 부합하는 해석일 것이다. 이러한 해석을 통해 1941년 8월 영국과 미국이 합의한 세계 전략이 지니는 의미와 제2차 세계대전에 대한 미국의 참전 결정이 지니는 역사적 의미를 좀 더 깊이 이해할 수 있을 것이다. 아시아 태평양 전쟁 개전 직전, 미국과 일본 양국이 지닌 입장의 차이는 외교적 노력을 통해 해소될 수 없는 것이었고, 이는 본질적으로 양국이 그리는 동아시아 질서가 상충하는 것이었다는 점을 이해할 필요가 있다.

주제어 아시아태평양전쟁, 동남아시아, 미일교섭, 대일 석유 금수 조치, 제2차 세계대전

* 이 연구는 2021년도 서울대학교 아시아연구소의 아시아기초연구사업의 지원을 받아 수행되었음 (0448A-20210072).

본 논문을 완성해 가는 과정에서, 다양한 지적과 조언을 아끼지 않은 익명의 심사자들께 깊은 감사를 드린다.

I. 머리말

1941년 7월 26일 미국 정부의 대일 자산 동결 조치는 미일 관계에 큰 영향을 미쳤다. 일본과의 수출입을 사실상 정부의 통제하에 둔 이 조치는 이후 일본에 대한 전면적인 금수 조치로 이어졌고, 일본은 경제적 필수품인 석유를 미국으로부터 수입할 수 없게 되었다. 이 금수 조치로 인해 미일 관계는 악화되었고, 일본 정부는 대미 전쟁의 시작을 예상하게 되었다.

미일관계에 미치는 영향력이 크다는 점과 맞물려, 위와 같은 미국의 일련의 조치에 대한 연구는 지금까지 많은 성과를 낳고 있다. 미일 간의 개전 과정에 관한 연구에서는 자산동결과 그에 따른 금수조치 시행이 중요한 사건으로 다루어지고 있으며(Burns, 1970, 일본어판도 참조; Pratt, 1964; Langer and Gleason, 1953; Feis, 1950, 일본어판도 참조; 일본의 연구로는 福田茂夫, 1963; 海軍歷史保存会, 1995 등), 개전 과정에서 석유 문제에 주목한 연구에서도 이 문제는 중요한 에피소드로 그려지고 있다(岩間敏, 2007; 岩間敏, 2018; 三輪宗弘, 2004). 자산동결과 금수조치를 집중적으로 다룬 연구로는 앤더슨(Anderson, 1975b)과 어틀리(Utley, 1976; Utley, 1985, 일본어판도 참조)의 연구가 널리 통설로 인정받고 있다.[1] 앤더슨은 대일 자산동결 조치를 단행할 당시 루즈벨트 대통령을 비롯한 정부 지도자들은 일본에 대한 석유 수출을 계속하기로 결정했지만, '관료적 혼란(bureaucratic tangle)'으로 인해 그 의도가 실현되지 못하고 금수 조치가 이루어졌다고 보았다. 한편 어틀리는 대통령을 포함한 지도부의 의도가 석유 대일 수출을 지속하는 데 있었다는 점에서 앤더슨과 뜻을 같이했지만, 그것이 실행되지 않은 이유를 당시 국무부 차관보이자 외국 자산 관리위원회(Foreign Funds Control Committee)를 이끌었던 딘 애치슨(Dean Acheson)이 독단적으로 석유 금수조치를 실행한 데에 그 책임을 묻는 견해를 보였다. 이들 통설적인 설명에 따르면, 대통령을 포함한 미국 정부 수뇌부는 자산동결 조치를 단행하면서도 대일 석유 수출을 어느 정도 지속할 것을 지시했다. 그러나 실행 과정의 혼란이나 특정 관료의 독단적인 판단에 따라 수뇌부의 지시는 실행되지 않았고, 전쟁이 발발할 때까지 그러한 상태가 유지되었다는 설명

1 이에 관한 선행연구의 정리는 荒川憲一(1996)가 상세하다.

이다. 그리고 이러한 통설은 이와마 사토시 등이 남긴 최근의 연구 성과에서도 여전히 지지받고 있다(岩間敏, 2018: 78-79).

그러나 이러한 설명에는 의문이 남는다. 그것은 미국 정부 지도자들이 일본에 대한 석유 수출을 제한하면 일본이 네덜란드 동인도를 공격하여 태평양에서 전쟁이 일어날 수 있다는 것을 의식하고 이를 중대한 문제로 이해하고 있었다는 사실을 어떻게 이해해야 하는가 하는 점이다. 통설적인 이해에 따르면 루즈벨트 대통령은 전쟁으로 확대될 가능성이 있는 매우 중요한 문제의 실행에 대해 그것이 자신의 뜻대로 실행되지 않는 상황에 대해 충분한 대응을 하지 않고 그대로 묵인했다는 결론이 나온다. 그러나 당시의 루즈벨트 정부가 이러한 정치적 레임덕 상황에 빠져 있었으며, 이러한 상태에서 아시아 태평양전쟁의 개전을 맞이했다는 설명은 상식적으로 받아들이기 어렵다.

이러한 의문을 풀기 위해서는 자산동결이 이루어지고 그것이 금수 조치로 확정되기까지의 과정을 재검토하고, 대일 석유 수출에 대한 미국 정부 지도자들의 견해를 다시 읽어 볼 필요가 있을 것이다. 이를 통해 과연 통설처럼 정책 결정과 실행 사이에 괴리가 존재했는지를 판단하는 것이 필요할 것이다.

이에 더해, 일본에 대한 석유 금수 조치가 제대로 시행되기 위해서는, 미국 한 국가만의 수출 제한 조치로는 충분치 않고, 영국과 네덜란드령 동인도 등 다른 산유국들의 협조가 필요했다는 점을 감안할 때, 이들 국가들 간에 어떠한 논의를 거쳐 일본에 대한 공동 금수 조치가 취해질 수 있었는지, 그 과정에 대한 충분한 검토가 이루어져야 할 것이다.

따라서 본 논문에서는 대일 자산 동결조치가 대일 금수 조치로 확정되기까지, 2개월에 걸친 미국 내 점진적인 정책의 진전 과정을 살피고, 아울러 영국과 네덜란드라는 두 동맹국과 의 협의가 어떻게 진행되었는지를 고찰하는 것을 통해, 석유 금수 조치라는 일본의 강력한 반발을 불러올 가능성이 높은 경제 제재가 어떻게 시행되어 갔는지를 살피고, 그러한 제재의 시행이 지니는 정치적 · 외교적 의미에 관해 논의해 보고자 한다.

II. 대일 석유 수출 문제를 둘러싼 미 정부 내 논의

1. 1930년대 일본의 대외 무역 구조[2]

미 정부에 의한 대일 무역 제재가 가지는 영향력을 파악하기 위해, 먼저 1930년대 일본의 대외 무역구조를 살펴보고 그러한 제재가 실질적으로 파급력을 가질 수 있었는지에 대해 생각해 보겠다.

먼저 액체 연료인 석유는 일본이 해외에서 수입하는 물자 가운데 가장 중요한 것이었다. 그것은 중요한 전력인 군함을 운용하는 데 필수적인 연료였기 때문에, 군사적으로 석유의 확보는 큰 의미를 지니고 있었다. 액체 연료에 대한 군용 수요가 증가하고, 그와 동시에 민간의 수요도 증가함에 따라 일본의 석유 사용량은 크게 증가했으며, 이러한 상황에서 일본의 석유 수입량은 크게 증가했다. 표 1에서 보는 것처럼, 1930년대 후반 일본은 한 해 500만 kℓ에 달하는 석유류를 해외에서 수입하였다.

이렇듯 방대한 석유 수입량 가운데, 일본은 큰 부분을 미국으로부터의 수입에 의존하고 있었다. 미국의 군사사학자 밀러(Edward S. Miller)는 1938년의 일본 석유 총 수요를 731만 kℓ로 산정하고, 이 가운데 단지 15%만이 일본 국내와 식민지, 만주국 등지에서 생산되었을 뿐이며, 85%에 달하는 방대한 양을 해외에서 수입해야 했다고 추정하였다. 또한 그는 일본이 1938년 한 해에만 553만 kℓ에 달하는 석유를 미국 한 나라에서 수입했다고 보았다. 즉, 그는 일본이 석유 총 수요의 73%를 미국으로부터의 수입에 의존했다고 본 것이다(Miller, 2007, 일본어판: 236-237). 한편 일본 학자 이와마 사토시(岩間敏)는 1938년 당시의 일본 총 수입량을 612만 kℓ로 추산하고, 이 가운데 435만 kℓ를 미국 한 나라에서 수입했을 것이라 보았다. 즉, 총 수입량의 71%를 미국에 의존했을 것이라 추정한 것이다(岩間敏, 2018: 93). 구체적인 수치의 차이는 있으나, 이 가운데 어느 쪽의 수치를 따르더라도, 1930년대 후반 일본이 석유 수요를 충당하기 위해 미국으로부터의 수입에 크게 의존하고 있었다는 사실을 잘 알 수 있다.

2 이 절의 내용은 안재익(2022)의 제1장 제1절 내용을 요약, 수정한 것이다.

표 1 원유 및 정제 석유 수입량 (단위 10,000㎘)

연도	원유	정제품	정제품종별 내역					합계
			항공휘발유	보통휘발유	디젤유	중유	윤활유	
1937	321	265	-	64	172	25	4	586
1938	293	223	-	48	137	35	3	516
1939	300	187	7	31	123	20	6	487
1940	350	240	23	68	125	8	16	590
1941	50	83	24	18	29	-	12	133

출처: 板垣與一(1953: 658). 단위를 배럴에서 ㎘로 변환함.

1941년 3월 미국 해군정보부가 "일본의 석유 상황에 관한 보고서(Report on Petroleum Situation of Japan)"를 작성했고, 4월에는 수출관리국(Export Control Administration)이 "석유에 관한 일본의 경제적 취약성(Economic Vulnerability of Japan in Petroleum)"을 작성하여 일본의 석유 수급에 대한 상세한 연구 조사를 실시하였다. 두 연구서의 결론은 ① 미국이 연합국과 연계하여 대일 금수조치를 취하면 일본은 비축한 석유 재고에 의존할 수밖에 없다, ② 일본이 비축한 석유량은 2년 동안 전쟁을 수행할 수 있는 정도일 것이다, ③ 석유 수입이 중단될 경우 일본의 선택은 네덜란드령 동인도(지금의 인도네시아)를 점령하는 것밖에 없다, ④ 일본은 이미 높은 수준의 정유기술을 보유하고 있어 항공기용 휘발유 금수조치는 의미가 없다, ⑤ 따라서 일본의 경제적 약점을 공격하기 위해서는 모든 석유류에 대한 전면적인 금수조치가 필요하다는 것이었다.[3] 이처럼 미국 정부 관계자들은 일본이 미국으로부터의 석유 수입에 크게 의존하고 있고, 석유 공급을 차단함으로써 일본에 큰 경제적 타격을 줄 수 있다는 점을 잘 알고 있었음을 알 수 있다.

이처럼 일본은 1930년대 들어 석유 획득과 관련해 미국과의 무역에 크게 의존하고 있었고, 이러한 경향은 1937년 중일전쟁이 발발한 이후에도 큰 변함이 없었다. 전시 경제 운영에 있어서 외국으로부터의 수입, 특히 미국으로부터의

3 The U.S. National Archives and Records Administration, RG 59 A1-205-E 5921, Report on Petroleum Situation of Japan.

수입은 매우 큰 비중을 차지하고 있었고, 외국과의 무역은 일본에게 있어서 전략적으로 매우 중요한 요소로 자리매김하고 있었던 것이다.

2. 석유 수출 제한의 개시

1939년 12월 20일, 미국 정부는 일본에게 항공 가솔린에 관한 '각종 계획, 제조 공장, 제조권 또는 기술 정보'의 제공을 중단할 것을 석유회사에 요청했다.[4] 항공기용 휘발유 생산 기술을 일본에 제공하는 것도 도의적 금수 조치의 대상으로 지정한 것이다. 이 조치로 필립스(Phillips)사와 유니버설 오일(Universal Oil) 등은 일본과의 계약을 취소했다(Barnhart, 1987, 한국어판: 271-273).

1940년 7월, 국가방위법 시행을 결정한 직후 미국 정부는 국가방위자문위원회(NDAC: National Defense Advisory Commission)를 설치하여 전략자원의 관리를 통합하고자 했다. 위원회의 로버트 윌슨(Robert E. Wilson)은 석유류, 특히 항공기용 휘발유 관리에 주의를 기울일 것을 촉구하는 보고서를 작성했다(Miller, 2007, 일본어판: 148-149). 그는 항공기용 휘발유 생산량을 조사하여 현재 미국이 보유하고 있는 군용 항공기를 운용하기 위한 항공유는 충분하지만, 계획대로 항공전력이 확대된다면 항공유가 부족할 것이라고 예측했다. 그리고 윌슨은 일본에 대한 항공유 수출로 인해 연료 부족이 심화되고 있다며 항공유 금수조치를 제안했다.

한편 모겐소 재무장관(Henry Morgenthau Jr.)은 이 시기에 보다 과격한 대일 석유 금수조치를 구상하고 있었다.[5] 그는 1940년 7월 19일 루즈벨트 대통령에게 다음과 같은 조치를 취할 것을 제안했다. ① 일본에 대한 석유류 운송을 금지할 것, ② 영국은 네덜란드 동인도의 모든 유정을 파괴할 것, ③ 영국은 독일의 정유시설을 파괴할 것 등이었다. 같은 날 국무회의에서 웰스 국무장관 대행(Sumner Wells)은 일본에 대한 항공용 휘발유 금수 조치에는 찬성했지만, 모겐소의 제안에 대해서는, 그러한 극단적인 조치가 일본을 대영전쟁으로 몰고 갈 수

4 Press Release Issued by the Department of State on December 20, 1939, *FRUS Japan 1931-1941*. 2: 203-204.

5 Memorandum for the President, July 19, 1940, *Morgenthau Diary* Vol. 284: 122.

있다는 이유를 들어 반대했다(*Morgenthau Diary*, Vol. 284: 214).

루즈벨트 대통령은 모겐소의 계획을 승인하지는 않았다. 그러나 7월 22일 웰스 국무장관 대행에게 항공기용 휘발유에 대한 수출 제한을 시행하라고 지시했다(Anderson, 1975a: 207; Utley, 1985, 일본어판: 152). 이 지시에 따라 7월 26일 발표된 수출허가제 도입 품목에는 옥탄가 87 이상의 항공기용 휘발유와 연료첨가제인 테트라에틸 납이 포함되었다.[6] 옥탄가 87 이상이라는 수치에 대해 연구자 어틀리는 당시 미국이 사용하던 항공기용 휘발유(옥탄가 100)를 충분히 확보하면서도 일본에 과도한 타격을 주지 않도록(옥탄가 86 이하도 수입 가능) 하기 위한 의도에서 결정했다고 설명한다(Utley, 1985, 일본어판: 155). 7월 26일의 항공기용 휘발유 수출 제한 조치는 일본으로의 석유 수출에 대한 미국 정부의 제한이 본격적으로 시작되었음을 보여 주는 사례였다.

이러한 상황에서, 일본은 1939년 미일항해통상조약의 폐지 이후, 미국으로부터의 석유 수입을 늘려 갔다. 1939년 이후 일본 정부는 조기 수입, 특별 수입, 조정 수입 등의 방법으로 석유 수입을 확대하려 했다. 1941년 2월까지 이러한 방법으로 수입된 석유 총량은 137만 kℓ에 달했으며, 그중 항공기용 휘발유가 19만kℓ, 일반 휘발유가 27만 kℓ였다(岩間敏, 2018: 98).[7] 밀러에 따르면 미국 수출관리국은 일본이 항공기용 연료를 일반 연료와 혼합하여 미국에서 수입하고 일본에서 분리하는 것을 통해 고옥탄가 연료를 지속적으로 수입하고 있다는 사실을 감지했다. 또한 재무부는 87옥탄 이상의 석유 수출이 금지된 1940년 7월부터 1941년 1월까지 일본에 대한 일반 휘발유 수출량이 340만 배럴(약 54만kℓ)에 달해 1939년 평균치의 5배에 달한 점에 주목했다(Miller, 2007, 일본어판: 241-242).[8]

6 Proclamation No. 2417, Signed by President Roosevelt, July 26, 1940, *FRUS Japan, 1931-1941*, Vol. 2: 216-217.

7 이와마의 설명에 따르면, 조기수입은 연도 물자동원계획에서 수입시기가 늦어진 것을 앞당겨 수입하는 것, 특별수입은 해당 연도의 물자동원계획에서 정한 수입한도를 초과하여 수입하는 것, 조정수입은 수입한도 내에서 품목을 변경하여 수입하는 것을 가리키는 용어다. 모두 석유 수입을 확대하기 위해 특별한 조치를 취한 것을 의미한다.

8 1941년 7월 작성된 해군 전쟁계획부 작성 문서에서도 1940년, 1941년 1~5월의 대일 석유 수출이 급증했음을 지적하고 있다(The Chief of Naval Operations (Stark) to the Secretary of State, *FRUS 1941*, Vol. IV, Document 661: 838).

국무부 관료 사이에서 혼벡 이외에도, 대일 석유 수출에 대한 제한 조치가 필요하다는 의견이 확산되어 갔다. 찰스 요스트 국무부 관리부 차장(Charles Yost, Assistant Chief of the Division of Controls)은 4월 9일자 메모에서 다음과 같이 주장했다. 현재 일본이 90만 배럴의 휘발유 수입 허가를 요청하고 있으며, 그중 절반 정도가 이미 일본에 도착했다. 이러한 일본으로의 수출을 제한하기 위해 수출관리국이 수출금지 대상인 항공기용 가솔린을 재정의할 필요가 있다. 이러한 조치를 통해 1935년부터 1939년까지의 석유 수출량의 3분의 2로 수출량을 제한할 수 있을 것이라는 내용이었다.[9] 국무부 상업정책부(Division of Commercial Policy)도 일본으로의 휘발유 수출에 대한 제한 조치를 취해야 한다고 주장했다.[10]

3. 대일 석유 수출 제한론의 확산

일본의 석유 수입에 대한 우려는 미 정부 전체로 확대되어 갔다. 1941년 5월 10일, 부통령 월레스(Henry Wallace)는 헐 국무장관(Cordell Hull)에게 서한을 보내, 미국은 여전히 석유 등 자원을 일본에 보내고 있으며, 이 물자가 미국과의 전쟁에 사용될 우려가 있기 때문에 어떤 외교적 조치를 취해야 한다는 우려를 표명했다.[11] 헐 장관도 같은 해 5월 31일, 그루 주일대사(Joseph C. Grew)에게 다음과 같은 내용을 전달했다. 하원에서 ① 석유의 일본 수출 허가를 금지하는 법안, ② 상무성의 허가 없이 석유 수출을 금지하는 법안 등이 논의되고 있다. 헐 국무장관은 이 법안의 의도가 일본에 대한 석유류 수출이 더 이상 허용되어서는 안 된다는 점에 있다고 설명했다.

한편 내무장관 이키스(Harold L. Ickes)도 역시 일본에 대한 석유 수출을 제한하려는 움직임을 보였다. 이키스 장관은 1941년 6월 11일, 수출관리국장 러셀 맥스웰(Russell L. Maxwell) 준장에게 서한을 보내 일본에 대한 석유 수출 상황에 주의를 기울여 줄 것을 요청했다. 그는 5월 마지막 주에 약 83만 배럴(약 13만㎘)

9 Memorandum by the Assistant Chief of the Division of Controls (Yost), April 9, 1941, *FRUS 1941,* 4: 805-808.

10 Memorandum Prepared in the Department of State, April 4, 1941, *FRUS 1941,* 4: 803-805.

11 Vice President Wallace to the Secretary of State, May 10, 1941, *FRUS 1941,* 4: 815-816.

의 석유가 미국에서 일본으로 수출되었고, 3월 15일부터 5월 31일까지 11주 동안 약 465만 배럴(약 74만 kℓ)이 수출되었으며, 이는 1940년 7월부터 1941년 3월 15일까지 수출된 375만 배럴(약 60만 kℓ)의 배럴(약 60만 kℓ)보다 많다는 점을 지적했다. 또한 3월 이후 수출된 석유에는 옥탄가가 높은 휘발유로 정제할 수 있는 140만 배럴(22만 kℓ)의 원유가 포함되어 있다고 강조했다.[12] 석유 국내 조정 담당관으로서 이키스는 석유 수출에 대한 허가를 보다 엄격하게 관리할 것을 수출관리국에 촉구한 것이다. 이 해 6월 23일, 독소전이 시작되자 그는 다시 한번 루즈벨트 대통령에게 서한을 보내 대일 석유 수출을 중단할 것을 주장했다. 독소전의 개전에 따라 일본은 시베리아 방면에 대해 전력을 집중하기 위해, 미국이 대일 석유 수출을 중단하더라도 동남아시아 방면으로 공격해 오지 않을 것이라는 점이 그 근거였다(*The Secret Diary of Harold L. Ickes* Vol. 3, 1974: 557-558).

물론, 이러한 이키스의 주장은 루즈벨트 대통령에 의해 거부되었지만(Langer and Gleason, 1953: 646), 앞서 살펴본 바와 같이 모겐소 재무장관의 경우 1940년 중반부터 일본에 대한 석유 수출 제한을 주장했다는 점과 함께 고려할 때, 1941년 7월 대일 금수 조치가 단행되기 이전부터 미 정부 지도자들은 일본에 대한 석유 수출 중단에 관해 깊이 있게 검토하고 있었다는 점을 알 수 있다.

III. 대일 자산 동결 조치의 단행: 1941년 7월 24일 국무회의

1941년 7월 18일, 미국 정부의 국무회의가 열렸다. 이 회의에서 먼저 일본의 남부 프랑스령 인도차이나 점령에 대한 대응으로 자산동결 조치를 시행하는 것에 대해, 국무회의에서 합의가 이루어졌다. 일본의 미국 내 자산에 대한 동결조치가 시행될 경우, 일본의 수입업자들은 미국으로부터 수입한 물품에 대한 대금을 미 정부의 특별 허가 없이는 지급할 수 없게 된다. 따라서 이 조치는 미국 정부가 일본에 대한 수출을 통제하기 위한 사전 조치로 해석할 수 있다. 일본의

12 The Petroleum Coordinator for National, Defense (Ickes) to the Administrator of Export Control (Maxwell), June 11, 1941, *FRUS 1941,* 4: 818-819.

자산 동결에 대한 결정이 내려진 뒤, 내무장관 이키스는 일본에 대한 석유 수출 중단을 요구했지만, 대통령은 이 의견에 대해 신중한 태도를 보였다. 모겐소 재무장관은 수출 제한의 기준이 되는 옥탄가를 87에서 67로 낮추어, 일본에 대한 석유 수출 제한을 확대할 것을 제안했고, 이키스도 이에 동의했다(*The Secret Diary of Harold L. Ickes*, Vol. 3, 1974: 583). 모겐소의 기록에 따르면, 대통령은 대일 석유 수출 중단이 일본의 네덜란드 동인도 공격으로 이어져 태평양 전역의 전쟁으로 확대될 가능성을 고려해 그 결정에 반대한다고 국무회의에서 밝혔다. 그러나 모겐소 장관이 제안한 수출 제한의 기준이 되는 옥탄가를 낮추는 것에 대해 루즈벨트 대통령과 웰스 국무차관은 반대하지 않았다. 결국 이 회의에서 ① 미국 내 일본의 자산 동결, ② 석유 수출을 일정량까지 제한, ③ 수출 제한의 옥탄가 기준을 낮추는 것 등이 결정되었다. 즉, 이날 국무회의에서 결정된 것은, 미국 내 일본의 자산을 동결하는 것을 통해, 일본에 대한 미국의 수출을 강력히 통제할 근거를 마련했다는 점, 그럼에도 불구하고 석유 등 중요 물자에 대한 완전한 금수 조치는 결정되지 않았다는 점, 이 두 가지였다.

7월 18일 일본에 대한 자산 동결이 결정되자, 웰스 국무차관은 국무부의 관료들에게 ① 일본의 자산을 동결하는 실무 조치, ② 생사(生絲) 등 일본의 주요 대미 수출품에 대한 수입 제한 조치, ③ 수출 가능한 가솔린의 옥탄가를 더욱 낮추고, 일본에 대한 석유 수출 쿼터를 설정할 것 등을 지시했다.[13] 한편 재무부 관료 에드워드 폴리(Edward H. Foley)는 국무부 차관보 딘 애치슨(Dean Acheson)과의 협의를 통해(*Morgenthau Diary* Vol. 423: 194-197) 대일 자산 동결 조치와, 그에 따른 대일 수출 통제에 관한 보고서를 작성했다. 먼저 자산동결 조치는 미국 내 일본 예금 거래를 중단하는 것뿐만 아니라 미일 간 무역도 중단시키는 것이라고 강조했다. 이어 국무부는 일본에 대한 석유제품 수출을 제한할 예정이라고 밝혔지만, 폴리는 자산동결 조치가 시행되는 상황에서 재무부가 일본에 얼마나 많은 수출허가를 발급해야 하는지에 대해 의문을 제기했다. 그는 구체적으로 재무부가 ① 일본에 대한 석유제품 매매 전체에 적용할 수 있는 일반 허가를 내야 하

13 Memorandum by the Adviser on Political Relations (Hornbeck), July 19, 1941, *FRUS 1941,* 4: 832-833.

는지, ② 일본에 대한 석유 수출에 대한 개별 허가를 발급한다고 공개해야 하는지, ③ 공개하지 않고 요청에 따라 특별 허가를 발급해야 하는지에 대해 질문했다(*Morgenthau Diary*, Vol. 424: 153-154).

이러한 폴리의 보고서에 바탕을 두고, 1941년 7월 24일 국무회의에서 루즈벨트 대통령은 대일 석유 수출과 관련해 중요한 결정을 내렸다. 이날 국무회의에서 대통령은 지금 당장 일본의 "목을 졸라매는 것"을 원하지 않는다고 말했다. 그보다는 "일본의 목에 밧줄을 걸고" 언제든 목을 조를 수 있도록 준비해 두어야 한다고 지시했다(*The Secret Diary of Harold L. Ickes* Vol. 3, 1974: 588). 이는 일본에 대한 석유 수출을 지금 당장 중단하는 것보다는 언제든 그러한 조치를 취할 수 있도록 준비해 두라는 의미였다고 해석하는 것이 타당할 것이다. 이날 회의에 모겐소 재무장관을 대리해 참가한 다니엘 벨(Daniel W. Bell) 재무차관은 다음과 같이 회의 내용을 정리했다(*Morgenthau Diary* Vol. 424: 145-146).

> "웰스가 일본과 중국의 재미 자산을 동결하는 문제를 꺼냈다. 제안된 명령과 그 적용에 대해 많은 의논이 있었다. 대통령이 특정한 상품, 예컨대 일본에 수출되는 석유 등에 관해서, 명령의 예외로 삼는 것을 바라지 않는 것이 확실해졌다. 대통령은, 그 명령을 다른 명령들과 마찬가지로, 넓은 범위에 적용되기를 바라고 있지만, 그 시행 과정에 있어서 우리는 우리가 원하는 어떠한 정책도 따를 수 있으며, 그 정책은 매일마다, 새로운 명령을 내리는 일 없이 바뀔 수 있다고 말했다. 나는 그 정책이 어떻게 결정되는지를 물었다. 재무부가 정부로부터 그 명령을 집행하는 것에 관한 아주 구체적인 지침을 받을 것인가. 웰스가 말하길, 재무부에 제출된 제안서대로, 정책이 매일마다 '외국 자산 관리를 위한 부서 간 위원회(Foreign Funds Control Interdepartmental Committee)'에서 결정될 것이며, 이는 자신의 아이디어라고 말했다."(강조는 인용자, 이하 동일)

벨의 기록에서 제시된 "제안된 명령과 그 적용"이란, 앞서 소개한 폴리의 보고서로 추측된다. 폴리가 정리한 바와 같이, 일본의 미국 내 자산을 동결하게 되면 미 정부의 특별 허가 없는 한 대일 수출이 중단되는데, 이러한 명령의 적용 범위, 즉 대일 수출품 가운데 어떠한 항목까지 자산 동결 명령의 적용대상으로 할 것이며, 석유와 같은 특정한 물품을 동결 명령의 예외 항목으로 둘 것인지를

국무회의에서 논의했던 것으로 보인다. 그리고 루즈벨트 대통령이 석유를 그러한 예외 항목으로 삼지 않을 방침을 명확히 했던 것이 벨의 기록을 통해 확실히 드러나고 있다. 다만 대통령은, 자산 동결에 따른 수출 제한의 실시를 "매일마다" 결정할 수 있다고 밝혔으며, 웰스 국무차관은 그러한 결정이 '외국 자산 관리를 위한 부서 간 위원회(Foreign Funds Control Interdepartmental Committee)'에서 결정하도록, 권한을 위임할 것이라 밝혔다.

이날 국무회의에서 루즈벨트 대통령은 대일 석유 금수조치를 명확히 지시하지는 않았다. 그러나 동시에 그는 언제든 금수조치를 취할 수 있도록 준비하라고 지시했고, 그러한 결정을 내릴 권한을 새로 설립될 '외국 자금 관리를 위한 부서 간 위원회'에 위임했다. 정치적 환경 변화에 따라 일본에 대한 석유 수출의 정도를 결정할 가능성을 열어 두기로 이날 국무회의에서 결정한 것으로 해석할 수 있다(Feis, 1950, 일본어판: 213).

IV. 자산 동결에서 실질적 금수 조치로: 미국 내 석유 금수 조치의 진행

7월 24일의 국무회의에서 일본에 대한 자산동결이 실시될 것이 결정되었고, 이 사실은 다음 날인 25일 공표되었다(Miller, 2007: 286-287). 이 조치로 인해 미국에 있는 모든 일본 자산의 거래는 미국 정부의 허가를 받아야 하게 되었다. 동결 조치의 구체적인 적용을 위한 권고안은 외국 자산 관리위원회(Foreign Funds Control Committee)에 맡겨졌다. 이 위원회의 구성원은 국무부 차관보 딘 애치슨(Dean Acheson), 재무부 법률고문 에드워드 폴리(Edward Foley), 법무부 차관보 프랜시스 셰이(Francis M. Shea)가 맡았다. 24일 각료회의에서 웰스 차관이 일본에 대한 석유 수출 정책을 결정한다고 밝힌 '외국 자산 관리를 위한 부서 간 위원회(Foreign Funds Control Interdepartmental Committee)'는 이 외국 자산 관리 위원회(Foreign Funds Control Committee)를 가리키는 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

자산동결 조치로 인해 일본 업체가 석유를 수입하기 위해서는 이중으로 허가를 받아야 하게 되었다. 먼저 수출관리국으로부터 석유 수입 허가를 받아야 했

다. 또한 허가받은 물량의 석유 대금을 지불하기 위해 수입 업자는 외국 자산 관리위원회에 계좌 동결 해제를 신청하고, 자금의 이동에 관한 허가를 받아야 했다(Miller, 2007: 266).

하지만 24일의 자산 동결 결정이 곧바로 일본에 대한 전면적인 석유 금수 조치를, 제도적으로 확정한 것은 아니었다. 7월 31일, 웰스 차관은 대통령에게 대일 수출 제한 조치에 대한 구체적인 계획을 보고했다. 석유 수출에 관해서는 휘발유, 윤활유, 기타 석유제품의 수출을 1935~1936년 평균치 이상은 수출할 수 없도록 제한하는 것이었다. 이 제안은 루즈벨트 대통령의 승인을 받았다.[14] 이에 따라 8월 1일, 일본에 대한 석유 수출을 제한하는 추가적인 대통령 명령이 내려졌다. 이는 항공기용 연료와 이를 포함한 원유의 수출을 금지하고 석유제품의 수출을 중일전쟁 발생 이전 거래된 분량으로 제한하는 엄격한 것이었지만,[15] 완전한 석유 수출 금지를 제도화한 것은 아니었다. 그렇다면 이러한 제도적 틀을 바탕으로, 대일 수출 허가의 실무를 담당한 외국 자산 관리위원회의 애치슨 국무차관보는 실제로 어떠한 조치를 내렸는가.

7월 29일 외국 자산 관리위원회 회의에서 애치슨은 웰스 국무차관으로부터 "다음 주까지 대일 무역에 대한 최적의 해결책은 외국 자산 관리위원회가 일본의 수입 신청에 대해 아무런 조치도 취하지 않는 것"이라는 지시를 받았다고 말했다(*Morgenthau Diary* Vol. 426: 19-23). 즉, 애치슨과 웰스 차관은 일본으로부터의 거래 신청을 보류함으로써 일본과의 무역을 중단하는 데 동의한 것으로 이해할 수 있다. 이미 언급했듯이 외국 자산 관리위원회는 수출 대금 지급을 위한 자금 이동을 허가할 수 있는 권한을 가지고 있으며, 이를 승인하지 않는 것은 일본에 대한 수출을 불가능하게 하는 것을 의미했다.

이러한 결정과 맥락을 같이하는 보고서가 있다. 국무부 국제 경제 자문실에서 근무하던 조지 루스링거(George F. Luthringer)는 7월 30일, 일본과의 무역 제한

14 The Under Secretary of State (Welles) to President Roosevelt, July 31, 1941, *FRUS 1941,* Vol. 4: 846-848.

15 The Acting Secretary of State to the Ambassador in Japan (Grew), August 1, 1941, *FRUS 1941,* Vol. 4: 851.

을 시행하는 다음과 같은 일정을 작성하여 애치슨 차관보에게 제출했다.[16] 그 내용은 ① 처음 2주간은 일본의 대외정책 변화를 관찰하면서 자산동결에 대한 미국 정부의 일반적인 정책(general policy)을 일본에 암시하지 않도록 한다. 이 기간 동안 일본에 대한 모든 수출입 허가를 발급하지 않고 대일 무역을 전면 중단한다. ② 그다음 두 달 동안 미국 정부는 자산동결에 관한 일반 정책을 발표하지 않고 일본과의 무역을 재개한다. 이 무역은 개별 허가(specific license) 발급을 통해 이루어지며, 일본으로부터 생사를 수입하고 그 금액에 해당하는 석유를 일본에 수출하되, 석유제품의 수출량은 1935년부터 1936년 기간의 평균값으로 제한한다. ③최종단계로 일본과의 교역이 바람직하다고 판단되는 정치적 상황이 조성되면 제한적 교역을 약속하는 협정을 체결하여 수출입을 지속한다. 루스링거는 2주간의 일시적 무역 정지를 통해 상황을 살펴보고, 추후 대일 수출에 대해 결정할 것을 제안했던 것이다. 이러한 방침에 따라, 대일 석유 수출은 중단되었던 것으로 보이며, 이러한 상황은 웰스 국무차관에 의해 루즈벨트 대통령에게도 보고되고 있었다.[17]

앞서 살펴본 바처럼, 7월 18일 국무회의에서 루즈벨트 대통령이 직접 급격한 대일 석유 수출 중단이 일본의 동남아시아 침공으로 이어질 것이라는 우려를 밝혔으며, 일본과의 전쟁을 담당하는 해군 역시 7월 22일 같은 견해를 밝힌 바 있다.[18] 그러나 7월 25일 자산 동결조치가 발표되고, 실제로 대일 석유 수출이 중단되었음에도 불구하고, 일본은 곧바로 행동에 나서지 않았다.[19] 이로부터

16 Memorandum by Mr. George F. Luthringer of the Office of the Adviser on International Economic Affairs, July 30, 1941, *FRUS 1941,* Vol. 4: 844-846.

17 The Under Secretary of State (Welles) to President Roosevelt, July 31, 1941, *FRUS 1941*, VOL. 4: 846-848. "일본의 동결 명령에 따라 미국에서 일본으로의 수출을 허가하는 신청이 몇 건 접수되었습니다. 일본으로부터의 수입에 관한 문의도 몇 건 있었습니다. 당분간 외국 자금 통제위원회는 이러한 신청에 대해 아무런 조치없이 보류하고 있습니다."이 문서에 대해 FRUS의 편집자는 대통령의 서명이 기재되어 있다고 밝혔다.

18 The Chief of Naval Operations (Stark) to the Secretary of State, July 22, 1941, *FRUS 1941* Vol. 4: 835-840.

19 미 국무부 극동국에서는 7월 31일, 일본이 석유 금수 조치에 대해 즉각적으로 대응할 가능성이 낮으며, 석유 금수 조치의 정책적 목표는 일본의 동남아시아 침공을 완전히 막는 것이 아니라, 일본의 침공에 미국, 영국, 네덜란드 등 연합국이 대응을 준비하기 위한 충분한 시간을 버는 것에 있다

수 일이 지난 후인 8월 5일, 애치슨이 이끄는 외국 자산 관리위원회는 다시 한 번 일본에 대한 자산 이동 허가를 내주지 않기로 결정했다. 이날 회의에서 참석자들은 "수출 관리 허가가 필요한 수출품에 대한 신청은 거부한다"는 데 동의했다(*Morgenthau Diary*, Vol. 428: 126). 이후 8월 16일에도 위원회는 일본으로부터의 수입자금 방출에 대한 허가를 보류함으로써 일본에 대한 수출을 제한했다(Utley, 1985, 일본어판: 239).[20] 또한 외국 자산 관리위원회는, 8월 이후 일본 대사관이 제출한 석유 수입 대금의 이동 신청을 모두 거부하기도 했다.[21] 이러한 애치슨의 조치는 7월 24일 각의에서 결정된 방식에서 완전히 벗어난 것은 아니었다. 이미 언급했듯이, 루즈벨트 대통령은 국무회의에서 석유 수출에 관한 사항을 그날그날의 상황에 따라 외국 자산 관리위원회가 정하기로 결정한 바 있다. 따라서 애치슨이 외국 자산 관리위원회에서 일본에 대한 자금 방출 요청을 보류하는 방식으로 석유 수출을 중단한 것은, 내각에서 대통령과 웰스 차관이 이미 설명한 방식에서 벗어난 독단적인 결정이 아니었다고 볼 수 있다.

애치슨은 루스링거가 제안한 스케줄에 따라 2주가 지나는 8월 중순까지 일단 대일 수출을 중단한 다음, 일본이 군사 행동을 포함한 즉각적인 대응에 나서지 않는 것을 확인하고자 했을 것이다. 그리고 1941년 8월 8일, 일본 정부는 미국 정부에 고노에 후미마로(近衛文麿) 수상과 루즈벨트 대통령 간의 정상 회담을 통해, 석유 수출 문제와 일본의 프랑스령 인도차이나 점령 문제를 포함한 미일 간 현안에 대해 논의할 것을 제안했다.[22] 이러한 일본의 제안은 루즈벨트 대통령을 포함한 미국의 정책 결정자들에게 중요한 신호를 제공했을 것이다. 예컨대 루즈

는 보고서를 작성했다(Memorandum by Miss Ruth Bacon of the Division of Far Eastern Affairs, July 31, 1941, *FRUS 1941*, 4: 848-850).

20 Memorandum by the Assistant Secretary of State (Acheson) to the Under Secretary of State (Welles), August 16, 1941, *FRUS 1941*, 4: 858-860. 이 문서에서 애치슨은 210만 달러에 달하는 대일 석유 수출 신청 가운데 일부인 18만 달러 분에 대해서만 수출 허가가 나 있는 상태이지만, 이마저도 일본측이 대금을 지불하기 위한 자금 이동 신청을 거부하는 방식으로 석유 수출을 중단시키고 있는 중이라고 웰스 국무 차관에게 보고하고 있다.

21 석유 수입 대금 지불을 둘러싼 주미 일본대사관과 애치슨 사이의 대화 과정에 대해서는 三輪宗弘(2004), 제3장을 참조.

22 "八月六日付我が方提案に対する米国回答について," 外務省 編,『日本外交文書 日米交渉上』, 202-203.

벨트 대통령은 7월 24일 노무라 기치사부로(野村吉三郎) 주미대사와의 회견에서, 일본이 석유를 확보하기 위해 네덜란드령 동인도 지역을 침공한다면, 미국도 무력으로 이에 개입할 의사가 있음을 명확히 밝히기도 했다.[23] 미국 지도자들이, 일본의 즉각적인 무력 행사 가능성에 대해 민감하게 생각하고 있음을 밝혀 주는 사례라 볼 수 있을 것이다. 이러한 상황에서, 8월 8일 일본 정부가 대화를 제안한 것은, 현재의 석유 금수 조치를 포함한 일본에 대한 경제적 압박이, 즉각적인 무력 사용으로 이어지지 않는다는 점, 그럼에도 불구하고 이 압박은 일본이 스스로 대화를 제안하게 할 정도로 충분히 효과적이라는 점을 미국 지도자들에게 충분히 보여 주었을 것이다.

외국 자산 관리위원회 이외의 정부 기관 역시 일본에 대한 석유 수출 제한에 나섰다. 예컨대 웰스 국무 차관은 8월 1일, 세관에 일본인이 취득한 석유 수출 허가증을 무효화하라는 지시를 내렸다. 또한 8월 들어 국무부는 일본으로부터의 석유 수입 신청의 8%에 대해서만 허가를 발급했다. 8월 11일 국무부는 다시 세관에 일본으로 향하는 석유를 선적하지 말라는 명령을 내렸다(Miller, 2007: 296-297). 8월 28일, 노무라 주미 일본대사는 루즈벨트 대통령과의 회견에서, 미국의 대일 석유 수출이 중단된 것에 대한 항의를 전달했다. 그러나 대통령은 이에 대해, 일본에 대한 석유 수출은 규정된 할당량에 따라 진행될 수 있다고 원론적인 답변을 했을 뿐, 이에 대해 특별한 반응을 보이지 않았다.[24] 6주간의 휴양에서 복귀한 헐 국무장관 역시, 이 자리에서 일본 측의 항의를 듣고 대일 석유 수출이 중단되었다는 사실을 알게 된 이후에도, 이에 대한 특별한 조치를 취하지 않았다. 이는 미 정부 지도자들이 대일 석유 수출 중단에 대해 충분히 알고 있었음에도 불구하고, 이를 사실상 묵인하고 있었던 것이라는 해석을 가능하게 한다.

23 Memorandum by the Acting Secretary of State, July 24, 1941, *FRUS Japan, 1931-1941* Vol. 2: 527-530.

24 Memorandum by the Secretary of State, August 28, 1941, *FRUS Japan, 1931-1941* Vol. 2: 571-572.

V. 금수 조치를 둘러싼 미국-영국-네덜란드의 협력

1. 루즈벨트 대통령과 헐 국무장관의 대일 전략 강경화

앞 장에서 살펴본 내용은, 대일 자산 동결 조치가, 대일 석유 금수 조치로 결정되어 가는 과정이, 앤더슨이 설명한 것처럼 관료 기구의 혼란이 낳은 의도적이지 않은 결과라든가, 혹은 어틀리가 설명한 것과 같이 애치슨과 같은 실무 관료가 독단적으로 행동한 결과라는 해석과는 달리, 석유가 풍부한 네덜란드령 동인도 지역에 대한 일본의 급격한 군사 행동 가능성을 감안하여 조심스럽게 진행되었으며,[25] 이러한 과정은 적어도 루즈벨트 대통령과 헐 국무장관을 포함한 정권 수뇌부의 의향을 최소한 무시하지는 않았을 것이라는 추측을 가능하게 한다. 그리고 이러한 추측은 대일 석유 금수 조치를 둘러싸고 미국이 동맹국인 영국, 네덜란드와 긴밀한 협력을 통해 일본이 석유를 수입하는 것이 완전히 불가능해지는 결과를 가져왔다는 사실을 통해 좀 더 분명하게 뒷받침된다.

먼저 제2차 세계대전 시기 전시 외교를 결정하던 루즈벨트 대통령과 헐 국무장관이 당시 일본을 어떻게 바라보고 있었는지를 살펴보겠다. 1941년 7월 2일, 일본이 어전회의를 통해 남부 프랑스령 인도차이나 지역에 대한 무력 진출을 결정하고, 이러한 정보는 미국 정부에게도 전해지게 되었다(*Pearl Harbor Attack: Hearings[etc.] 79th Cong., 1st sess., pursuant to S. Con. Res. 27 (1946)*, pt. 12: 1-2). 이러한 일본의 행동은 미국의 외교 책임자였던 헐 국무장관의 대일 전략에 중요한 영향을 미쳤던 것으로 보인다. 건강 문제로 휴가를 얻어 휴식을 취하던 헐 국무장관은 7월 17일 해밀턴 극동부장에게 연락해 일본 정부가 히틀러와의 협력을 강화할 가능성을 경계했다.[26] 같은 날 헐 장관은 일본이 남부 프랑스령을 점령할

25 애치슨은 7월 23일, 영국 대사관의 노엘 홀(Noel Frederick Hall)을 만나 다음과 같이 말했다. "인도차이나의 정확한 상황이 아직 우리 정부에 명확하지 않으며, 우리 정부가 제한 조치를 시행하는 시간표와 제한 조치의 순서와 범위는 사실관계가 발전함에 따라 달라질 것…(중략)… 이(미국) 정부가 모든 통제를 동시에 또는 즉시 시행할 것이라는 의미로 해석되어서는 안 된다." (Memorandum of Conversation, by the Assistant Secretary of State (Acheson). July 23. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 841-842.)

26 Memorandum by the Chief of the Division of Far Eastern Affairs (Hamilton). July 17. 1941.

가능성이 높다고 평가하고, 만약 일본 정부가 그런 행동을 취한다면 미국은 일본의 정복 프로그램을 저지하기 위해 광범위한 조치를 취해야 한다고 밝혔다. 구체적으로는 중국 정부에 1억~2억 달러 규모의 차관을 제공하고 일본에 대한 경제적, 재정적 제한 조치를 취하는 것이었다. 헐은 극동 문제를 세계 전체의 상황과 연계하여 이해할 필요가 있으며, 특히 영국을 지원하는 미국 정부의 입장과의 연관성을 의식할 필요가 있다고 지적했다.[27]

18일 통화에서 헐 장관은, 일본이 프랑스령 인도차이나 남부에 군사기지를 확보하면 필리핀의 안전이 위협받고 세계 무역이 위협받고 태평양 전체의 안전이 위험에 처하게 될 것이라고 일본의 행동을 강하게 비판했다. 그는 그러한 기지 확보가 일본의 동남아시아 침략 준비 단계 중 하나라고 이해했다.[28] 21일 통화에서도 헐 장관은 일본이 남부 프랑스령 지역에 군사기지를 확보하려는 것은 침략적인 행동으로 이해된다는 점을 분명히 했다.[29] 일본이 남부 프랑스령 인도차이나 지역에 무력 진출한 직후인 8월 2일, 헐 장관은 국무부 관료와의 통화에서 다음과 같이 말했다.[30]

> 무력 외에는 아무것도 그들(일본)을 막을 수 없다. 우리가 그들이 돌아올 것이라고 생각하지 않는 한, 그들이 현재 위치에서 멈추는 것에 만족할 것이라고 생각해서는 안된다. 중요한 것은 유럽의 군사 문제가 결론이 날 때까지 얼마나 오랫동안 상황을 조종할 수 있느냐는 것이다.
>
> …(중략)…
>
> 물론 일본은 인도차이나에 무력 진출한 것에 대한 당연한 벌로서, 석유를 완전히 끊는 것을 받아들였을 것이라 생각한다. 이성을 잃은 극단적인 세력들은 어떤 매력

FRUS 1941 Vol. 4: 323-324.

27 Memorandum by the Chief of the Division of Far Eastern Affairs (Hamilton), July 17. 1941, *FRUS 1941* Vol. 4: 325-326.

28 Memorandum by the Chief of the Division of Far Eastern Affairs (Hamilton). July 17. 1941, *FRUS 1941* Vol. 4: 329-330.

29 Memorandum by the Chief of the Division of Far Eastern Affairs (Hamilton). July 21. 1941, *FRUS 1941* Vol. 4: 334-335.

30 Memorandum by Mr. Cecil W. Gray, Assistant to the Secretary of State. August 2. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 358-359.

적인 구호만 있으면 언제든 남하할 준비가 되어 있을 수 있다는 사실을 깨달아야 한다.

이처럼 헐 장관은 일본의 남부 프랑스령 인도차이나 무력 진출 단행을 전후한 시기, 일본에 대한 강경한 태도를 굳히게 된다. 헐은 일본의 행동을 침략적인 것으로 규정했으며, 외교적 수단을 통해서는 이를 막을 수 없고, 당면한 목표는 일본과의 무력 충돌을 늦추는 것이라 여겼다. 그리고 남부 프랑스령 인도차이나를 차지한 일본에 대한 "당연한 벌(a deserved penalty)"로 석유의 금수 조치가 가능하다는 입장이었다고 볼 수 있다. 이러한 헐의 강경한 대일 태도는 1941년 4월부터 일본 정부와 비공식적인 국교 조정 교섭, 즉 미일교섭이 진행 중이었다는 점을 감안할 때(안재익, 2021), 당시의 미일관계가 나아가는 방향을 보여주는 중요한 지표라 볼 수 있다. 외교 담당자인 헐 국무장관도, 일본에 대한 가장 강력한 제재조치인 석유 금수 조치가 가능하다는 입장을 지니고 있었다.

한편, 이 시기 루즈벨트 대통령 역시 일본의 대외 정책에 대해 회의적인 시각을 가지고 있었으며, 일본과의 전쟁을 피할 수 없는 것으로 바라보고 있었다. 그러한 루즈벨트 대통령의 시각을, 1941년 8월 치러진 영미 정상회담을 통해 살펴볼 수 있다. 정상회담이 진행되는 기간인 8월 9일, 국무차관 웰스는 알렉산더 캐도건(Sir Alexander Cadogan) 영국 외무차관을 만나, 미국이 현재 추구하는 대일정책 기조에 관해 다음과 같이 설명했다.[31]

일본이 태평양 지역 전체를 군사적으로 지배하려는 현재의 정복 정책을 추구할 경우, 일본과 미국 간의 충돌이 더 빨리 오든 늦게 오든 피할 수 없다고 미국 정부가 생각하고 있다는 것을 일본 정부가 또한 깨달았을 것이라고 말했다. 나는 결과적으로 일본이 역제안한 내용을 미국 정부가 전혀 받아들일 수 없고, 영국 정부도 똑같이 받아들일 수 없을 것으로 생각되는 많은 특징들이 포함되어 있는 것으로 보였지만, 그럼에도 불구하고, 나는 이 반대 제안을 미일 양국 정부간의 대화를 연장하는

31 Memorandum by the Under Secretary of State (Welles) of a Conversation With the British Permanent Under Secretary of State for Foreign Affairs (Cadogan). August 9. 1941. *FRUS 1941* Vol. 1: 347.

> 수단으로 활용하여, (만약 결전이 불가피하다면) 우리 입장에서 더 적절한 시기가 될 때까지 결전을 미루는 것이 현명할 것이라 생각한다고 말했다.
>
> 나는 이것이 채택될 방침이라면 미국 정부가 현재 일본에 부과하고 있는 경제적 또는 재정적 제재 조치를 조금이라도 완화하거나, 미국이 취하고 있는 군사적 또는 해군적 조치에 조금이라도 변화가 있어서는 안 된다는 내 자신의 신념을 강조하고 싶다고 말했다.

요컨대 미 정부는 일본과의 갈등을 외교적 수단을 통해 해결하는 것이 거의 불가능하며, 일본과의 군사적 충돌이 불가피할 것으로 생각하고 있지만, 그럼에도 불구하고 일본과의 대화를 계속하는 것을 통해 개전 시기를 늦추려 하고 있다는 것이다. 이러한 관점에서, 미국은 군사적, 경제적 조치를 포함해 일본에 대한 강경한 대응을 완화할 의사가 없다고 웰스는 밝혔다. 7월 25일, 대일 자산 동결 조치가 발동되고, 실질적으로 일본에 대한 석유 수출이 중단되어 있었다는 점을 감안할 때, 웰스의 발언은 의미심장하다.

이러한 웰스 차관의 발언은, 대통령의 의중을 반영한 것이었다. 8월 11일, 루즈벨트는 영국 수상 처칠과의 회담 자리에서, 일본 정부가 현재 요구하고 있는 사항들, 즉 일본에 대한 경제적 압박을 해제하고, 중국에 대한 지원을 중단하는 등의 조치는 받아들일 수 없는 것이라는 영국 측의 입장에 동의를 표하고, 일본에 대해 침략적 행동을 중단하도록 강력한 메시지를 외교 채널을 통해 전달하겠다는 입장을 밝혔다. 또한 웰스 차관이 밝힌 의견, 즉 동남아시아 지역뿐만이 아니라, 중국, 소련 등 동아시아의 넓은 지역에 대해 침략적 정책을 펼치고 있으므로, 이를 감안하여 동남아시아 지역에 대한 일본의 행동만을 경고할 것이 아니라, 일본의 침략 정책 전반에 대한 경고가 필요하다는 것에 대해서도 대통령은 동의를 표했다.[32]

이처럼 미국의 외교 정책 결정자들은 이미 일본의 침략적 대외정책을 외교적 수단을 통해 해결하는 것이 불가능에 가까우며, 일본과의 개전은 피하기 어렵다는 인식을 지니고 있었고, 따라서 일본에 대한 경제적 제재를 해제해서는 안 된

32 Memorandum of Conversation, by the Under Secretary of State (Welles). August 11. 1941. *FRUS 1941* Vol. 1: 358-359.

다는 의견을 지니고 있었다.

2. 대일 석유 수출 중지에 대한 국제적 공동 대응

앞 절에서 살펴본 것처럼, 강력한 대일 경제 제재에 관해, 미국 정책 결정자들은 뚜렷한 의지를 가지고 있었다고 볼 수 있다. 그러나 실질적으로 일본에 타격을 줄 수 있는 석유 금수 조치가 시행되기 위해서는, 미국뿐 아니라 주요 석유 생산 지역을 통치하고 있는 영국, 네덜란드 등 주변국과의 합의가 필수적이었다. 이 절에서는 석유 금수 조치를 둘러싼 미국, 영국, 네덜란드의 대화와 공동 대응에 대해 살펴보겠다.

웰스 국무차관은 일본이 남부 프랑스령 인도차이나로 무력 진출을 준비하고 있다는 정보를 확인한 뒤, 1941년 7월 10일, 주미 영국대사(핼리팩스, Edward Wood, 1st Earl of Halifax)와 회담을 가지고 이 문제에 대해 어떻게 대응할지를 논의하기 시작했다.[33] 7월 14일, 영국 정부로부터 대일 경제 제재를 실시할 것이라는 의사를 전달하면서,[34] 웰스 차관에게 영미 양국이 공동으로 대일 경제 제재를 실시할 수 있도록 긴밀히 협의하자고 요청했다.[35]

앞서 살핀 바와 같이, 7월 18일 미국 국무회의에서 대일 경제 제재 방침이 결정되기 전에, 이미 영미 양국 외교 채널을 통해 대일 경제 제재에 관한 공동 대응이 긴밀히 논의되고 있었다는 점은 주목할 필요가 있다. 일본에 대한 수출 차단을 통해 경제 제재의 효과를 충분히 발휘하기 위해서는, 영국 네덜란드 등 동남아시아 식민지를 통치하는 국가와의 협력이 미국에게는 반드시 필요했고,[36]

33 Memorandum of Conversation. by the Acting Secretary of State. July 10. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 300-303.

34 The British Embassy to the Department of State. July 14. 1941. *FRUS 1941*. 4: 827

35 Memorandum of Conversation. by the Acting Secretary of State. July 14. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 826-827

36 앞서 언급한 루스링거의 7월 30일 보고서에서도, 2주간의 잠정 대일 수출 중단 조치를 취하고 추후 상황을 살펴 대일 금수 조치를 확정지을 것을 건의하는 내용과 함께, 이러한 2주간의 기간이 "일본에 동결 조치를 취한 여러 우방국 정부의 정책을 조율할 수 있는 기회를 제공할 것"이라 명시했고, "영국, 캐나다, 호주, 네덜란드 정부의 다양한 동결 및 기타 통제 조치를 미국 정부의 정책

유럽에서 독일과 맞서 싸우고 있는 영국과, 본국 영토를 이미 점령당한 네덜란드 입장에서는 대일 경제 제재를 실시하기 위해서는 미국으로부터 동남아시아 식민지에 대한 일종의 안전 보장을 미국으로부터 받아낼 필요가 있었다.[37] 이러한 맥락에서 미국, 영국, 네덜란드 세 나라의 협력은 성공적인 대일 금수 조치를 실시하기 위해 반드시 필요했다고 볼 수 있다.

8월 4일, 애치슨 국무차관보는 네덜란드령 동인도 대표들을 만나, 일본에 대한 석유 수출에 관해 논의했다. 이 자리에서 애치슨은 "네덜란드령 동인도 정부가 현 상황에서 일본으로 향하는 석유 선적 중 어느 부분을 계속 일본으로 보내야 할지를 완전히 자유롭게 결정할 수 있는 위치에 있어야 한다."라고 전제하면서도, 미국의 석유 회사인 스탠더드-배큠 회사(Standard-Vacuum Company)에 대해 네덜란드령 동인도에서 일본으로 향하는 석유 수출을 중단해 줄 것을 미국 정부가 요청했다는 사실을 밝히면서, "네덜란드 정부가 석유 제품에 대한 수출 허가를 거부하기로 결정한 경우, 우리 정부는 이에 상응하여 그러한 선적에 대한 대금 지급 동결 명령에 따른 허가 발급을 거부할 것"이라며 사실상 대일 석유 수출의 잠정 중단에 동참해 줄 것을 요청했다. 이에 대해 네덜란드령 동인도 대표는 대일 석유 수출문제는 "경제적 고려뿐만 아니라 정치적 고려"가 필요한 것이며, "네덜란드령 동인도 정부가 결정에 도달하기 전에 미국 정부와 관련 정치적 문제를 논의하기를 원할 수도 있다."라고 밝히며, 대일 석유 수출 중단에 대한 미국 정부의 안전 보장 여부를 요청하는 뉘앙스가 강한 발언을 했다.[38]

네덜란드와 영국은 미국이 요청한 대로 일본에 대한 석유 수출을 중단했지

과 조율하기 위한 메커니즘이 조속히 마련되어야 한다."라는 점이 지적되고 있다(Memorandum by Mr. George F. Luthringer of the Office of the Adviser on International Economic Affairs. July 30. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 844-846).

37 예컨대 미 국무부 정치고문 스탠리 혼벡(Stanley K. Hornbeck)과의 대화에서, 영국 대사관의 노엘 홀은 "영국 정부가 석유에 관한 조치를 취하는 것은 그 결과 일본이 남하할 경우 저항을 통해 미국으로부터 상당한 원조가 제공될 것이라는 이해를 전제로 할 것"이라는 발언을 남겼다(Memorandum of Conversations. by the Adviser on Political Relations (Hornbeck), *FRUS 1941* Vol. 4: 830).

38 Memorandum of Conversation, by Mr. Alger Hiss, Assistant to the Adviser on Political Relations (Hornbeck) . August 4. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 252-254.

만,[39] 1941년 7월 말에서 8월 초에 걸친 시기 미국이 요청한 내용은 어디까지나 석유 수출의 잠정적 중단이었고, 따라서 이들 동맹국들은 향후 지속적으로 미국이 일본에 대한 석유 수출을 계속 중단할 것인지에 관한 명확한 방침은 듣지 못한 상태였다. 이에 네덜란드령 동인도 총독부는 미국이 이후 지속적으로 대일 금수 조치를 시행할 것인지에 대해 공식적으로 질문했고, 이에 대해 미 국무부는 일본에 대한 금수 조치를 이전과 같이 계속 시행해 줄 것을 요청했다.[40] 이에 네덜란드령 동인도 총독부는 금수 조치에 관해 앞으로도 미국과 협력하겠다는 의사를 밝혔다.[41] 영국의 경우 9월 22일, "실질적으로 대영제국과 일본 간의 무역은 사실상 중단된 상태"임을 미국 정부에 통보했다.[42] 이에 애치슨 국무차관보는 정식으로 영국, 네덜란드 두 나라에 미국의 대일 금수 정책이 앞으로도 지속될 것임을 정식으로 통보하고, 세 나라에 의한 공동 대일 금수 조치를 지속할 것을 헐 국무장관에게 건의했고,[43] 9월 26일과 27일, 미 국무부는 현재 "동결 통제를 매개로 일본으로의 석유 수출이 중단"된 상태임을 영국, 네덜란드 양국에 밝히고, 같은 조치를 두 동맹국이 취해 줄 것을 정식으로 요청했고, 이는 양국의 동의를 얻었다.[44]

39 1941년 8월 26일 그루 주일 미국 대사는, 일본이 네덜란드령 동인도 총독부에게 석유 수출 중단 조치에 관해 강력하게 항의했다는 정보를 본국에 보고했다(The Ambassador in Japan (Grew) to the Secretary of State. August 26. 1941. *FRUS 1941* Vol. 5: 281-282).

40 Memorandum of Conversation by Mr. Alger Hiss, Assistant to the Adviser on Political Relations (Hornbeck) September 15. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 876-877.

41 Dr. Henry F. Grady to the Secretary of State, September 15. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 878-880.

42 Memorandum by Mr. Jacques J. Reinstein. Assistant to the Assistant Secretary of State (Acheson). September 22. 1941. *FRUS 1941*. Vol. 4: 880-881.

43 Memorandum by the Assistant Secretary of State (Acheson) to the Secretary of State. September 22. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 881-882.

44 Memorandum of Conversation, by Mr. Alger Hiss, Assistant to the Adviser on Political Relations (Hornbeck). September 26. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 886-887; Memorandum of Conversation. by the Assistant Secretary of State (Acheson). September 27. 1941. *FRUS 1941* Vol. 4: 887-888.

VI. 맺음말

이상에서 살펴본 바와 같이, 미국이 주도한 대일 자산 동결조치가 대일 금수조치로 확정되기까지는, 대략 2개월에 걸친 점진적인 정책의 진전이 있었다. 그리고 그러한 과정은 영국과 네덜란드라는 두 동맹국과 긴밀한 협의를 통해 진행되었던 것이었다. 이처럼 일본에 대한 경제 제재가 점진적인 과정을 거쳐야 했던 이유는, 급격한 석유 금수조치가 가져올 일본의 반발을 우려한 것이 무엇보다도 중요한 이유였을 것이다. 애치슨을 비롯한 미국 내 정책 집행자들은, 경제 제재에 대한 일본의 반응을 조심스레 살피고, 경제 제재에 필수적인 동맹국의 협력을 얻기 위한 노력을 충분히 기울이면서 조심스레 석유 금수 조치라는 정책적 목표로 나아갔다고 볼 수 있다. 그리고 이 과정에서, 통설과는 달리 루즈벨트 대통령과 헐 국무장관 등 정책 결정자들의 의향이 실제 정책 집행 과정에서 완전히 무시되기보다는, 이러한 점진적인 과정에 대해 간접적, 혹은 묵시적인 지지를 보냈던 것으로 이해할 수 있다.

따라서 1941년 7월 말, 일본의 남부 프랑스령 인도차이나 점령에 의해 시행된 미국 주도의 석유 금수 조치는, 미국 정부 내 정책 결정자들이 의도하지 않은 우연의 산물로서 이해되기 보다는, 오랜 기간에 걸쳐 미 정부 내에서 논의되고, 영국, 네덜란드 등 주변국과의 충분한 협의 끝에 탄생한 국제적, 국내적 합의의 결과로 이해하는 것이 역사적 사실에 좀 더 부합하는 해석일 것이다. 이러한 해석을 통해 1941년 8월 영국과 미국이 합의한 세계 전략이 지니는 의미와 제2차 세계대전에 대한 미국의 참전 결정이 지니는 역사적 의미를 좀 더 깊이 이해할 수 있을 것이다[45]. 아시아 태평양 전쟁 개전 직전, 미국과 일본 양국이 지닌 입장의 차이는 외교적 노력을 통해 해소될 수 없는 것이었고, 이는 본질적으로 양

45 다만 이를 확대 해석해서, 미국이 일본에 대한 석유 수출을 중단하는 것에 의해, 일본의 진주만 공습 결정을 유도했다는 단순한 전쟁책임론을 본 논문에서 진행된 논의를 통해 반복하고자 하는 주장은 피해야 할 것이다. 미국이 석유 금수 조치라는 강력한 경제 제재를 선택해야 하는 이유로서 본 논문에서 강조하고 싶은 것은, 4장 1절에서 제시한 미국 측 사료의 내용처럼, 외교적 노력을 통해서는 일본이 추구하는 침략적 대외정책을 중단시킬 수 없다는 미국 정책 결정자들의 공통된 인식이었다는 점이다.

국이 그리는 동아시아 질서가 상충하는 것이었다는 점을 이해할 필요가 있다(안재익, 2021).

투고일: 2024년 2월 4일 | 심사일: 2024년 3월 11일 | 게재확정일: 2024년 3월 28일

참고문헌

안재익. 2021. “미일 교섭의 개시: 미일 양해안의 성립과 미 국무부 관료들의 대응.”『동양사학연구』156: 193-246.

_____. 2022. “미일통상항해조약의 폐지와 미 국무부의 극동 정책 전환.”『미국사연구』55: 245-280.

Anderson, Irvine H. Jr. 1975a. “The 1941 De Facto Embargo on Oil to Japan. A Bureaucratic Reflex.” *Pacific Historical Review* 44(2): 201-231.

_____. 1975b. *The Standard-Vacuum Oil Company and United States East Asian Policy, 1933-1941*. Princeton. Princeton University Press.

Burns, James MacGregor. 1970. *Roosevelt: Soldier of Freedom* New York. Harcourt. Brace, Jovanovich. [ジェームズ・バーンズ著 井上勇・伊藤拓一 訳. 1972.『ローズベルトと第二次大戦 一九四〇――九四五 自由への戦い』. 時事通信社]

Barnhart, Michael A. 1987. *Japan Prepares for Total War, the Search for Economic Security, 1919-1941*. Ithaca. Cornell University Press. [반하트, 마이클 A. 박성진·이완범 역. 2016.『일본의 총력전 1919-1941년 경제안보의 추구』. 한국학 중앙연구원 출판부.]

Feis, Herbert. 1950. *The Road to Pearl Harbor*. Princeton University Press. [ハーバート・ファイス 著. 大窪愿二 訳. 1956.『真珠湾への道』みすず書房.]

Langer, William L. and S. Everett Gleason. 1953. *The Undeclared War, 1940-1941*. New York. Published for the Council on Foreign Relations by Harper.

Miller, Edward S. 2007. *Bankrupting the Enemy: The U.S. Financial Siege of Japan before Pearl Harbor*. Naval Institute Press. [일본어판이 エドワード・ミラー. 金子宣子 訳. 2010.『日本経済を殲滅せよ』. 新潮社.]

Pratt, Julius W. 1964. *Cordell Hull, 1933-1944*. 2 Vols. New York, Cooper Square.

Utley, Jonathan G. 1976. “Upstairs, Downstairs at Foggy Bottom Oil Exports and Japan 1940-41.” *Prologue, the Journal of the National Archives* 8(1): 17-28.

_____. 1985. *Going to war with Japan, 1937-1941*. Knoxville. University of Tennessee Press. [일본어판 ジョナサン・G・アトリー著. 五味俊樹 訳. 1989. 『アメリカの対日戦略』. 朝日出版社.]

〈1차 사료〉

日本国際政治学会太平洋戦争原因研究部 編. 1963.『太平洋戦争への道　開戦外交史　第七巻』. 朝日新聞社.

海軍歴史保存会 編. 1995.『日本海軍史　通史第五・六編』第一法規出版. 海軍歴史保存会.

岩間敏. 2007.『石油で読み解く「完敗の太平洋戦争」』. 朝日新聞社.

_____. 2018.『アジア・太平洋戦争と石油　戦備・戦略・対外政策』. 吉川弘文館.

三輪宗弘. 2004.『太平洋戦争と石油　戦略物資の軍事と経済』. 日本経済評論社.

荒川憲一. 1996.「対日全面禁輸決定の構造」.『防衛大学校紀要 社会科学分冊』(七二).

板垣與一. 1953.「太平洋戦争と石油問題」. 日本外交学会 編.『太平洋戦争原因論』新聞月鑑社.

福田茂夫. 1963.「アメリカの対日参戦(一九四一年)」日本国際政治学会太平洋戦争原因研究部 編.『太平洋戦争への道　開戦外交史　第七巻』. 朝日新聞社.

外務省 編.『日本外交文書』. https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/archives/mokuji.html(검색일: 2024. 3. 22.).

Henry Morgenthau Jr. Diaries. http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/collections/franklin/index.php?p=collections/findingaid&id=535&q=&rootcontentid=188897#id188897 (검색일 2024. 3. 22.).

Morgenthau Presidential Diaries. http://www.fdrlibrary.marist.edu/archives/collections/franklin/index.php?p=collections/findingaid&id=535&q=&rootcontentid=189777#id189777 (검색일: 2024. 3. 22.).

Ickes, Harold L. 1974. *The Secret Diary of Harold L. Ickes*. Vol. 3, *The Lowering Clouds. 1939-1941*. New York. Da Capo Press.

The U.S. National Archives and Records Administration. RG 59 A1-205-E 5921. “Report on Petroleum Situation of Japan.”

Abstract

From a Japanese Asset Freeze to a De Facto Japanese Embargo: The US-UK-Netherlands Cooperation Process

Jaeik Ahn Northeast Asian History Foundation

In this paper, we examine the events leading up to the United States' asset freeze on Japan in July 1941 and its evolution into a comprehensive embargo. We also analyze the perspectives of US government leaders regarding oil exports to Japan. This analysis aims to assess whether there was a significant gap between policy decisions and their implementation, as commonly believed. Additionally, since the effective implementation of the oil embargo against Japan necessitated cooperation from other oil-producing countries, such as the United Kingdom and the Dutch East Indies, we explore the discussions among these nations and the process for enacting a joint embargo against Japan. Through this examination, we aim to understand the execution of an economic sanction expected to elicit a strong response from Japan, like the oil embargo, and to discuss its political and diplomatic consequences. Prior to the implementation of Japan's asset freeze as a full embargo, there was a gradual evolution of policy over approximately two months, conducted in close collaboration with allies, namely the United Kingdom and the Netherlands. This cautious approach to imposing economic sanctions on Japan was driven largely by concerns over a potential Japanese retaliation to a sudden oil embargo. It can be argued that US policymakers, including Dean Acheson, advanced cautiously towards an oil embargo, carefully monitoring Japan's response

to the sanctions and striving to secure the support of crucial allies. This approach, contrary to popular belief, suggests that policymakers such as President Roosevelt and Secretary of State Hull provided indirect or tacit approval for this measured process, rather than their intentions being overlooked in the policy's actual execution. Therefore, the US-led oil embargo initiated in late July 1941, in reaction to Japan's occupation of southern French Indochina, should be understood as the culmination of an international and domestic consensus that had been forming over an extended period within the US government and in consultation with countries like the United Kingdom and the Netherlands. This perspective offers a more nuanced understanding of the global strategy agreed upon by the United Kingdom and the United States in August 1941 and the historical context of the United States' entry into World War II. Recognizing that the divergent positions of the United States and Japan on the eve of the Pacific War were irreconcilable through diplomacy, and essentially constituted a clash over their visions for East Asia's future, is crucial.

Keywords | Asia-Pacific War, Southeast Asia, Hull-Nomura Talks, Oil Embargo against Japan, World War II