

IPUS-한국냉전학회

샌프란시스코 체제의 점검과 동아시아 대안적 지역체제의 모색

일시 2020년 6월 17일 13:30~18:00

장소 서울대 호암교수회관 로즈룸

IPUS-한국냉전학회

샌프란시스코 체제의 점검과 동아시아 대안적 지역체제의 모색

일시 2020년 6월 17일 13:30~18:00 **장소** 서울대 호암교수회관 로즈룸

개회사 및 환영사 임경훈 (서울대 통일평화연구원 원장)

인사말 신종대 (한국냉전학회 회장)

기념 촬영

제1부 '샌프란시스코체제의 형성'

사회 신종대 (북한대학원대)

발표 신욱희 (서울대): 샌프란시스코강화조약-한미일위계성 구성
정병준 (이화여대): 한국의 샌프란시스코 평화회담 참가문제와 배제과정
남기정 (서울대): 샌프란시스코체제와 한일관계--한일냉전의 기원

토론 최희식 (국민대), 김학재 (서울대), 문용일 (경남대)

티타임

제2부. 라운드테이블 '샌프란시스코체제에서 동아시아평화체제로'

좌장 박태균 (서울대)

패널 구갑우 (북한대학원대), 백원담 (성공회대), 김성철 (서울대)

폐회

프로그램

13:00	등록
13:30	개회사 및 환영사 임경훈 (서울대 통일평화연구원 원장)
13:50	인사말 신종대 (한국냉전학회 회장)
	기념 촬영
14:00-16:00	제1부 '샌프란시스코체제의 형성'
	사회 신종대 (북한대학원대) 발표 신욱희 (서울대): 샌프란시스코강화조약-한미일위계성 구성 정병준 (이화여대): 한국의 샌프란시스코 평화회담 참가문제와 배제과정 남기정 (서울대): 샌프란시스코체제와 한일관계--한일냉전의 기원 토론 최희식 (국민대), 김학재 (서울대), 문용일 (경남대)
16:00-16:20	티타임
16:20-17:50	제2부. 라운드테이블 '샌프란시스코체제에서 동아시아평화체제로'
	좌장 박태균 (서울대) 패널 구갑우 (북한대학원대), 백원담 (성공회대), 김성철 (서울대)
17:50-18:00	폐회

목차

샌프란시스코강화조약 07	07
-한미일위계성 구성	
신욱희 (서울대)	
한국의 샌프란시스코 21	21
평화회담 참가문제와 배제과정	
정병준 (이화여대)	
샌샌프란시스코체제와 한일관계 45	45
-한일냉전의 기원	
남기정 (서울대)	

제1부 '샌프란시스코체제의 형성'

**샌프란시스코강화조약
-한미일위계성 구성**

신욱희 (서울대학교 정치외교학부)

샌프란시스코 강화조약: 한미일 관계의 위계성 구성¹⁾

신옥희 (서울대학교 정치외교학부)

1. 서론

박근혜 정부 시기의 위안부 합의나 문재인 정부 시기의 GSOMIA 종료를 둘러싼 논쟁은 한미일 삼자관계가 갖고 있는 독특한 역동성을 잘 보여준다. 미국의 부분적 역할에 의해 성사되는 것처럼 보였던 위안부 합의는 결국 다시 결렬되었고, 역시 미국의 역할 행사에 의해 잠정적으로 종료가 유예되었던 GSOMIA는 아직 공식적인 갱신이 결정되지는 않았다. 한미일 관계 내 미일, 한미 양자관계에는 위계가 존재하나, 한일관계는 미국의 영향력 하에 있으면서 양국의 국내정치에 의해 좌우되는 복합적인 모습을 보여주는 것이다.²⁾ 21세기 초반 한미일 관계의 발전적 전환을 위해서는 태평양 전쟁 이후 형성된 삼자관계의 냉전적 구성 과정을 고찰하는 것이 필요하다. 크로닌(Cronin)은 냉전을 진영 간 관계, 진영 내 관계, 그리고 국가의 안과 밖이 서로 작용했던 특수한 체제로 묘사하면서 아래와 같이 지적하였다.

희망은 (과거의) 경로를 되돌아봄으로써 우리가 현재 살고 있는 세계와 우리가 미래를 만들어 나가야 하는 조건들을 탄생시킨 환경에 대해 좀 더 명확히 이해하는데 존재한다.³⁾

동아시아 냉전체제 구성에 대한 기존 논의는 주로 한국전쟁을 계기로 하는 한미일 남북삼각관계와 북중소 북방삼각관계 사이의 대립적 구조 형성에 대한 것에 치우쳐 왔으며,⁴⁾ 한미일

1) 자료 수집에 도움을 준 서울대 대학원 외교학전공의 김선희 양에게 감사한다.

2) 한미일 관계를 하나의 삼각관계의 체제(system)로 간주한다면, 그 특성의 검토를 위해서는 각각의 측면연계, 즉 세 양자관계, 그리고 세 나라의 국내정치 사이의 상호작용 효과(interaction effect)를 분석해야 하는 것이다. 체제와 삼각관계의 개념에 대해서는 R. Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press, 1997를 참조할 것.

3) J. Cronin, *The World the Cold War Made: Order, Chaos, and the Return of History*, Routledge, 1996, p. 14. 이와 같은 노력의 대표적인 예로 T. Hopf, *Reconstruction of the Cold War: The Early Years, 1945-1958*, Oxford University Press, 2012를 볼 것.

4) 동아시아에서 양극성의 구조화와 제도화 과정의 이해를 위해서는 신옥희, “동북아 냉전체제의 형성: 사건과 주체성,” 신옥희, 권현익 편, 『글로벌 냉전과 동아시아』, 서울대학교출판문화원, 2019를 볼 것.

삼각관계의 특성이 어떻게 구조화되었는가에 대한 고찰은 상대적으로 부족했던 것으로 생각된다. 동아시아에서 미국의 동맹체제 생성에 관한 대표적 연구인 차(Cha)의 작업은 구조적 현실주의의 관점에서 물질적 요인의 역할에 치중하면서 한미일 삼국 사이의 독특한 관계적 특성의 생성에 대한 충분한 설명을 제공하지 못하고 있다. 그는 아래와 같이 이야기 한다.

나는 아시아에서 주된 안보적 설계로서 다자주의가 아닌 쌍무주의가 등장한 것은 미국의 동맹 형성의 배경에 있었던 ‘권력의 작용’(powerplay)에 의한 것이라고 주장한다. 가장 포괄적인 수준에서 힘의 작용이란 어떠한 제도적 설계가 자신의 안보적 목표에 가장 적합한가에 대한 국가들에 의한 전략적 선택에 관련된다.⁵⁾

한미일 삼각안보체제가 국제법적 주권 국가 사이의 수평적 관계가 아닌 비대칭적 관계로 이루어져 있음은 주지의 사실이다.⁶⁾ 하지만 이러한 비대칭성은 단순히 무정부 상태에서 권력의 분포에 따라서만 결정되는 것이 아닌 좀 더 복잡한 성격을 갖고 있다고 할 수 있으며, 이점에서 최근의 위계성(hierarchy)이나 지위(status)에 대한 국제정치학적 논의를 참고할 필요가 있다.

한미일 관계를 이루고 있는 세 양자관계 중 두 관계의 안보적 연계는 1951년의 미일안전보장조약과 1953년의 한미상호방위조약으로 이루어졌으며, 이는 한국전쟁이 주 계기가 되었다. 하지만 동아시아 냉전이나 한미일 삼각관계의 형성에 대한 역사적 고찰은 한국전쟁이라는 거대사건에 대한 거시적인 반사실적 분석(counter-factual analysis)보다는 그를 통한 창발적 체제 형성에 대한 과정추적(process tracing)의 방식으로 이루어지는 편이 더 적절할 것으로 보인다.⁷⁾ 또한 흔히 ‘65년 체제’라고 불리는 냉전적 한일관계의 원형 역시 한국전쟁 중에 맺어진 샌프란시스코 평화회의를 통해서 만들어졌다고 볼 수 있다. 그러한 점에서 1951년 9월에 맺어진 샌프란시스코 강화조약에 대한 구조화 이론적 검토가 갖는 의미를 찾을 수 있을 것이다.⁸⁾

이 글은 먼저 위계성과 지위 개념에 대한 이론적 논의를 살펴보고, 이와 연관된 샌프란시스코 강화조약의 체결 내지는 샌프란시스코 체제 형성에 대한 경험적 검토를 행하고자 한다. 여기서 제기되는 주요 쟁점은 한미일 관계의 위계적 분화 형태, 일본의 상대적 주체성, 그리고 한국의 참가국 지위의 문제가 될 것이다.

것.

5) V. Cha, *Powerplay: The Origins of the American Alliance System in Asia*, Princeton University Press, 2016, p. 19.

6) 이는 일본의 오키나와 할양과 평화헌법, 그리고 한국의 분단과 작전권 이양과 같은 ‘불완전 주권’의 특징을 갖고 있는 것이다.

7) 각각의 내용을 위해서는 R. N. Lebow, *Forbidden Fruit: Counterfactuals and International Relations*, Princeton University Press, 2010와 A. Bennett and J. Checkel, eds., *Process Tracing: From Metaphor to Analytic tool*, Cambridge University Press, 2015을 참조할 것. 그러한 점에서 1953년의 정전협정이나 1954년의 제네바 회담에 대한 사례연구도 필요하다고 할 것이다.

8) 구조화 이론을 위해서는 A. Giddens, *The Constitution of Society: The Outline of the Structuration Theory*, University of California Press, 1986을 볼 것.

2. 위계성과 지위

자신의 구조적 현실주의 이론에서 월츠(Waltz)는 무정부 상태의 체제 내에서 행동하는 단위들이 기본적으로 동일한 속성을 갖는 것으로 간주하였다. 그에 의한 국제정치의 기본 원리는 다음과 같다.

첫째, 구조는 체계를 질서지우는 원리에 따라 정의된다. 체계의 변화는 이러한 원리가 변화할 때 일어난다. 무정부적 영역에서 위계적 영역으로의 이동은 한 체계에서 다른 체계로의 이동을 의미한다.

둘째, 구조는 분화된 단위들이 가지는 기능의 구체화에 의해 정의된다. 위계적 체계의 변화는 기능들이 다르게 정의되고 분배되는 경우에 일어난다. 무정부적 체계의 경우에는 그 체계가 서로 비슷한 단위들로 구성되어 있다는 점에서 이 두 번째 정의에서 도출되는 체계 변화의 기준이 적용되지 않는다.

셋째, 구조는 단위들의 능력의 분포에 의해 정의된다. 능력 분포의 변화는 그 체계가 무정부적이건 위계적이건 간에 체계의 변화를 의미한다.⁹⁾

따라서 현재의 국제정치체제에서는 단순히 무정부성 하의 능력의 분포가 단위의 행동을 규제하게 되며, 한미일 삼각안보체제에서도 일본과 한국은 미국을, 그리고 한국은 미국과 일본을 따라 자신의 정책을 규율하게 된다고 볼 수 있다.

그러나 레이크(Lake)는 국제정치의 실재는 무정부적 주권국가체제라는 공식적-법적 접근법(formal-legal approach)과 많은 부분에서 일치하지 않는다고 주장하면서, 주권의 분할 가능성(divisibility)과 국가 내의 사적 영역의 존재를 지적하였다. 그는 다음과 같이 이야기 한다.

정치적 상호작용의 모든 영역은 공적, 그리고 사적 영역으로 구분될 수 있는데, 전자에서는 정치적 권위가 하위단위에게 행사되며, 후자에서는 배제된다. 모든 주권은 다소 간 분할되며, 위계성이 이러한 가변적 주권의 대체물이 된다. 정치적 권위에 의해 통제되지 않는 사적인 행동의 범위가 클수록 그 관계는 덜 위계적이다. 반대로 정치적 권위에 의해 조정되는 정책적 영역이 넓을수록 그 관계는 좀 더 위계적이다. 그렇게 정의된다면, 위계성은 A가 B에 의한 순응을 정당하게 요구하고 기대할 수 있는 행위의 수에 의해 달라지는 하나의 지속적인 변수가 된다. 하나의 극단에서 A는 B가 수행하는 어떤 행위에 대해서도 권위를 소지하지 않는다. 이것이 ‘웨스트팔리아적 주권’의 이상형이며, 국제체제 내의 모든 관계를 특징짓는 무정부성의 조건으로 보편적으로 (그리고 잘못) 인식되고 있다. 다른 극단에서는 A가 B가 수행하는 모든 행위를 규제하는 권위를 소지하고 있다. 이와 같은 완전하고 순수한 위계성 하에서 B

9) 케네스 월츠 (박건영 역), 『국제정치이론』, 사회평론, 2000, pp. 159-160.

는 모든 정치적 삶의 영역에서 A에게 반하는 어떠한 것도 결정할 수 있는 독립적인 권리나 자율적인 능력을 갖고 있지 못하다. 이러한 극단에는 사교나 전체주의 국가를 제외하고는 아마 거의 근접하는 것이 없을 것이다. 보통 위계적인 것으로 간주되는 근대국가 내에서도 실질적인 사적인 행위의 영역이 존재한다. 그러므로 통상적으로 말하자면 상대적으로 위계적인 관계에서도 A는 B의 모든 행동이 아니라 많은 행동에 대해 권위를 행사하는 것이다. 국제관계에서 가장 위계적인 관계는 B가 넓은 범주의 경제적, 안보적 행동에 있어 A에게 복속되는 제국의 형태라고 할 수 있다.¹⁰⁾

그러므로 실질적인 국제관계는 무정부성과 위계성 조건의 중간 상태에서 이루어진다고 보는 것이 적절하며, 비공식적 제국(informal empire)과 같은 복합성의 존재는 요즈음 논의되는 국가의 지위 추구 문제와 연결된다. 즉 국가는 단순한 안보적, 경제적 요인을 넘어서는 관념적 목표를 아울러 갖게 되는 것이다.¹¹⁾ 지위이론가들은 지위를 ‘가치 있는 속성들에 있어서 한 국가의 주어진 순위에 대한 집합적 신념’으로 정의하면서,¹²⁾ 이를 기본적으로 상대적이고 주관적인 것으로, 그리고 단순히 물질적인 속성으로만 판단되는 것이 아니라 다른 국가들의 인식에 의해 좌우되는 것으로 설명하고 있다. 그들에 의하면 “지위는 따라서 위계와 경의를 포함하는 집합적이고, 주관적인, 그리고 상대적인 사회적 관계에 해당하는 것”이다.¹³⁾

이러한 위계성과 지위의 문제는 체제의 전환기, 예를 들어서 제국의 위계적 질서에서 국가 간 체제의 무정부적 질서로의 이전 시기에는 핵심적인 문제가 되었으며, 태평양 전쟁 이후 동아시아 질서의 재편이 그 하나의 예였다고 할 수 있다. 전제성은 미국이 주도한 이 과정의 딜레마에 대해 아래와 같이 서술하였다.

비서구 3세계의 주권적 지위와 관련하여 2차 세계대전 이후 구 제국주의 시대는 청산되고, 1945년 이후 대부분의 국가들은 주권국가로 독립하게 된다. 모든 국가는 법적 평등성을 보장받고 국제연합 총회의 일원으로 균등하게 1국1표를 행사한다. 이러한 현실은 현재의 관점에서 당연한 듯하지만 당시의 상황에서는 유사 이래 최초의 상황이었다.¹⁴⁾

미국이 2차 대전 이후 국제정치 조직원리의 기초로 상정하였던 식민지 해방과 형식적 주권의 보편적 실현, 강대국 간의 협력과 규범과 규칙 기반 질서는 미소 간의 강대국 대립, 냉전 수행을 위한 주권체제 정착 과정 등에서 왜곡되었다.... 동아시아에서 케난의 소위 ‘역코스(reverse course)’ 정책에 의한 일본 주권의 회복과 1951

10) D. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Cornell University Press, 2009, pp. 51-52.

11) 근대 일본의 지위 추구에 대한 연구의 예로 신옥희, “전이이론으로 본 청일전쟁: 19세기 말 일본의 대 한반도 정책 목표,” 『한국정치외교사논총』, 41, 1, 2019를 볼 것.

12) D. Larson et. al., “Status and World Order,” in T. V. Paul et. al. eds., *Status in World Politics*, Cambridge University Press, 2014, p. 7.

13) Larson et. al., 2014, p. 13.

14) 전제성, 『주권과 국제정치: 근대 주권국가체제의 제국적 성격』, 서울대학교출판문화원, 2019, p. 384.

년 9월 샌프란시스코 평화조약 체결, 미일 안보협약 체결 등은 동아시아 대공산권 봉쇄 체제의 마련이라는 결과와 동시에 일본 제국주의 청산의 미완이라는 과제를 동시에 남기게 되었다. 냉전을 수행해야 하는 필요성이 미국이 구상한 자유주의 국제정치 조직원리를 왜곡한 것은 분명한 사실이다. 미국은 자유주의 진영의 승리를 위해 강력한 동맹체제와 국제경제체제를 창출하고 중요한 문제를 냉전 수행과 진영안보의 논리로 결정해 나갔다.¹⁵⁾

1951년 샌프란시스코 강화조약을 둘러싼 한국, 미국, 일본 삼자 간의 상호작용은 동아시아 국제체제의 위계성과 지위의 냉전적 구성에 관한 중요한 사례를 제공하고 있다.

3. 경험적 사례로서의 샌프란시스코 체제

저비스가 지적하듯이 한국전쟁은 냉전의 결과라기보다는 그를 통해 글로벌 냉전, 특히 동아시아 냉전의 성격이 규정된 역사적 사건이라고 할 수 있을 것이다.¹⁶⁾ 한국전쟁의 발발과 전개가 중요한 또 하나의 이유는 그 과정에서 샌프란시스코 강화조약이라는 태평양 전쟁의 전후 처리 작업이 이루어지고 그 결과로서 미일관계를 중심으로 하는 냉전기 동아시아 국제관계의 기본축 중의 하나가 만들어졌다는 점이다. 샌프란시스코 체제의 형성은 행위자 차원에서는 일본의 입장을 중시한 미국의 관료들과 미국에게 자신의 입장을 적극적으로 설득한 일본 관료들에 의해, 그리고 전략적 차원에서는 미국의 태평양에서의 기지 확보 노력과 일본의 조기 강화, 자율성 모색의 상호작용을 통해서 이루어졌다고 할 수 있다. 이종원은 냉전에 의한 탈식민지화 과정의 제약과 굴절, 그리고 미국 주도의 냉전적 헤게모니 형성이라는 관점에서 샌프란시스코 강화조약과 동아시아 냉전의 관계를 검토하면서, 이러한 과정이 현재의 영토분쟁, 역사인식, 그리고 동맹체제의 문제와 연관이 있다는 점을 지적하였다.¹⁷⁾

류지아는 “샌프란시스코 강화조약이 연합국과 일본 간의 점령은 종결시켰을지언정 아시아에서의 전후체제를 종결시키지 못했다”는 한 일본학자의 주장을 인용한 후,¹⁸⁾ 미국이 “한국전쟁을 전후하여 이전에 보복적인 성격이 강한 ‘엄격한 강화’에서 아시아 지역에서의 미국 입장을 고려하여 일본을 자유진영에 편입시키면서 아시아의 반공 보루로 설 수 있도록 고려한 ‘관대한 강화’로 [정책적] 궤도를 완전히 수정”하였음을 보여준다.¹⁹⁾ 그에 따르면 이를 통해 대일

15) 전재성, 2019, p. 437.

16) R. Jervis, “The Impact of the Korean War on the Cold War,” *Journal of Conflict Resolution*, 24, December, 1980을 참조할 것. 즉 한국전쟁이 냉전의 종속변수가 아닌 독립변수적인 성격을 갖는다고 보는 것이다.

17) 이종원, “샌프란시스코 체제의 지속과 변용,” 서울대학교 아시아 연구소 학술회의, “중국혁명, 한국전쟁, 동아시아 지역질서” 발표논문, 2013을 볼 것.

18) 류지아, “한국전쟁 전후, 대일강화조약 논의에 의한 아시아 내에서 일본의 안보와 위상: 한국과의 관계를 중심으로,” 『한일민족문제연구』, 2010, p. 72.

19) 류지아, 2010, p. 81.

강화조약이 미일 안보조약의 성격을 갖게 되고, 냉전 상황에서의 일본의 주체적 참여가 이루어지면서 아시아에서 일본의 지위에 큰 변화가 나타나게 되었다는 것이다. 프라이스(Price)도 샌프란시스코 강화조약이 전후 동아시아 국제관계의 정상화 과정에 영향을 미치고, 지역의 군사화를 초래했다는 점에서 조약의 문제점을 강조하고 있다. 즉 미국의 냉전 전략과 일본의 탈아론적인 입장이 맞물리면서 정작 대상 지역인 동아시아는 주변화 되었다고 보는 것이다.²⁰⁾

일본사 연구자인 다우어(Dower) 역시 아래와 같이 유사한 평가를 하고 있다.

샌프란시스코 강화조약은 일본에는 관대하여 평화국가로서 민주주의와 경제적 번영을 가져다준 반면, 일본의 군국주의와 식민 지배 피해자인 주변국을 배제하여 근린국으로서 화해를 통해 새로운 지역적 관계 질서를 조성하기보다 제국주의와 침략, 그리고 착취로 인한 상처와 그 유산이 낳는 ‘유해한 결과’를 안겨주었다.²¹⁾

다우어는 또한 ‘분할된 평화(separated peace)’라는 개념을 통해서 주요 아시아 국가들의 불참 문제를 다음과 같이 강조하였다.

덜 기억되고 있지만 마찬가지로 중요한 문제는 샌프란시스코 협약이 ‘분할된 평화’였다는 점이다. 서명국들의 목록에서 제외된 국가들은 현저하였다. 중국은 진주만과 미국의 참전보다 10년 일찍 일본의 공격과 지배의 횡포를 겪었음에도 불구하고 공산 중국과 대만으로 도피했던 중국 국민당 정권 모두 평화회의에 초청받지 못했다. 한국의 국민들도 1910년부터 1945년까지 일본의 식민 지배와 강압적인 전쟁 동원 하에서 큰 고통을 받았지만, 남한과 북한 모두 제외되었다. 소련은 회의에 출석하였지만, 공산 중국의 배제와 일본을 자신의 냉전정책에 군사적으로 통합하려는 워싱턴의 명백한 계획 등의 몇몇 이유로 조약 서명을 거부하였다.

따라서 분할된 평화라는 관점에서 본다면, 샌프란시스코 협약은 일본을 자신의 가까운 이웃들로부터 떼어놓는 배제적 체제(exclusive system)의 토대를 만들었던 것이다.²²⁾

김동춘은 몇 가지 측면에서 샌프란시스코 ‘평화’조약의 허구를 아래와 같이 지적하였다.

20) J. Price, “Cold War Relic: The 1951 San Francisco Peace Treaty and the Politics of Memory,” *Asian Perspective*, 25, 3, 2001을 참조할 것. 미국은 사실상 전범국으로서 일본의 처리라는 평화조약의 탈식민주의적 측면에는 큰 관심이 없었고, 그러한 접근법의 유산은 현재 동아시아의 역사/영토 분쟁의 요인으로 남아 있는 것이다. 신옥희, 『삼각관계의 국제정치: 중국, 일본과 한반도』, 서울대학교출판문화원, 2017, pp. 65-66.

21) 현무암, “샌프란시스코 체제의 전환과 한미일 의사 동맹 관계,” 『황해문화』, 83, 2014, pp. 35-36에서 재인용.

22) J. Dower, “The San Francisco System: Past, Present, Future in US-Japan-China Relations,” *The Asia-Pacific Journal*, 12, 2, p. 3.

일본과의 ‘평화조약’은 한국에서의 ‘전쟁’의 발발에 의해 요구되었다. 아시아-태평양 국가들 중 샌프란시스코 체제 내에서 [한국만큼] 역설적인 위치에 놓여진 나라는 없었다. 일본인과 미국인을 위한 ‘평화’는 한국인들에게는 지속적인 ‘전쟁’을 의미했다.²³⁾ ‘긴 평화(long peace)’라고 지칭되어온 냉전은 북한과 반체제 운동이라는 외부적, 내부적 적과의 전쟁의 시간이었다.²⁴⁾

샌프란시스코 평화조약에서 ‘평화’의 개념이 그 시작부터 공산진영과의 ‘대립’을 내포하고 있었기 때문에, 한반도 문제를 해결하기 위해서는 샌프란시스코 체제의 토대가 수정되거나 재검토되어야 한다.²⁵⁾

한반도와 동아시아에서 지속되는 ‘구조적 갈등’과 샌프란시스코 체제가 밀접하게 연결되어 있다는 점에서, 샌프란시스코 조약이 진정한 의미의 평화조약이 되지 못했다고 볼 수 있을 것이다. 한편으로 이러한 갈등은 진영 간 뿐만이 아니라 진영 내에도 존재하였고,²⁶⁾ 한미일 삼국 간의 동맹게임의 양상은 그러한 특성을 보여주었다.²⁷⁾ 여기에서는 샌프란시스코 체제의 핵심을 이루는 한미일 삼각관계의 위계적 특성이 샌프란시스코 강화조약을 통해 어떻게 형성되었는지를 고찰하고자 한다.

첫 번째 질문은 “샌프란시스코 체제는 어떠한 방식으로 분화(differentiation)되었는가?”이다. 독일의 사회이론가 루만(Luhmann)은 세계사회 속의 정치체제의 속성에 대해 다음과 같이 이야기 한다.

체계형성 없이 권력은 영속화될 수 없다. 정치체제의 분화 독립화에 의해 비로소 권력은 정치적 권력이 된다. 권력은 아주 확실히 위협 기회의 사용에 의해 아마도 모든 사회적 체계들에서 어느 정도 지속하여 기생적으로 형성되고 사용될 수 있다.²⁸⁾

루만은 세계사회가 분화되는 다양한 방식을 제시하는데, 부분체계들이 서로 평등한 ‘본질적 분화,’ 불평등이 존재하는 ‘중심과 주변에 따른 분화’와 ‘계층적 분화,’ 그리고 평등과 불평등이 모두 성립하는 ‘기능적 분화’의 네 가지 형태가 그것이다.²⁹⁾ 주권과 무정부성으로 묘사되는

23) 물론 이러한 주장은 북한과 소련의 ‘전쟁책임론’과 함께 논의되어야 할 것이다.

24) D-C. Kim, “The San Francisco Peace Treaty and ‘Korea’,” in K. Hara, *The San Francisco System and Its Legacies: Continuation, Transformation, and Historical Reconciliation in the Asia-Pacific*, Routledge, 2015, p. 106.

25) D-C. Kim, 2015, p. 108. 유사한 맥락에서 김명섭은 북핵 문제 해결을 위해 만들어진 6자회담이 샌프란시스코 체제의 임시적 안정성을 뛰어넘어 동아시아의 새로운 국제체제로까지 발전할 수도 있다고 주장하였다. 김명섭, “샌프란시스코평화체제의 변동과 6자회담,” 『국방연구』, 50, 2, 2007, p. 57.

26) 1950년대 한미일 삼국 사이의 위협인식 차이 문제를 위해서는 신유희 “일본문제’에서 ‘북한문제’로: 한국전쟁을 통한 동북아시아에서의 위협전이,” 『한국정치외교사논총』, 38, 1, 2016을 볼 것.

27) 동맹게임의 개념을 위해서는 G. Snyder. “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, 36, 4, 1984을 볼 것.

28) 니클라스 루만 (서영조 역), 『사회의 정치』, 이론출판, 2018, p. 87.

29) 니클라스 루만 (장춘익 역), 『사회의 사회 1, 2』, 새물결, 2012, 4장을 볼 것.

근대 국가와 국제체제의 특성은 전형적인 분절적 분화의 형태인 것으로 설명되지만, 루만의 분화이론을 원용하는 국제정치학자들은 현재의 국제관계에 있어 아래와 같은 계층적 분화의 존재를 지적하고 있다.

국가를 넘어서는 정치적 권위는 국가들 사이의 불평등을 강화시키고 따라서 국가들 간의 계층적 분화를 증대시키게 된다.... 좀 더 공식적인 의미에서는 일부 국가들은 국제제도들 내에서 위임된 특권적인 역할을 갖는다.... 이 정치적 권위의 전환이 갖는 또 하나의 의미는 각기 다른 정치적 단위 사이의 분업의 형태라고 할 것이다.³⁰⁾

냉전 시기 양 진영 내부의 국가들 관계 역시 후견주의적 관계로 표현되면서 행위자들 사이의 안보협력에서 위계적인 분업구조가 관찰되기도 한다. 즉 한미일 관계를 중심으로 하는 샌프란시스코 체제도 냉전기에 형성된 계층적 분화의 특성을 갖고 있는 것이다. 콩(Khong)은 이와 같은 미 주도의 위계적 국제관계를 미국의 조공체제(American tributary system)이라고까지 부르면서 아래와 같이 주장한다.

지금까지 만들어진 것 중에서 가장 광범위한 공식 또는 비공식 동맹의 중추 혹은 핵심으로서 미국은 자신의 동맹국이나 파트너-혹은 조공국-에게 시장을 제공과 더불어 군사적 보호를 제공한다.... 자신의 노력의 대가로 미국이 바라는 것은 명확하다: 첫 번째는 자신을 절대적인 권력체 또는 패권국으로 인정해 주는 것, 두 번째는 다른 나라들이 자신의 정치적 형태와 관념을 모방하는 것이다.³¹⁾

두 번째 질문은 “에이전트로서의 일본은 동아시아 냉전체제의 형성에 있어 주인-대리인 문제(principal-agent problem)의 대리인이었는가,³²⁾ 아니면 주체-구조 문제(agent-structure problem)의 주체였는가”이다.³³⁾ 박건영은 다우어의 논문을 인용하여 샌프란시스코 강화조약의 결과를 1. 일본과 오키나와의 분리, 2. 일본의 사실상의 재무장, 3. 일본의 제국주의, 군국주의와 관련된 역사문제의 은폐, 축소, 왜곡, 4. 피후견 국가(client state)로서의 일본, 5. 일본이 강탈한 영토문제의 미해결의 다섯 가지로 정리하였다. 그리고 그는 미국의 아시아 지역 대리인으로서의 일본의 역할을 중심으로 다음과 같이 샌프란시스코 체제의 의미를 설명하였다.

30) M. Albert, et. al., eds., *Bringing Sociology to International Relations: World Politics as Differentiation Theory*, Cambridge University Press, 2013, pp. 18-19.

31) Y. F. Khong, “The American Tributary System,” *The Chinese Journal of International Politics*, 6, 2013, p. 1. 하지만 코언(Cohen)은 “세계 미군 사령부에는 한국과 일본, 유럽 각국의 군인이 함께 일한다. 미국은 중국의 조공문화에는 없는 동맹이라는 DNA가 있다”라고 말하면서 조공체제와 동맹체제를 구분하고 있다. 『중앙일보』, 2020, 2, 10.

32) 주인-대리인 문제에 대해서는 J-E. Lane, *Comparative Politics: The Principal-Agent Perspective*, Routledge, 2007을 볼 것.

33) 주체-구조 문제에 대해서는 A. Wendt, “The Agent-Structure Problem in International Relations Theory,” *International Organization*, 41, 3, 1987을 볼 것.

샌프란시스코 평화조약은 같은 장소에서 체결되고 같은 날짜에 발효된 미일안보조약과 함께 향후 동아시아 안보질서의 기초가 된 규칙, 절차, 제도 등을 산출하였는데, 국제정치학자들이나 사가들은 이를 ‘샌프란시스코 체제’라고 불러왔다. 샌프란시스코 체제는 미국의 냉전 축 안보전략에 일본을 지역적 대리주체로 활용한다는 목표하에 일본에 대한 전후처리를 최대한 ‘관대하게’ 실시함으로써 일본의 정치적, 경제적 재건을 지원하고, 나아가 사실상의 재무장을 허용, 격려함으로써 동아시아에서 공산주의 팽창을 집단적으로 저지, 봉쇄하기 위한 것이었다. 미국은 이러한 조치들으로써 냉전기 동아시아 국제관계에 지대한 영향을 미쳤다.³⁴⁾

영국학자인 스웬슨-라이트(Swenson-Wright)는 상대적으로 냉전기 미일동맹이 ‘불평등’했다는 주장에 대해 의문을 제기하면서 샌프란시스코 조약의 체결 과정을 아래와 같이 서술하였다.

전반적으로 볼 때 1951년의 회담은 성공을 거둔 것으로 보였다. 양측은 상호적으로 만족스러운 합의에 도달하기를 원했으며, 미국 측 협상자들은 일본의 주권을 존중하고 징벌적인 조치들을 회피하는 데 있어서 성의를 가졌던 것으로 보였다. 마지막 합의에 궁극적으로 포함된 제약들 역시 특정한 정책을 목표로 했다고보다는 호전적인 동맹국들과 미국의 여론을 의식한 것으로 보였다.³⁵⁾

요시다에 따르면, 델레스는 아시아 전문가가 아니었지만 1951년 초 일본의 방문에서 일본의 상황에 대해 양호한 이해를 보여주었다. 그리고 일본 측은 미국 측의 주도에 대해 환영의 태도를 나타내었다.³⁶⁾

요시다와 델레스 모두는 샌프란시스코 협의를 그들의 관료 생활에 있어 최고의 성취로 간주하였으며, 미일 양측에게 평화조약 자체와 체결 과정은 여러 면에서 성공적이었다고 판단될 수 있었다. 당시의 시기적 맥락과 태평양 전쟁으로 인한 쓰라린 유산 속에서, 그 조약은 양측 모두에 공평한 것으로 간주될 수 있었던 것이다. 미국의 동맹국들에 의해 선호된 징벌적, 규제적인 조치들을 회피함에 의해서, 이는 트루먼의 말에 따르면 ‘이전의 전쟁 상대가 승리자도 패배자도 아니며, 단지 평화를 위한 협력적 동반자가 되게끔 한’ 조약이 되었던 것이다.³⁷⁾

34) 박건영, 『국제관계사: 사례예보에서 몰타까지』, 사회평론아카데미, 2018, p. 524-525. 남기정이 사용하는 ‘기지국가’의 개념은 한국전쟁을 통한 일본 국가의 전환 양상을 적절하게 담아내고 있으나, 경우에 따라서는 일본 정부의 수동성을 나타내는 것으로 해석될 수도 있는 것으로 보인다. 남기정, 『기지국가의 탄생: 일본이 치른 한국전쟁』, 서울대학교출판문화원, 2016을 볼 것.

35) J. Swenson-Wright, *Unequal Allies?: United States Security and Alliance Policy toward Japan, 1945-1960*, Stanford University Press, 2005, p. 60.

36) Swenson-Wright, 2005, p. 64.

37) Swenson-Wright, 2005, pp. 74-75.

프라이스 역시 당시의 맥락에서 요시다 수상이 '선택'을 해 나간 측면을 다음과 같이 강조하고 있다.

요시다 내각은 미국과 평화조약을 협의하는 데 있어서 강력한 위치에 있지 못했다. 그럼에도 불구하고 요시다와 일본 정부는 전반적으로 이 시기에 단지 역사적 시각에서 이해될 수 있는 중요한 선택들을 수행하였다.³⁸⁾

따라서 일본은 샌프란시스코 강화조약을 통한 동아시아 냉전의 구성에 있어 미국의 대리인이 되기보다는 미국과 함께 실질적인 주체 역할을 수행했다고 보는 것이 더 정확하며, 이와 같은 일본의 주체성은 이후 하토야마의 일소국교정상화나 기시의 미일안보조약개정의 사례를 통해 더욱 확대되는 모습을 보여주었다.³⁹⁾

세 번째 질문은 “한국은 어떠한 과정을 통해서 참가국으로서의 지위가 부정되었는가”이다. 통상적으로 이 쟁점은 상해임시정부의 승인이나 한국의 대 일본 교전국 자격 문제로 논의되어 왔다. 하지만 이에 대한 역사적 고찰은 이 문제가 국제법적인 문제인 동시에,⁴⁰⁾ 실제로 ‘정치적 협상’의 대상이었다는 점을 잘 보여주고 있다. 최근의 연구에서 정병준은 아래와 같이 서술하고 있다.

한국전쟁 발발 이후 급속히 추진된 대일평화회담과 관련해 덜레스 특사를 비롯한 미국무부 실무진은 극동에서 반공진영 최전선이자 서구 민주주의의 보루인 한국을 참가시킬 결심을 분명히 하고 있었다.

때문에 미국무부는 한국을 대일평화회담 참가 및 조약서명 대상국으로 상정한 미국의 대일평화조약 초안(1951. 3)을 수교했다. 한국정부는 이에 대한 제 1차 답신서(1951. 4. 27)를 작성해, 미국무부에 수교(1951. 5. 7)했다.⁴¹⁾

그러나 한국의 참가국 지위는 재일일본인 문제를 제기한 일본의 반대, 다른 아시아 국가들의 조약 협력에의 장애를 지적한 영국의 반대, 그리고 한국정부의 1차 답신서에 대한 미국의 실망에 의해 조약 서명국이 아닌 조약의 특정권리를 부여받는 국가로 변경되었다. 정병준은

38) J. Price, “A Just Peace? The 1951 San Francisco Peace Treaty in Historical Perspective,” JPRI Working Paper No. 78, June 2001, p. 18. 이러한 선택 중 하나는 요시다가 천황제를 보존함에 의해 제국 일본의 ‘존재론적 안보’를 추구한 면을 들 수 있을 것이다. 제국의 존재론적 안보에 대한 사례연구로 허수진, “프랑코 통치 하 스페인의 제국 정체성과 모로코 영토외교(1940): 존재론적 안보 접근,” 서울대학교 외교학전공 석사학위논문, 2019를 볼 것.

39) 기시의 사례를 위해서는 신옥희, “냉전기 미일동맹의 정치경제, 1954-1960: 일본의 역할,” 문정인, 오코노기 마사오 편, 『시장, 국가, 국제체제』 아연출판부, 2002를 볼 것.

40) 전재성은 이를 일본의 한국 병합의 불법성 문제와 연관시키고 있다. 전재성, “주권 개념과 실천을 통해 본 근대국제체제,” 제주평화연구원-서울대 국제문제연구소 비교지역질서센터 공동심포지엄, 2020. 1. 30을 볼 것.

41) 정병준, 『샌프란시스코평화조약의 한반도 관련 조항과 한국정부의 대응』, 국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터, 2019, pp. 78-79.

다음과 같이 이야기 한다.

덜레스는 한국은 다른 모든 국가들과 동등하게 조약의 모든 일반 조항의 이익을 향유하게 될 것이라고 했다. 이에 대해 양유찬 대사는 ‘대한민국이 서명국가에 포함 되지 않은 것은 놀라운 일’이라며, 임시정부의 대일선전포고 및 교전상황을 거론했다. 동석한 피어리는 미국이 임시정부를 승인하지 않았다는 점을 지적했다.⁴²⁾

따라서 한국의 참가국 지위 문제는 사실상 미국 정부의 정책적 입장 변화와 한국 정부의 대응 미숙에 의해 크게 영향을 받았다고 할 수 있다.⁴³⁾ 이에 대해 김태기는 아래와 같이 지적하였다.

한국의 대일강화회의의 참가를 둘러싸고 미 국무성은 기로에 서 있었다. 미 국무성은 한국의 대외적 위상을 높이기 위하여 한국의 참가를 상정하고 있었으나 일본과 영국이 이를 적극 반대하였다. 결국 임시정부의 국제법적 지위를 인정하지 않는 영국의 강력한 반대와 공산세력에 대한 방어막의 역할을 한 일본을 중시하는 국무성의 정책에 의해서 한국은 대일강화조약의 서명국이 될 수 없게 되었다....

한국정부는 대일강화조약에 참가하려 하였으나 결국 미국의 선택에 의해 배제되게 되었다. [하지만] 조약의 서명국으로서 한국이 참가할 수 없었던 것을 단순히 미국의 정치적 선택 때문이었다고만 평가할 수는 없을 것 같다. 당시의 한국의 대외적 위치와 전쟁상태라는 어쩔 수 없는 한계를 고려한다고 해도 대일강화조약에 임하는 한국정부의 미숙한 외교적 대응도 결과적으로 그와 같은 결과를 낳게 한 요인으로 인식해야 할 것이다.⁴⁴⁾

유의상은 이러한 한국의 내재적 요인에 대해 다음과 같이 이야기 한다.

한국의 대일강화회의 참가 추진이 불발로 끝난 것은 당시의 국제정세나 연합국들의 반대뿐만 아니라 한국의 내재적 요인이 함께 작용하였기 때문이다. 1948년 8월 15일 정부 수립 후 외교 인프라가 제대로 구축되지 못한 상황에서, 한국의 외교는 전적으로 이승만 대통령에 의해 이루어졌다. 이승만의 대일배상에 대한 집착과 반일 감정은 한국의 대일강화회의 참가에 부정적인 영향을 끼쳤다. 대일강화조약 성안의 또 다른 주역인 영국에 대한 외교 교섭의 소홀함도 있었다. 한국 국내적으로는 한국

42) 정병준, 2019, p. 91.

43) 한 미국 대학생의 논문은 한국의 배제를 미 전략에 의한 ‘사상자(casualty)’로 표현하였다. S. Syrus, “The Casualties of US Grand Strategy: Korean Exclusion from the San Francisco Peace Treaty and the Pacific Pact,” Senior Honors Papers/Undergraduate Theses, 14, Washington University in Saint Louis, 2019를 볼 것.

44) 김태기, “1950년대초 미국의 대한 외교정책: 대일강화조약에서의 한국의 배제 및 제1차 한일회담에 대한 미국의 정치적 입장을 중심으로,” 『한국정치학회보』, 33, 1, 1999, p. 357.

의 대일강화회의 참가 당위성에 대한 여론이 조성되지 않음으로써 미국을 간접적으로 압박하는 데에도 실패하였다.⁴⁵⁾

위에서 언급된 것과 같이 이와 같은 결과가 이후 한일회담과 1965년의 국교정상화 과정을 지배하였다는 점에서 볼 때 이 문제에 대한 반사실적/경로의존적 분석이 갖는 중요성이 있다고 할 수 있을 것이다.

4. 결론

국제관계로서 한미일 삼자관계는 보편적인 근대주권국가 간의 체제로 보기에는 여러 가지의 차별성을 보여주고 있다. 그러한 특성의 기본적인 성격은 무정부성이라기보다는 위계성과 그에 따른 차별적인 지위의 문제로 이해될 수 있으며, 이는 식민주의에서 냉전으로의 전환기를 통해서 형성되었다. 따라서 우리는 무정부성과 함께 위계성과 지위에 대한 개념적 논의를 진행하고, 이와 같은 구조적 전환을 제도적으로 정리해 낸 샌프란시스코 강화조약을 역사적으로 검토할 필요성이 있는 것이다. 이 논문은 샌프란시스코 평화회의를 통해서 한미일 관계가 위계적인 형태로 분화되었으며, 일본은 대리인이라기보다는 동아시아 냉전 구성의 주체 역할을 수행하였고, 한국의 참가국 지위는 정치적인 과정을 통해서 배제되었음을 보여주었다.

냉전의 종언, 탈냉전, 그리고 탈냉전의 종언의 논쟁을 거치면서도 현재까지 한미일 삼각관계의 위계성은 그 지속성을 나타내고 있다. 미국은 아직까지 일본 위주의 정책을 수행하며, 한일관계는 권력 분포의 차이에도 불구하고 상대적인 자율성을 가지며 각국의 국내적 요인의 영향을 받고 있다. 동아시아 지역주의 구상의 경쟁적 등장은 미국의 인도/태평양 전략과 이에 대한 일본의 편승에 의해 갈등의 측면을 노정한다. 따라서 동아시아와 한반도에서의 '지속가능한' 평화 모색은 샌프란시스코 강화조약을 통해 만들어진 한미일 관계의 위계성에 대한 재구성을 요구하고 있다고 할 수 있으며,⁴⁶⁾ 이와 같은 실천적 논의는 먼저 이 관계의 냉전적 구성에 대한 구조화이론적 이해를 필요로 하는 것이다.

45) 유익상, "샌프란시스코 대일강화회의와 한국의 참가문제: 한국의 내재적 요인과 그 영향," 『사람』, 53, 2015, p. 294.

46) 이러한 작업은 구조 측면과 함께 한반도 평화체제나 일본의 헌법개정, 그리고 양국의 사회적 요인과 같은 주체 측면의 고찰이 수반되어야 한다. 동아시아 국제관계에 있어서 이차적 상징(second image) 논의의 의미에 대해서는 W. Shin, "Second Image Reconsidered: Quest for Unit Complexity in Northeast Asia," *Korean Social Science Journal*, 43, 2, 2016을 볼 것.

IPUS-한국냉전학회
**샌프란시스코
체제의 점검과
동아시아 대안적
지역체제의 모색**

제1부 '샌프란시스코체제의 형성'

**한국의 샌프란시스코
평화회담 참가문제와 배제과정**

정병준 (이화여자대학교 사학과)

한국의 샌프란시스코평화회담 참가문제와 배제과정

정병준 (이화여대 사학과)

I. 머리말

1951년 9월 샌프란시스코에서 연합국과 일본은 제2차 세계대전 이래의 적대관계를 청산하고 평화관계로 전환하는 평화조약을 체결했다. 샌프란시스코평화조약을 통해 일본은 연합국의 점령에서 벗어나 주권을 회복했으며, 전후 일본의 영토가 확정되었다. 평화헌법으로 군대보유와 교전권이 부재했던 일본은 미국과 미일안보조약을 체결함으로써, 전후 평화와 안보를 미국에 의탁하게 되었다. 1949년 중국 대륙의 공산화와 1950년 한국전쟁의 발발이라는 극동의 냉전격화가 초래한 샌프란시스코평화조약의 급격한 체결은 미국의 주도로 준비되었으며, 냉전기 동북아시아의 지역질서를 규정하는 조약이 되었다.

한국은 1947년 미군정 하 과도정부 시기부터 대일평화조약 참가를 주장해 왔고, 미국도 최초에는 한국의 조약 참가서명국 지위를 고려했으나, 결국 일본의 식민지로 교전상대가 아니었다는 이유로 조약 참가를 거부했다. 한국문제는 조약의 준비과정과 체결과정의 일부로 다루어졌다.

이 글은 1951년 샌프란시스코평화조약의 한반도 조항이 성립하는 과정에서 한국의 조약 참가, 서명자격 문제를 다루려고 한다. 기존 연구에서는 주로 일본과 영국의 부정적 견해와 이에 동조한 미국의 입장이 주로 강조되었다.¹⁾ 미국이 주도하고, 미국의 가장 중요한 동맹국인 영국이 보조한 대일평화조약에서 가장 중요한 것은 미국의 결정, 영국의 의향이였으며, 부차적으로 적대국이었던 일본의 의견이 참작되었다. 잘 알려진 것처럼 샌프란시스코평화조약은 제국주의의 식민통치 자체를 문제삼거나 범죄시 하지 않았으며,²⁾ 기성의 제국의 질서와 논리를 온존한 채 적대관계를 관대한 평화로 대체한 조약이었다.

때문에 식민지에서 해방된 한국은 연합국이거나 교전국의 지위를 획득하지 못함으로써 이 조약체제에 참가하거나 이익을 기대하긴 어려웠다. 다만 이 조약은 2차 대전의 적대관계를 냉전의 적대관계로 치환하는 미국 중심의 단극적(單極的) 반공평화조약이었기 때문에, 미국은 냉전의 전초기지라는 관점에서 한국의 조약 참가 및 서명국 자격 부여를 고민했다. 그 결과 미국은 조약 체결협상의 과정에서 영국과 일본을 상대로 지속적으로 한국의 조약 참가 및 서명자격 부여를 강하게 주장했다. 이 과정에서 제국-식민체제를 합법적으로 간주해온 영국과 일본의 맹렬한 반대가 표출된 것은 잘 알려진 사실이다. 영국과 조율과정에서 미국은 가장 중요한 동맹인

1) 이원덕, 1996 『한일과거사 처리의 원점』 서울대학교 출판부; 김태기, 1999 「1950년대초 미국의 대한 외교정책 : 대일평화조약에서의 한국의 배제 및 제1차 한일회담에 대한 미국의 정치적 입장을 중심으로」 한국정치학회 『한국정치학회보』 제33집 제1호(봄호); 金民樹, 2002 「對日講和條約と韓國參加問題」 『國際政治』 131호 日本國際政治學會

2) 샌프란시스코평화조약 체결 기념연설에서 행한 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)의 연설. 오타오사무, 「한일청구권협정 '해결 완료'론 비판」 『역사비평』 2019년 가을호

영국의 입장을 고려하고 영연방 국가들의 반발 가능성을 고려해 한국에 대한 조약 참가 및 서명자격 부여에서 한걸음 뒤로 후퇴하려는 태도를 취했다. 이 시점에서 한국정부가 제출한 의견서가 미국정부에 도착했고, 한국정부의 태도는 입장변화를 고려하고 있던 미국의 태도에 일정한 영향을 끼쳤다.³⁾ 미국은 한국의 지위를 조약 참가서명국의 지위에서 추가 서명국의 지위, 나아가 특별조항의 수혜자로 변경함으로써 조약 참가, 서명국에서 제외했다.

II. 미국의 대일평화조약 준비와 조약 성격의 변화

1. 미국의 대일평화조약 준비와 체결과정

미국의 대일평화조약 준비는 1947년부터 본격적으로 논의되기 시작해, 1951년 조약 체결로 이어졌는데, 크게 세 단계를 거치면서 진행되었다.⁴⁾

첫번째 단계는 1947년 미국이 대일평화조약의 조기체결을 제안하면서 본격적으로 시작되었다. 1946년 하반기부터 대일평화조약을 준비 중이던 미국은 맥아더가 일본과의 조기강화를 천명한(1947. 3. 17) 후 7월 극동위원회 회원국들에 대일평화조약의 조기체결을 제안했다. 그러나 소련은 주요 연합국의 거부권(비토권) 보장을 주장하며, 다수결에 의한 대일평화조약이 아니라 주요 연합강대국의 외상회의에 의한 대일평화조약을 주장했다. 또한 중국 역시 조기강화와 강화방식에 반대함으로써 1947년 미국의 조기 대일강화조약 추진은 동력을 잃었다.

두번째 단계는 세계적 차원에서 미소냉전이 본격화되면서 미국이 소련을 배제한 단독강화를 추진하는 한편, 미국 내의 의견 차이를 해소하는 1948~1950년 시기이다. 미국과 소련의 갈등은 점차 고조되어, 미국은 1947년 이래 트루먼독트린, 베를린공수(空輸)로 대표되는 대소냉전정책을 본격화했고, 유럽에서의 냉전은 1948년 동아시아로 확산되었다. 미국의 대일정책은 군국주의 해체·민주주의 확보에서 일본을 미국의 하위동반자로 상정한 역코스(reverse course)정책으로 전환되었다. 일본을 아시아의 공장으로 재건하는 것을 목적으로 하는 새로운 정책은 미 국무부의 정책 브레인이자 냉전의 기획자였던 조지 케넌(George F. Kennan)이 주도했으며, NSC 13/2(1948. 10. 7)로 정식화되었다.

1949년 중국이 공산화되자, 동아시아에서 일본이 지니는 전략적 중요성이 제고되었다. 소련·중국·북한 등 동아시아 공산진영의 확산과 냉전 격화의 결과, 일본과의 평화조약 조기체결은 중요하고 긴급한 문제가 되었다. 이 당시 미국의 입장에서 대일평화조약의 체결을 위한 선결과제는 크게 세 가지였다. 첫째, 소련과의 타협 여부였다. 소련을 포함시키는 전면강화를 선택할 것인가, 아니면 소련을 배제하는 단독강화를 선택할 것인가의 갈림길이었다. 미국은 소련을 배제

3) 정병준, 2019 『샌프란시스코평화조약의 한반도관련 조항과 한국정부의 대응』 국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터

4) "Summary of Negotiations Leading Up To the Conclusion of the Treaty of Peace With Japan," by Robert A. Fearey(1951. 9. 18), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 1.

한 단독강화를 선택했다. 둘째, 미국 정책당국 내부의 이견조정이었다. 국무부는 평화조약 조기 체결을 선호했지만, 국방부는 미군의 철수나 감소가 초래할 극동안보상의 위험성을 지적하며 이에 반대했다. 국방부는 오키나와와 일본 본토의 미군기지 확보 및 자유로운 병력 이동이 필요하다고 강조했다. 국무부와 국방부의 대립은 대일평화조약과 함께 미일안전보장협정을 동시에 채택하는 것으로 종결되었다. 그 핵심은 미국의 오키나와 보유 및 미군의 일본 주둔 보장이었다. 셋째, 일본정부와의 타협이었다. 핵심은 평화헌법 제9조로 교전권이 부재한 일본의 안전보장을 어떻게 확보할 것인가 하는 점이었다. 평화조약과 함께 안보조약을 체결하는, 평화와 안보를 교환하는 방식의 타협이 이루어졌다.

세번째 단계는 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)가 대일평화조약 담당 대통령특사가 되어 실제로 대일평화조약이 체결되는 1950~1951년의 시기이다. 공화당의 덜레스는 1950년 4월 19일 국무장관 고문에 임명되었고, 5월 18일에 대일평화조약의 체결을 담당하는 대통령특사로 임명되었다. 1950년 6월 17일 덜레스는 사전조사차 동경을 방문했다. 덜레스와 의견이 달랐던 루이스 존슨(Louis Johnson) 국방장관과 오마 브래들리(Omar Bradley) 합참의장도 같은 시기에 동경을 방문했다. 모든 쟁점과 갈등은 1950년 6월 한국전쟁 발발 이후 해소되기 시작했다. 특히 1950년 11월 중공의 개입으로 전세가 역전되고 유엔군이 퇴각하기 시작하자 일본의 중요성과 조기강화의 필요성이 급부상했다. 1950년 12월부터 1951년 1월 초까지 아시아의 유일한 교두보인 일본과의 조기강화가 필요한 것으로 결정이 내려졌고, 부처 간의 이견도 해소되었다. 국무부와 국방부는 남태평양의 구(舊)일본위임통치령, 오키나와 등을 미국의 신탁통치지역으로 두고, 일본과 개별적인 안보조약을 체결함으로써 일본 내 미군 주둔의 합법적 근거를 마련한다는 선에서 대일평화조약 체결에 합의했다. 덜레스는 조약 초안을 들고 관련 당사국들을 순방해 이견을 조정 하고 합의하는 소위 서투외교를 통해 조약 체결에 도달했다. 대일평화조약은 관련 당사국들이 회담을 통해 합의에 이른 것이 아니라, 덜레스가 서류가방을 들고 개별 국가들과 접촉하여 성사된 것이었다. 이는 전례 없는 평화조약의 체결방식이었고, 그 본질은 미국 주도의 단독강화, 다수강화(majority peace)의 선택이었다. 단독강화란 1942년 연합국들이 적국과 단독으로 강화하지 않고 전면작·집단적으로 강화해야 한다는 단독불강화원칙 합의에서 벗어난 것이고, 다수강화란 미국영국을 중심으로 한 진영이 소련과 중국, 친공산국가를 배제한 채 다수 연합국과 강화를 추진하는 것을 의미했다.

덜레스는 1951년 두 차례 동경을 방문해 적국 일본과 대일평화조약과 안보조약을 패키지로 하여 평화조약 체결에 합의했다. 덜레스는 주요 동맹국인 영국·필리핀·호주·뉴질랜드를 직접 방문했고, 워싱턴과 뉴욕에서 주요 연합국 대표들과 접촉했다. 영국과의 협의과정에서 대일평화조약의 성격, 중국의 회담참가문제 등에 이견이 있었지만, 곧 미국안을 중심으로 합의에 도달했다. 두 차례 영미합동초안이 조율되었고, 합의된 조약 초안에 대한 연합국들의 동의가 있는 후 1951년 9월 샌프란시스코에서 연합국과 일본과의 평화조약이 체결되었다. 이로써 제2차 세계대전 이후 연합국과 일본의 전쟁상태·적대관계는 청산되었으며 평화관계로 전환되었다. 일본은 1947년 평화헌법에 따라 군대 및 교전권이 없는 상태였기 때문에, 미국과 미일안보조약을 체결

해 미군을 주둔케 함으로써 안전보장을 확보했다. 미일안보조약이 대일평화조약과 한 세트로 체결됨으로써 일본의 입장에서는 안보조약을 근거로 평화조약을 체결한 것이었다.

한편, 이 과정에서 제2차 세계대전기 연합국의 일원으로 미국과 동맹국이었던 필리핀·호주·뉴질랜드 등은 미국이 적국 일본에 안보를 공여하는 상황에 격분했다. 미국은 이를 무마하기 위해 미일안보조약을 전후한 1951년 필리핀과 안보조약을, 호주·뉴질랜드와 안보조약(ANZUS)을 체결했다. 1953년 휴전을 맞이한 한국 역시 안보조약을 요구했고, 그 결과 한미상호방위조약이 체결되었다. 이로써 아시아에는 미국을 중심으로 한 미국·일본, 미국·한국, 미국·호주·뉴질랜드의 안보 동맹이 체결되었다. 일본—한국—필리핀, 일본—호주—뉴질랜드로 이어지는 안보의 사슬이 만들어진 것이다. 이는 이후 아시아 역내질서의 중요한 기둥이 되었다.

2. 대일평화조약 초안의 변화와 한국조항

대일평화조약은 초안의 작성과 평화회담 진척과정에 따라 크게 다섯 단계로 구분할 수 있다. 각 단계마다 여러 차례의 초안들이 수정·재수정되는 과정을 겪었다.

첫째, 미 국무부 내부에서 초안이 만들어지는 단계였다. 국무부 극동국을 중심으로 1947년 초반부터 조약 초안이 작성되기 시작했으며, 수정과 재수정 작업은 1948년까지 지속되었다. 국무부 대일조약작업단이 이 업무를 담당했다. 조약 초안 작성실무를 지휘한 것은 국무부 극동국 일본과장이었던 휴 보튼(Hugh Borton)이었고, 일본과 소속이었던 로버트 피어리(Robert A. Fearey)가 영토조항의 초안을 작성했다. 이 단계에서 가장 중요한 문서는 정책기획단(Policy Planning Staff: PPS)이 작성한 1947년 10월 14일자 1급 비밀(Top Secret) 문서 「PPS/10. 대일평화 정착에 수반된 문제에 대한 정책기획단의 연구결과」였다.⁵⁾

둘째, 미 국무부가 영국정부에 송부하기 위해 조약 초안을 작성한 후 동경과 국방부에 회람하고 수정하는 단계였다. 소련과 중국의 반대로 1948년 초반에 중단되었던 대일평화조약 초안 작성작업은 1949년 9월 이후 재개되었다. 1949년 9월 미 국무장관 딘 애치슨(Dean Acheson)과 영국 외장 어니스트 베빈(Ernest Bevin)의 워싱턴회담이 개최되었다. 베빈은 1950년 1월 개최 예정인 영연방외상회의에서 미국측 조약 초안을 회람시키자고 제안했다. 조약 초안이 만족할 만하면 영국과 영연방국가들이 합의해 대일평화회담의 조기타결을 돕겠다는 의향이었다. 중단되었던 조약 초안 작성작업은 1949년 10~12월 속도를 올리기 시작했다. 국무부의 조약 초안은 1949년 11~12월 작성되었으나, 국방부는 미국의 안보적 이익이 확보되지 않는 한 일본과의 조기강화는 시기상조라며 반대했다. 남태평양의 구일본위임통치령에 대한 신탁통치, 류큐제도에 대한 신탁통치, 요코스카(横須賀)항 확보, 일본 본토 내 육해군 기지 보유가 국방부의 요구조건이었

5) "PPS/10 Results of Planning Staff Study of Questions Involved in the Japanese Peace Treaty," Memorandum by George F. Kennan to the Secretary of State(Marshall) and the Under Secretary(Lovett)(1947. 10. 14), FW 740.0011PW(Peace)/10-2447, RG 59, Department of State, Decimal File, 740.0011PW (Peace) file, Box 3501.

다. 국무부와 국방부의 의견조율 실패로 결국 1950년 1월 9일 개최된 영연방외상회의에 미국측 조약 초안을 제출할 수 없게 되었다. 이런 과정에서 국무부는 부내 의견을 수렴해 1949년 11월 2일 대일강화조약 초안을 완성했다.

국무부는 동경의 맥아더와 윌리엄 시볼드(William J. Sebald) 주일정치고문, 국방부 장관 등 세 명에게만 이 조약 초안을 송부했다. 조기강화에 반대했던 국방부는 검토의견을 내지 않는 지연 전술을 썼고, 맥아더는 간단한 논평을 보냈다. 반면 미 국무부의 대표이자 주일정치고문이었던 시볼드는 일본의 이해를 대변한 답변을 제출했다. 시볼드는 검토의견에서 독도가 1905년 일본령이 된 이후 단 한 차례도 한국의 이의제기를 받지 않아 일본 영토라는 주장을 폈다.⁶⁾

한편 초안을 받지 못했던 주한미대사 존 무초(John J. Muccio)는 미국과 유엔이 정책적으로 한국을 지지했으며 한국정부의 위신이 있기 때문에 한국에 대일평화협상 참가 및 자문국 지위를 부여해야 한다는 의견을 제출했다.⁷⁾ 미 국무부는 1949년 12월 조약 초안을 수정했다. 여기에는 한일 주재 두 대사의 의견이 반영되어 한국의 대일평화협상 참가, 독도는 일본령이라는 조항이 새로 추가되었으나 조약 초안에는 전반적으로 시볼드의 친일적 견해가 대폭 반영되었다. 미 국무부가 독도를 일본령으로 잘못 표기한 이 초안의 존재는 이후 일본이 주장하는 독도의 일본 영유권, 대일평화조약에서 독도가 일본령으로 확인되었다는 주장의 가장 강력한 근거가 되었다.

셋째, 딜레스가 등장한 후 작성된 초안의 단계였다. 1950년 5월 대일평화조약 대통령특사로 임명된 존 포스터 딜레스는 일본 및 연합국들과의 협상을 지휘했다. 딜레스는 대일평화조약의 핵심이 “비징벌적인 평화조약”에 있다고 생각했다. 제1차 대전을 종결한 베르사유회담에 초급 외교관으로 동석했던 딜레스는 베르사유조약이 패전국에 대한 전쟁책임을 명문화한 후 영토 할양, 배상금 등을 강제했기 때문에 독일에 의한 제2차 대전이 발발했다고 생각했다.⁸⁾ 당시 미 국무부가 작성한 기존의 조약 초안은 베르사유체제와 마찬가지로 배상을 포함한 징벌적 성격이 강했으며, 제2차 대전 이후 이탈리아와의 평화조약 역시 전쟁책임과 배상문제를 중요하게 다루었다. 딜레스는 국무부가 준비한 초안이 “지나치게 상세”하며, 일본인의 의견을 결정적으로 수용하지는 않더라도 시작단계부터 일본과 의논해야 한다고 확신했다.⁹⁾ 한국전쟁 발발 이후 딜레스는 비징벌적이며 가혹하지 않은, 나아가 배상문제를 거의 배제한 ‘평화조약’ 추진을 구상했다. 딜레스는 1947년 이래 미 국무부가 준비해왔던 조약 초안과는 완전히 성격을 달리하는 새로운 조약 초안을 요구했다. 1950년 9월 딜레스가 마련한 대일평화7원칙은 이러한 입장의 표명이었다. 비징벌적이며, 전쟁책임을 묻지 않고, 배상을 요구하지 않으며, 평화적인 조약 초안이었다. 또 한 가지 특징은 매우 간단한 초안이라는 점이었다. 이는 미국이 관련 이해당사국과 사전

6) The Acting Political Adviser in Japan(Sebald) to the Secretary of State(1949. 11. 14), RG 59, Department of State, Decimal File, 740.0011PW(Peace)/11-1449, *FRUS*, 1949, Vol. VII, pp. 898~900; Sebald to the Secretary of State, Subject: Comment on Draft Treaty of Peace with Japan(1949. 11. 19), Department of State, Decimal File, 740.0011PW(Peace)/11-1949.

7) John J. Muccio, Ambassador to Korea to the Secretary of State(1949. 12. 3), RG 59, Department of State, Decimal File, 740.0011PW(Peace)/12-349; *FRUS*, 1949, Vol. VII, p. 904.

8) John M. Allison, *Ambassador from the Prairie*, Boston, Houghton Mifflin, 1973, p. 146.

9) John M. Allison, 같은 책, pp. 146~147.

합의를 이끌어내기 위한 방안이기도 했다. 세부적인 사항들은 모두 생략되었고, 중요하고 대표적인 사항만 제시되었다. 정확히 말해 대일평화7원칙과 1950년 10월까지의 초안들은 간단한 개략적 내용만을 포함했다. 한국과 관련해서는 일본이 한국의 독립을 승인하며 한국에 대한 권리·권원·청구권을 방기한다고 명시되었다.

넷째, 연합국과의 협의를 위해 작성된 공식초안 단계였다. 1951년 3월 완성된 초안은 딜레스의 제1차 동경 방문(1951. 1~2) 이후 연합국에 송부하기 위해 작성된 본격적인 초안이었다. 이 초안의 명칭은 「대일평화조약 임시초안(제안용)」[Provisional Draft of a Japanese Peace Treaty(Suggestive Only)]¹⁰⁾ 이는 미국이 국내용·재외공관 회람용으로 작성했던 여타의 초안과는 다른 공식성을 지닌 최초의 협상용 초안이었다. 미국은 한국정부에 이 초안을 송부함으로써 한국을 협상국 혹은 참가국으로 상정하고 있음을 밝혔다. 한국과 관련된 조항은 셋째 단계와 동일했다.

다섯째, 미국이 주요 연합국인 영국과의 협의를 통해 영미합동초안을 작성하는 단계였다. 미국은 제1차 영미합동회의(1951. 3), 영미합동실무단회의(1951. 4~5)를 거쳐 제1차 영미합동초안(1951. 5. 3)을 완성했다. 그러나 영미합동초안을 한국정부에 수교하지는 않았다. 이 단계에서 영국의 제안에 따라 일본이 제주도·거문도·울릉도를 포함한 한국의 독립을 승인하며 한국에 대한 권리·권원·청구권을 방기한다는 내용이 초안에 명시되었다. 1951년 5월의 제1차 영미합동초안의 한국 관련 조항은 최종 조약으로 계승되었다. 미국과 영국은 최종 조약을 통해 제2차 영미합동초안(1951. 7. 3)을 작성했고, 이를 일본과 관련 13개국에 송부했다(1951. 7. 9). 한국정부에도 제2차 영미합동초안이 수교되었지만, 협상국·서명국·참가국의 지위는 부정되었다. 그 후 약간의 수정을 거쳐 최종 초안이 마련되어 8월 13일 관련국들에 배부되었고, 이는 9월 4일 샌프란시스코 평화회담에서 서명되었다.

10) RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 1.

III. 한국의 조약 서명국참가 인정 : 미국무부덜레스의 초기 입장(1949. 12~1950. 5)

1. 1949년 12월 : 한국의 대일평화조약 참가 및 서명국 지위 부여

미 국무부가 한국의 대일평화조약 참가문제를 본격적으로 검토하기 시작한 것은 1949년이였다. 1949년에는 한국의 대일평화조약 참가와 관련해 중요한 2가지 문서가 작성되었다. 우선 미 국무부 정보조사국 산하 극동조사처(Division of Research for Far East : DRF)는 1949년 한국의 참가문제에 대한 보고서를 작성하였다.¹¹⁾ 이에 따르면 한국이 일본과 교전상태였다고 제출한 증거들은 신빙성이 없지만, 일본 식민통치를 장기간 받았다는 점에서 특수한 이해관계를 갖고 있다고 하였다. 극동조사처는 한국의 참가문제의 장단점에 대해 다각도로 검토했다. 만약 한국을 참가시킬 경우에는 첫째, 한국이 과도한 배상을 요구함으로써 ‘징벌조약’을 조장할 것이며, 재일한국인의 지위에 대한 특수한 보장도 요구할 것이다, 둘째, 한국의 참가는 북한의 참가요구로 이어질 것이며, 셋째 북한은 이승만 정부를 친일정부로 비난할 것으로 예측하였다. 반면 한국을 참가시키지 않았을 경우에는 한국정부와 국민들의 강력한 비난에 직면하게 될 것으로 예상했다. 이런 가정 하에 극동조사처는 한국의 주장을 일부 제출하도록 허용하거나, 협의대상 수준의 참가를 보장하는 방법 등을 강구해야 한다고 권고했다. 즉 전반적으로 미국무부 극동조사처는 한국의 조약 참가가 과도한 배상과 재일한국인들의 특수한 지위 요구에 직면할 것이므로, 한국의 주장을 일부 제출하거나 협의대상 수준의 참가를 권고한 것이다. 결과적으로는 샌프란시스코평화회담에서 한국의 지위는 극동조사처의 판단과 거의 유사한 수준에서 결정되었다고 할 수 있다.

다음으로 1949년 12월 미국무부가 작성한 대일평화조약 초안에 한국이 대일평화조약 참가 및 서명국 지위를 갖는다고 규정되었다. 이는 국무부가 작성한 1949년 11월 2일자 대일강화조약 초안을 수정한 것이다. 1949년 11월 초안은 동경의 맥아더와 윌리엄 시볼드(William J. Sebald) 주일정치고문, 국방부 장관 등 세 명에게만 송부되었는데, 조기강화에 반대했던 국방부는 검토의견을 내지 않는 지연전술을 썼고, 맥아더는 간단한 논평을 보냈다. 반면 미 국무부의 대표이자 주일정치고문이었던 시볼드는 일본의 이해를 대변한 답변을 제출했다. 시볼드는 검토의견에서 리앙쿠르암(독도)이 1905년 일본령이 된 이후 단 한 차례도 한국의 이의제기를 받지 않아 일본 영토라는 주장을 폈다.¹²⁾

한편 초안을 받지 못했던 주한미대사 존 무초(John J. Muccio)는 미국과 유엔이 정책적으로 한

11) DRF Report(1949.12.12) RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946-52, Lot 54D423, Box 7.

12) The Acting Political Adviser in Japan(Sebald) to the Secretary of State(1949. 11. 14), RG 59, Department of State, Decimal File, 740.0011PW(Peace)/11-1449, *FRUS*, 1949, Vol. VII, pp. 898~900; Sebald to the Secretary of State, Subject: Comment on Draft Treaty of Peace with Japan(1949. 11. 19), Department of State, Decimal File, 740.0011PW(Peace)/11-1949.

국을 지지했으며 한국정부의 위신이 있기 때문에 대일평화조약에 한국을 자문국으로 참가시키는 대신 추가배상요구를 차단해야 하며, 한일관계는 양국협상이 아닌 국제적 포럼을 통해 해결해야 한다는 입장을 피력했다.¹³⁾

미국무부는 새로운 대일평화조약 초안(1949. 12. 29)을 완성했는데,¹⁴⁾ 여기서 한국이 대일평화회담 참가국으로 결정되었다. 한국은 총53개의 ‘연합국 및 협력국’ 명단에 들어갔다. 대일평화조약 초안 가운데 한국이 최초로 당사국으로 거론된 것이다. 미 국무부는 초안과 함께 「일본과의 평화조약 초안에 대한 논평」(Commentary on Draft Treaty of Peace with Japan)을 작성했는데, 여기서 한국을 포함한 이유를 다음과 같이 설명했다.

- 한국: 대한민국은 극동위원회 회원국이 아니며 소련의 승인을 받지 못했음. 그럼에도 불구하고 수십 년간 지속된 저항운동, 일본에 대한 전쟁에서 활발한 전투의 기록(중국국민당 군대와 함께)을 가지고 있으며, 조약에 중요한 이해관계를 갖고 있는 해방된 지역(a liberated territory)이므로, 참석할 자격이 있다는 것은 의문의 여지가 없다고 생각하며, 만약 미국이 한국의 참가를 옹호하지 않는다면 분개할 것임. 서울의 미국대사가 보고하기를 한국 관리들은 한국이 평화회담에 참석하도록 초청될 것을 기대하고 있지만, 협상회담의 구성원보다는 일본과 교전했거나 교전상태에 있었던 비극동위원회 국가들처럼 자문자격으로 (회담의) 추후단계에 참석하도록 한국정부를 설득할 수 있을 것이라고 했음.¹⁵⁾

이 논평을 보건대 한국을 자문국의 지위로 대일평화회담에 참가시켜야 한다는 무초 주한미대사의 보고서(1949. 12. 3)와 국무부 극동조사과의 보고서(1949. 12. 12)가 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 한국의 대일평화협상 참가 및 서명국 지위 인정이라는 미국무부의 결정은 이후 존 포스터 덜레스(John Foster Dulles)가 대일평화조약 대통령특사로 임명된 1950년 5월 이후에도 지속되었으며, 이는 1951년 5월까지 지속되었다. 한국전쟁 발발 이후 대일평화회담이 급속히 추진되는 과정에서 덜레스를 비롯한 미국무부 실무진은 극동에서 반공진영의 최전선이자 서구 민주주의의 보루인 한국을 참가시킨다는 ‘정치적 결심’을 분명히 하고 있었다.

2. 1950년 5월~1951년 5월 : 덜레스의 등장과 한국의 대일평화조약 참가 지위 인정

1950년 5월 대일평화조약 대통령특사로 임명된 덜레스는 한국에 대한 관심과 특별한 애정을 가지고 있었다. 덜레스는 1948년 12월 파리 제3차 유엔총회에서 대한민국이 1948년 5월 10일 유엔한국임시위원단(UNCOK)이 접근가능한 지역에서 치러진 선거로 구성된 한반도 내의 유일한

13) Telegram by Muccio to the Secretary of State, no.1455(1949. 12. 3), RG 59, Department of State, Decimal File, 740.0011PW(Peace)/12-349.

14) Memorandum by Fearey to Allison, Subject: Japanese Treaty(1949. 12. 29), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945-1, Lot 56D527, Box 2. 초안의 수정작업은 국무부 극동국 동북아시아과의 로버트 피어리가 담당했다.

15) “Commentary on Draft Treaty of Peace with Japan,” (1949. 12. 29), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945-1, Lot 56D527, Box 6.

합법정부라는 결의를 이끌어낼 당시 미국대표단 단장이었다. 딜레스는 대한민국의 출범에 자신이 일정한 역할과 책임이 있다고 생각했다. 딜레스는 1950년 6월 대일평화조약 대통령특사로 일본을 비공식 방문하게 된 길에 서울을 방문해 국회에서 연설했으며, 한국군 장성¹⁶ 및 주한미군사고문단 고위장교들을 대동하고 신성모국무총리와 함께 38선을 시찰한 바 있다. 그가 38선을 시찰한 직후 북한의 공격으로 한국전쟁이 발발했다. 딜레스는 한국이 냉전·반공의 최전선이라는 대표성과 상징성에 주목했다. 같은 맥락에서 딜레스는 한국이 대일평화조약에 참가하는 것이 ‘정치적’으로 필요하다고 생각했다. 이미 1949년 12월 미국무부의 대일평화조약 초안이 한국을 대일평화조약 참가국 및 서명국으로 상정한 상태였기 때문에 딜레스의 판단과 국무부의 초안은 일치하는 상태였다.

1951년 4월 미국무부가 한국정부에게 「대일평화조약 임시초안(제안용)」(1951. 3)을 수교한 가장 큰 이유도 한국의 조약 참가를 전제로 했기 때문이다. 미국은 이 초안을 주요 연합국 14개 나라와 일본에 전달(1951. 3. 27)했으며, 극히 이례적으로 한국에도 이 초안을 전달했다. 일본점령에 관계한 극동위원회(FEC) 회원국은 미국을 포함해 13개 국가였는데, 극동위원회 국가가 아닌 국가로 1951년 3월 임시초안을 전달받은 것은 인도네시아, 실론, 한국 세 나라 뿐이었다.¹⁶⁾ 즉 미국은 1951년 4월 한국을 대일평화회담 회담 및 서명 국가로 판단하고 있었던 것이다.

IV. 영미회담과 미일협약, 그리고 한국 답신서가 미국의 정책전환에 미친 영향 (1951. 4~5)

한국의 대일평화조약 서명·참가 지위문제가 공식화된 것은 미국이 1951년 3월 작성한 「대일평화조약 임시초안(제안용)」[Provisional Draft of a Japanese Peace Treaty(Suggestive Only)](1951. 3)을 한국정부에 송부하면서부터였다.¹⁷⁾ 이 초안은 딜레스의 대일평화7원칙을 기초로 1950년 9월부터 1951년 1월까지 14개국 정부의 대표들과 최소한 한 차례 이상 의견교환을 거친 후 작성된 것이었다.¹⁸⁾ 미국이 조약초안을 한국정부에 송부한 것은 한국을 조약에 참가할 대상국가로 설정했기 때문이었다. 국무부 실무자 피어리(Robert A. Fearey)에 따르면 1951년 3월 임시초안이 한국에 수교된 것은 우연의 소산이 아니라 한국을 “연합국”의 범위에 포함시키며 대일평화조약의 참가 및 서명국가로 설정하고 있었기 때문이었다.¹⁹⁾

16) Department of State(Allison) to POLAD Japan(Sebald), (1951. 3. 23), RG 59, Department of State, Decimal File, 694.001/3-2351.

17) “Provisional Draft of a Japanese Peace Treaty(Suggestive Only),” (1951. 3), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 1.

18) “Major Papers Regarding Japanese Peace Treaty and Pacific Pact,” (undated), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 3, Folder, “Miscellaneous”.

19) “Comments on Korean Note Regarding U.S. Treaty Draft” (1951. 5. 9) RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946-52, Lot 54D423, Box 8.

미국이 한국을 조약 서명·참가국으로 설정하고 조약초안을 송부한 시점부터, 동맹국 영국의 반대, 일본의 반대, 한국의 입장 개진이 맞물리면서 신속하고 복합적인 상황이 전개되었다. 연대기적으로는 미일협약-영미회담-한국의 입장개진의 순서로 일이 진행되었고, 서로 영향을 주고받았다.

1. 1951년 4월 미일협약과 일본의 반대

1951년 4월 미국 특사단은 일본을 방문(1951. 4. 16~23)해 미일협약을 진행했다. 이는 맥아더의 연합군최고사령관직 해임(1951. 4. 11)에 따른 일본의 불안을 해소하기 위한 목적에서였다. 이때 미국 특사단은 영국정부의 최초로 완성한 대일평화조약초안(1951. 4. 7)을 일본정부에 수교하고 의견을 청취할 정도로 대일우호적 입장을 견지했다. 딜레스는 일본수상 요시다 시게루(吉田茂)와 2차례 회담했는데, 그중 4월 23일 두 번째 회담에서 한국의 참가문제가 다뤄졌다.

딜레스는 (1) 미국은 한국에 대한 정치적 지원의 차원에서 한국을 서명국에 포함하고 싶다. 한국의 극동위원회 가입을 요청했지만 회원국의 의견이 갈려 성사되지 못했다. 미국은 한국정부의 지위를 강화하려는 입장을 갖고 있다. (2) 재일한국인들이 연합국 국민의 지위를 얻어 일본 정부를 곤란하게 할지 모른다는 우려를 잘 알고 있다. (3) 일본정부의 우려를 해소할 방법을 모색할 테니 한국의 서명에 동의해주기 바란다고 발언했다.²⁰⁾

이에 대해 요시다수상은 한국을 연합국으로 인정하거나 협상조약에 참가시키면 대다수 공산주의자와 범죄자로 구성된 재일 한국인들이 과도한 요구를 계속해 일본경제를 거덜낼 것이라는 악명높은 「한국과 평화조약(Korea and the Peace Treaty)」(1951. 4. 23)이라는 비망록을 수교했다.²¹⁾ 요시다는 1949년 일본 국철사장의 암살범이 한국인으로 한국으로 도망쳤다고 발언하며 재일 한국인들을 범죄자로 무고했다.²²⁾ 요시다의 입장은 (1) 전시 한국의 연합국 지위 불인정, 한국은 일본과 교전상태·전쟁상태가 아니라 평화조약에 의해 독립을 획득하게 될 해방국의 지위, (2) 범죄자공산주의자인 재일한국인의 연합국 국민 지위 부여시 일본 경제 파탄, (3) 한국의 조약서명국 배제, (4) 한일관계 수립은 한일간 협정으로 처리한다는 것으로 정리할 수 있다.²³⁾

딜레스는 이 자리에서 일본의 요구에 부정적 태도를 취했지만, 재일한국인이 공산주의자들이

20) Memorandum of Conversation by R. A. Fearey, Subject: Japanese Peace Treaty(1951. 4. 23), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 6; 「吉田・ダレス會談(第2回)」, 日本外務省, 2007, 위의 책, 408~409쪽.

21) "Korea and Peace Treaty" (1951. 4. 23), RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946-52, Lot 54D423, Box 1; 정병준, 2010 위의 책 656~669쪽.

22) 일본의무성이 공개한 대담비망록에는 해당 발언이 수록되어 있지 않다. 미국무부의 대담비망록에는 해당 발언이 정확히 기록되어 있다. <講和問題に關する米國務省係官の談話について>(1950. 10. 14) 日本外務省, 2006 《日本外交文書 : サンフランシスコ和條約對米交渉》 57~63쪽; Memorandum of Conversation (1951. 4. 23) by R. A. Fearey, Subject : Japanese Peace Treaty, RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan - Subject File, 1945-51, Lot 56D527, Box 6. 일본 수상의 발언이라고 믿기 힘든 이 책략에 대해서는 정병준, 2010 앞의 책 참조.

23) 정병준, 2010 위의 책 664쪽.

며 이들이 평화조약으로 경제적 이득을 얻어서는 안된다는 일본정부의 주장이 설득력이 있다고 인정했다. 왜냐하면 이 직후 워싱턴에서 개최된 영미회담에서 딜레스는 일본이 강조한 재일한국인들을 범죄자·공산주의자로 연계시킨 지점을 그대로 영국 대표단에게 환기시켰기 때문이다. 이런 맥락에서 보자면 일본은 미국이 주도하는 반공·냉전평화조약의 핵심이자 맹점을 찌름으로써 한국의 조약 참가서명국 지위를 공격한 것이다. 일본은 반공주의에 편승해 한국을 무고함으로써 딜레스의 마음을 움직이는데 성공한 것이다.

이날 오후 일본정부는 재일한국인들이 연합국 국민의 지위를 획득하지 않는 것만 확실히 보장된다면 한국이 강화조약의 서명국이 되는 것을 반대하지 않는다는 의사를 딜레스에게 전달했다.²⁴⁾ 일본은 수용적이고 유연한 자세를 내보이는 한편 한국의 참가가 불리울 재일조선인 공산주의자들의 나비효과를 극대화시킨 셈이다. 일본은 한국의 대일평화조약 참가에 대한 반대와 조건부 수용의사를 동시에 표명하는 외교적 이중자세를 취함으로써 미국대표단에게 자신의 합리적인 입장을 강조했지만, 실질적으로 한국의 조약 참가를 봉쇄하기 위해 전력을 다했다. 역시 대일평화조약이 제국주의 식민지 통치에 대한 사과·반성·제재를 목적으로 한 것이 아니라는 대전제 하에서 취한 자세였다.

이미 일본정부는 1950년 10월 딜레스가 한국을 대일평화조약의 주요 협의대상국에 포함시킬 것을 인지하고 있었다. 이 정보를 일본측에 누설(leak)한 것은 대일평화조약의 실무부서이던 미국무부 동북아시아국의 로버트 피어리였다.²⁵⁾ 일본은 미국무부의 정책방향을 인지했고, 한국의 회담참가국·조약서명국 지위 박탈을 위해 적극적인 논리를 준비했던 것이다. 그 핵심은 한국의 평화회담 참가, 조약 서명문제를 재일한국인 문제와 연계시키는 책략이었다. 이미 이 문제에 대한 연합군최고사령부(SCAP)의 우려와 문제제기가 있었다.²⁶⁾

2. 1951년 4월 영미회담과 영국의 반대

미일협정의 직후 영국 대표단이 미국을 방문해 제1차 영미회담(1951. 4. 25~5. 4)이 개최되었다. 이 회담에서 미국은 한국을 ‘잠재적 서명국’ 이자 ‘연합국’ 으로 상정했으며, 회담에 참가시킬 의향을 분명히 피력했다.²⁷⁾ 반면 영국은 한국이 제2차 세계대전 중 연합국의 지위에 있지 않았으며 반대했다.

이미 1951년 3월 런던을 방문한 딜레스사절단의 2인자 앨리슨(John M. Allison)에게 스콧(Robert H. Scott) 영국 외무차관은 한국은 제2차 세계대전 중 연합국 지위가 아니기 때문에 미국무부의 대일평화조약 초안(1951. 3)을 발송하는데 반대한 바 있다. 이에 대해 앨리슨은 정치적

24) *FRUS*, 1951, Vol. VI, p. 1011; 「對フィリピン賠償問題および韓國政府の平和條約署名問題に關するわが方追加陳述(Supplementary Statement to the Conversation of Friday Morning, April 23, 1951)」, 日本外務省, 2007, 위의 책, 421~423쪽.

25) 「講和問題に關する米國務省係官の談話について」(1950. 10. 14), 日本外務省, 2007, 위의 책, 57~63쪽.

26) 정병준, 2010 위의 책 665~669쪽.

27) “Check List of Position Stated by U.S. and U.K. At April 25-27 Meetings,” (undated), RG 59,

인 이유로 조약 초안 발송이 필요하다고 주장했다.²⁸⁾ 즉 한국은 반공의 최전선으로서 조약에 참가할 대상국가로 설정되어 있었던 것이다. 때문에 영국은 독자적인 대일평화조약 초안을 완성(1951. 4. 7)한 후, 이를 미국에 발송(1951. 4. 16)하면서, “한국의 참가가 바람직하지는 않지만, 미국이 이 점을 중시한다면 반대는 하지 않는다”라는 입장을 피력하기도 했다.²⁹⁾ 전반적으로 영국은 한국이 일본의 식민지로 교전상태에 있었던 연합국이 아니었기 때문에 대일평화조약에 참가할 자격이 없다는 기본적인 입장을 취했지만, 대일평화조약을 주도하는 미국의 의향을 존중하는 차원에서 한국의 참가를 반대하지 않을 수도 있다는 탄력적이며 가변적인 입장을 동시에 취하고 있었다. 문제는 미국으로 하여금 한국의 참가를 강력하게 추진하게 만들 동력이 존재했는가 하는 점에 있었다.

워싱턴 영미회담 중 총 3차례 한국의 조약참가문제가 논의되었고, 2차례 이상 영국대표단의 강력한 반대의사가 개진되었다. 영국은 한국이 일본제국의 일부였으며, 대일선전포고를 하지 않았으므로, 논리적으로 평화조약에 서명할 수 없다고 주장했다. 먼저 1951년 5월 1일 회담에서 영국은 중국의 조약참가가 배제된 상태에서 한국이 조약에 서명한다면 특정 아시아국가들이 조약에 협력하는데 상당한 장애가 발생할 것이라고 발언했다.³⁰⁾

5월 2일 회담에서 덜레스는 “대한민국에 가해진 침략을 고려해 주요 당사국으로 대한민국이 조약에 서명하도록 허락하는 것이 정치적 이점이 있을 것”이라고 발언했다. 덜레스는 일본정부가 대다수 공산주의자인 재일한국인들이 연합국 국민의 지위를 부여받으면 안된다는 우려를 이해하고 있으며, 버마인도네시아 정부가 한국의 조약서명에 반대할지 모른다고 발언했다.³¹⁾ 덜레스는 일본 요시다 수상이 4월 23일 회담에서 강조한 재일한국인 공산주의자들의 연합국 국민 지위 획득 문제를 5월 2일 영국측에게 전달한 것이다. 대일평화조약의 핵심이 태평양전쟁기의 적대관계를 반공의 동맹으로 전환하는 것이었으므로, 일본의 반대 이유가 한국을 참가시키겠다는 덜레스의 결심을 흔들리게 했음을 알 수 있다. 일본의 반대는 보다 적극적으로는 한국을 참가시키면 안된다고 하는 정반대의 결심으로 전환하는 모티브를 제공한 것으로 해석할 수 있다.

이 자리에서 덜레스는 한국을 참가시키겠다는 미국의 희망과 한국의 참가를 반대하는 일본 버마인도네시아 등의 입장을 고려해 열강들이 서명한 후 한국이 서명하는 방안을 고려해 보겠다는 입장을 내비쳤다. 미국의 입장을 한국의 조약 참가서명국 지위부여에서 순차적 서명국의

28) David K. Marvin, Amembassy, London to the Secretary of State, Subject: Japanese4 Peace Treaty (1951. 3. 28), RG 59, Department of State, Decimal File, 694.001/3-2851; 이원덕, 1996, 『한일과거사 처리의 원점』, 서울대학교출판부, 30~31쪽.

29) 細谷千博, 1989, 『サンフランシスコ講和條約への道』, 中央公論社, 228쪽(김태기, 1999, 위의 논문, 366쪽 재인용).

30) FO 371/92547, FJ 1022/376, British Embassy, Washington to C. P. Scott, O.B.E., Japan and Pacific Department, Foreign Office, no.1076/357/51G “Anglo-American meetings on Japanese Peace Treaty, Summary Record of Seventh meeting,” (1951. 5. 3).

31) FO 371/92547, FJ 1022/370, Sir O. Franks, Washington to Foreign Office “Japanese Peace Treaty: Records of meeting between our representative and Mr. Dulles,” no.393(s)(1951. 5. 3).

지위로 후퇴시킨 것이다.

마지막으로 5월 4일 회담에서 영국대표단은 한국은 일본과 교전상태였던 적이 없으므로, 조약의 대부분이 한국에 적용되지 않는다고 주장했다.³²⁾

미국과 영국은 대일평화조약을 추진하는 가장 중요한 두 주체였으나, 전반적으로 일본문제는 미국의 적극적 관심사이자 주영역이었고, 영국은 소극적이고 수동적으로 대처하며 영국과 영연방의 이해관계를 관철시키려 노력했다. 미국과 영국 사이에 놓여진 여러 쟁점들은 다양했다. 조약문의 형식과 내용에서 미국은 간단하고 자유로운 진정한 평화조약과 조약문을 선호한 반면, 영국은 길고 정확한 조약문을 선호했다. 이의 연장선상에서 영국과 영연방국가들은 한국과 관련된 영토규정이 모호하다고 비판했고, 그 결과 영국은 거문도, 제주도, 울릉도를 한국령에 특정하자고 제안했고, 이를 미국이 수용함으로써 최종조약문에 반영되었다. 영국은 제주도를 포함한 일부 도서들을 냉전의 관점에서 귀속여부를 고려했고, 1951년 6월초 딜레스와의 런던회담에서 제주도가 일본에 가깝고 한국은 공산화될지 모른다는 이유로 제주도를 일본령으로 하자는 제안을 하기까지 했다.³³⁾

영국은 중화인민공화국과 외교관계를 수립(1950. 1. 6)하고 베이징에 사절단을 파견한 상태였으므로, 중공과 적대관계를 유지하고 있던 미국과 베이징과 타이베이 중 누구를 중국의 대표로 선정할 것인가를 둘러싼 긴장관계를 형성하고 있었다. 영국은 베이징과 외교관계를 수립한 반면, 미국은 타이완을 정식 국가로 인정한 상태였으므로, 누가 중국을 대표해 평화회담에 참석할 것인가는 중요한 쟁점이 되었다. 결국 미영 양국은 두 개의 중국 중 어느 누구도 초대하지 않는다는 결정을 내렸다. 영국은 중국도 초대받지 않은 상태에서 한국이 초대받는다면, “버마인도 네시아 정부” 등 동남아시아 국가들이 반발할지 모른다는 주장을 폈고, 딜레스 역시 1948년에 수립된 한국이 대일평화조약에 참가한다면 상당한 지역들이 반대할 가능성이 높고, 몇몇 국가들은 한국과 같은 서명국 자격을 요구할 것이라고 우려하게 되었다. 영국은 중국대표의 불초청 문제를 거론했고, 이것이 한국의 참가문제와도 연계되었을 개연성이 있다.

워싱턴 영미회담이 종료된 이후 딜레스의 발언을 보고받은 영국 외무성의 스콧차관은 미국이 한국의 조약서명을 주장한다면, 특별조항을 설치해 한국의 참여를 허용할 수도 있다는 견해(1951. 5. 9)를 피력했다.³⁴⁾ 미국과 영국이 각각 반걸음씩 양보할 태세를 밝힘으로써 한국은 조약 참가서명국에서 순차적 서명국 혹은 특별조항에 의한 참가국으로 지위가 변동된 것이다.

1951년 4월 미국과 접촉한 일본과 영국정부는 모두 미국의 정책적 결정에 순응하는 기본적인 태도를 취하고 있었으며, 한국의 참가문제에 대해서 기본적인 반대입장을 취하고 있었지만, 일

32) FO 371/92547, FJ 1022/378, British Embassy, Washington to Foreign Office, no.1076/366/51G, “Anglo-American meetings on Japanese Peace Treaty, Summary Record of ninth and final meeting held on 4th May,” (1951. 5. 4).

33) FO 371/92554, FJ 1022/518. “Summary Record of Discussion-Japanese Peace Treaty,” 5 June 1951. 原貴美恵, 2005 『サンフランシスコ平和條約の盲點』 溪水社. 61쪽.

34) FO 371/92547, FJ 1022/370, Sir O. Franks, Washington to Foreign Office, “Japanese Peace Treaty: Records of meeting between our representative and Mr. Dulles,” no.393(s)(1951. 5. 3).

본은 “배상문제”를 배제한다면 한국의 협상 참가 및 서명국 지위 부여에 동의할 수 있다는 입장이었고, 영국은 미국이 한국을 굳이 참가시키려고 한다면 특별조항을 넣어서 참가시킬 수 있다는 입장을 취했다. 결국 선택은 미국의 몫이었다.

3. 한국의 제1차 답신서(1951. 5)

샌프란시스코평화조약의 체결과정에서 한국정부가 미국으로부터 수교한 조약초안은 모두 3가지였으며,³⁵⁾ 한국 조항 및 관련 조항이 다음과 같았다.

[표1] 한국정부가 수령한 대일평화조약 초안과 한국관련 조항

조약초안	대일평화조약 임시초안 (제안용) (1951. 3)	제3차 영미합동조약 초 안 (1951. 7. 3)	대일평화조약 최종초안 (1951. 8. 13)
한국조항 · 관련조항			
조약문 송부 여부	송부	송부	송부
회담 참가, 조약서명국 지위	승인	부정	부정
한국조항	일본은 한국, 대만 및 팽 호도에 대한 모든 권 리 · 권원 · 청구권을 포 기한다	일본은 한국의 독립을 승인하며, 제주도 · 거문 도 및 울릉도를 포함하 는 한국에 대한 모든 권 리 · 권원 및 청구권을 포기한다	일본은 한국의 독립을 승인하며, 제주도, 거문 도, 울릉도를 포함하는 한국에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한 다.
독도	미포함	미포함	미포함
맥아더라인	미포함	미포함	미포함
귀속재산 · 청구권	제14조 일본은 모든 연 합국이 1941년 12월 7일 부터 1945년 9월 2일 사 이에 그들 영토 내에서 혹은 일본이 방기한 영 토 내에서 일본과 일본 국민의 모든 재산, 권리, 이익을 귀속(vest), 보유 (retain), 처분(dispose)할 권 한을 승인한다. 제15조 일본은 “본 조약	제4조 a항 : 제2조와 제3 조에 언급된 지역에 있 는 일본인과 일본인의 재산 및 상기 지역을 현 재 관리하는 당국과 그 주민(법인을 포함)에 대 한 일본과 일본인의 청 구권(채무관계를 포함)의 처리, 그리고 상기 당국 과 주민의 재산 및 일본 과 일본인에 대한 청구	제21조 본 조약 제25조 의 규정에도 불구하고, (중략) 한국은 본 조약의 제2조, 제9조 및 제12조 의 이익을 향유할 권리 가 있다.

35) “Provisional Draft of a Japanese Peace Treaty(Suggestive Only),” (1951. 3), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 1; “Draft Treaty of Peace with Japan,” (1951. 7. 20), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 6. Folder, “Treaty—Draft—July 3—20, 1951”; Outgoing Telegram from U. Alexis Johnson to Amembassy, Pusan, August 15, 1951. RG 59, Department of State, Decimal File, 694.001/8-1551.

	의 발효 후 최초 6개월 이내에 요청에 따라 모든 연합국과 그 국민들의 일본 내 재산, 유형 및 무형, 모든 종류의 재산 및 이해를 반환한다.	권(채무관계를 포함)의 일본에 있어서의 처리는 일본과 상기 당국간의 특별한 협정에 의하여 결정한다.	
--	---	---	--

대일평화조약에 대한 한국의 대처는 크게 4가지 점에 집중되었다. 첫째 대일배상 문제, 둘째 한국의 연합국 지위 부여 및 조약서명국 참가자격 문제, 셋째 영토문제, 넷째 맥아더라인의 유지문제였다.³⁶⁾ 한국의 조약 참가문제와 관련해 연대기적으로 정리하면 다음과 같다.

첫째 한국이 최초로 대일평화조약 참가를 요청한 것은 정부 수립 이전인 1947년 과도입법의원 시절이었다. 1947년 8월 27일 과도입법의원 의장 김규식은 미국무부에 한국의 조약참가를 요청했고, 미국무부는 최선을 다하겠다는 답변을 보냈다.³⁷⁾ 그렇지만 1947년의 시점에서 한국의 대일평화조약 참가에 관한 미국의 정책은 결정되지 않은 상태였다. 미국무부는 한국의 입장을 잘 반영하겠다는 원론적인 답변을 내놓았다.

둘째 1951년 4월 초순 한국정부는 미국이 작성한 최초의 대일평화조약 공식 초안인 「대일평화조약임시초안(제안용)」을 입수했고, 외무부 산하 외교위원회를 통해 답신서를 작성(1951. 4. 27)한 후, 이를 임병직 유엔특사를 통해 딜레스에게 송부(1951. 4. 26)하는 한편 김세선 주미대사관 참사관을 통해 애치슨 국무장관에게 송부(1951. 5. 7)했다. 한국정부의 제1차 답신서는 향후 대일평화조약에 대한 한국정부 대응의 기초를 형성했으며, 한국의 요구에 대한 미국정부의 반응수위를 결정하는 토대가 되었다.³⁸⁾

「한국정부의 대일평화조약임시초안에 대한 논평 및 제안서(1951. 4. 27)」³⁹⁾를 통해 한국정부가 제시한 한국의 연합국 지위 부여 및 그 주장의 근거는 다음과 같았다.

전문

- ① 초안에 사용된 연합국(the Allied Powers)이란 용어에 대한민국을 포함시켜줄 것.
- ② 대일평화조약 상 한국의 지위는 베르사유평화조약에서 폴란드의 지위와 유사함. 대한민국임시정부가 2차 대전 동안 일본에 전쟁을 선포했으며 만주와 중국 본토에서 군사조직을 만들어 한국인들이 일본과 싸운 사실은 대일평화조약임시초안 제18조에 규정된 “연합국(ally)” 자격을 충족시킴. 이는 또한 [미국이 임시초안과 함께 전달한(인용자)] 비망록에서 임시초안의 작성에 앞서 협의한 국가들 중 하나로 한국을 열거한 사실에도 직접적으로 함축되어 있음.
- ③ 일본의 유엔가입 신청과 관련해, 일본이 획득한 미래의 지위는 대한민국이 향유하는 것과 동일한 지위로 제한해 줄 것을 요청함.

36) 이에 대해서는 정병준, 2019 위외책; 정병준, 2010 『독도1947』 돌베개를 참조.

37) Working Group on Japan Treaty (September 3, 1947), RG 59, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan-Subject File, 1945-51, Lot 56D527, Box 5.

38) 이 글에서 사용하는 1차 답신서, 2차 답신서, 3차 답신서 등의 호칭은 원문에 기재된 것이 아니라 필자가 한국정부의 답신서 순서에 따라 임의적으로 붙인 것이다.

39) 한국정부의 답신서에는 원문자 일련번호가 없다. 추후 미국무부의 정리순서에 따라 임의로 붙인 것이다.

④ 제일 한국인 70만 명에 대해 여타 연합국 국민과 동일한 모든 권리, 특권, 보호를 제공할 것. 나아가 일본에 합법적이고 적절한 자격으로 존재하는 한국인 사업가, 학생, 여행객 및 모든 기타 한국민에 대해 여타 연합국 국민과 동등한 대우를 제공할 것. 제일한국인들이 일본 내 비일본인 거주자의 가장 큰 집단을 형성한다는 사실에 비추어, 제안된 [평화]조약의 실행에 앞서 그들의 법적 지위에 대한 완전한 해결이 있어야 할 것을 요구함.

제8장 최종 조항

⑪ 제18조는 제안된 조약의 목적에 해당하는 “연합국”을 규정함. 대한민국은 1919년 3월 1일 한국대표들이 일본으로부터 한국독립을 공식 선언했으며, 그날 이후 1945년 한국의 해방에 이르기까지 일본과 교전 상태에 있었다는 점을 지적하고자 함.

즉 한국은 연합국 지위를 요구하며, 그 근거로 (1) 1919년 파리강화회의에서 폴란드의 지위와 유사한 지위, (2) 임시정부의 대일선전 포고 및 만주중국에서의 대일교전을 제시했다. 나아가 1919년 31 독립선언으로 한국이 일본으로부터 독립을 공식선언한 이래, 해방에 이르기까지 대일 교전상태에 있었다는 점을 지적하며, 제일 한국인 70만 명에 대해서도 연합국 국민의 지위를 요구했다. 즉 한국은 1919년 31독립선언, 임시정부의 대일선전 포고, 광복군의 만주중국에서의 대일교전 등을 연합국 지위의 주요 근거로 제시했던 것이다. 이는 1919~1945년간 미국영국을 비롯한 국제사회의 ‘인정’이나 ‘승인’과는 무관한 국내적 근거였으며, 이에 대한 미국무부의 평가는 매우 냉소적이었다.

셋째 한국정부는 1951년 7월 19일자로 된 레터사이즈 1쪽 짜리 답신서를 미국측에 수교했다. 한국정부의 제2차 답신서에는 영토문제(독도와 파랑도 요구), 귀속재산, 맥아더라인 등 3가지 항목에 대한 수정을 요구했으나, 연합국 지위 요구 및 서명국 지위 요구는 제시되지 않았다.⁴⁰⁾

넷째 한국정부는 1951년 8월 2일 제3차 답신서를 제출했다. 한국정부의 제3차 답신서는 1951년 7월 19일자 제2차 답신서를 보충하는 것이었다. 제3차 답신서는 레터사이즈 1쪽 분량의 편지로, 한국정부의 추가 요청은 모두 적산처리 및 일본의 재한청구권 부정, 맥아더라인의 존속 등 3개 조항이었다.⁴¹⁾ 영토문제와 관련해 제1차 답신서의 대마도 주장, 제2차 답신서의 독도·파랑도 주장이 사라졌다. 한국의 조약 참가서명국 지위 요구도 더 이상 제시되지 않았다.

미국무부는 한국의 제1차 답신서를 수령한 후 1951년 5월 9일 「미국조약초안에 대한 한국측 비망록에 대한 논평」(Comments on Korean Note Regarding U.S. Treaty Draft)이라는 2쪽 분량의 문서로 정리했다.⁴²⁾

첫째 한국의 연합국 지위 요구에 대해, 한국의 연합국 일원으로서의 지위는 5월 3일자 대일평화조약초안(미영합동초안)의 전문에 잠재적 서명국 명단에 한국이 포함되면 명백하게 해결될

40) You Chan Yang, Korean Ambassador to Dean A. Acheson, Secretary of State (1951. 7. 19), RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946-52, Lot 54D423, Box 8; RG 59, Department of State, Decimal File, 694.001/7-1951.

41) Letter by You Chang Yang to Dean G. Acheson, August 2, 1951. RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946-52, Lot 54D423, Box 8.

42) "Comments on Korean Note Regarding U.S. Treaty Draft" 문서의 서두에 1951년 5월 9일 작성됨(Prepared May 9, 1951)이라고 적혀있다. RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946-52, Lot 54D423, Box 8. 문서는 2급 비밀(secret)로 분류되었다가 1990년 10월 2일 비밀해제되었다.

것이라고 지적했다. 아직까지 한국의 연합국 지위 문제 혹은 서명국 문제는 확정되지 않았다.

둘째 폴란드의 예를 인용한 한국의 서명 자격 요구에 대해 1차 대전기 폴란드 사례가 한국의 조약 참가를 지지하는 것으로 생각되지 않는다고 평가했다. 폴란드국민위원회(Polish National Committee)는 1917년 파리에서 수립되었으며, 1917년 이전에 프랑스에서 전투 부대를 운영하고 모든 주요 서방 연합국들에 의해 “승인”되었던 반면 미국과 다른 연합국들은 제2차 대전 중 “대한민국임시정부”를 어떤 지위로도 승인하기를 의도적으로 회피했다는 것이다. 논평자는 임정의 대일 선전포고 혹은 아주 오래 전 한국에 거주했던 한국인들이 중국군과 함께 전투를 벌인 사실은 “우리 견지에서 볼 때 하등 중요성이 없다”고 했다.

셋째 일본의 유엔가입 승인을 한국 가입과 연계시킨 항목에 대해서도 부정적이었다. 한국의 가입이 승인되지 않으면 일본도 가입할 수 없다는 것은 아무런 근거가 없다고 평가했다.

넷째 일본 내 한국인들에게 연합국 국민의 지위와 동등한 지위를 부여해야한다는 요구에 대해 논평자는 1951년 4월 23일자 요시다의 비망록을 거론하면서, 일본 정부가 “만약 재일 한국 거주자가 연합국 국민의 지위를 획득하지 않는다고 상기 조약이 명백히 보증한다면” 일본정부는 더이상 한국이 조약 서명국이 되는데 반대하지 않겠다고 한 점을 지적했다. 논평자는 70만 이상에 달하는 한국인들이 사실상 영구 거주자라는 점, 그리고 약 1만 8천명의 대만계 중국인이 한국인과 연합국 국민 중간 정도의 지위를 점하고 있는데 비교해 볼 때 한국인의 연합국 국민 지위 획득에 일본정부가 반대하는 것은 정당한 것으로 생각된다고 지적했다. 논평자는 한국이 안정화되면, 재일 한국인들이 모두 일본시민권을 획득하거나 혹은 한국으로 돌아갈 것을 선택해야 한다고 했다. 논평자는 일본정부의 입장에서 동의를 표시하고 한국정부의 입장을 부정한 것이었다.

다섯째 대마도의 한국 반환에 대해 논평자는 “한국의 대마도 요구는 극히 설득력이 없다”고 했다.

여섯째 한국의 태평양안보체제 편입에 대해서는 궁극적으로 바람직하지만, 현재로는 아무 것도 약속할 수 없다고 평가했다.

일곱째 맥아더라인을 조약에 명기하라는 요구에 대해 이렇게 평가했다. “일본 어부들을 맥아더라인의 한국측 어업구역에서 영원히 배제하겠다는 입장은 우리 (미국의 : 인용자) 서부해안 어부들의 요구보다도 과도한 것이며, 일본 수산업에 매우 심각한 사태이므로 한국의 요구는 기각되어야 한다”고 했다. 한국정부 비망록에 담겨있는 논지와는 반대로 일본 어선을 타국에 인접한 공해에서 배척하는 양자간 협정을 일본과 체결한 국가는 없다고 했다.

여덟째 한국 내 일본 재산 몰수에 대한 요구는 정당하게 수용되었다. 논평자는 1951년 5월 3일자 미영합동초안 제3항에 이것이 반영되었다고 썼다.

아홉째 한국이 일본 내 한국재산의 회복과 관련해 연합국과 동일한 권리를 가져야 한다는 요구에 대해서는 단순한 오해의 산물이라고 규정했다. 논평자는 “연합국”에는 한국이 포함될 계획이었다고 썼다. 즉 1951년 3월 초안을 한국에 건넬 때는 한국을 연합국의 일원으로 대우할 생각이었다는 것이다. 그런데 논평자는 미국무부가 1951년 3월의 임시초안(제안용) 이후 이 문

제에 대해 “다른 생각(second thoughts)”을 갖게 되었다고 했다. 이는 한국을 배제할 생각을 갖게 되었음을 의미했다.

열째 한국이 국제사법재판소의 일원이 되는 문제에 대해서, 연합국 가운데 국제사법재판소의 일원이 되지 못하는 국가에게는 조약분쟁 조항의 이익을 향유할 권한을 부여하는 특별 조항이 3월 초안의 제17조에 들어있다고 했다.

열한째 한국은 연합국의 일원으로 명확하게 포함되어야 한다는 요구에 대해서는 첫째와 같이 유보적인 태도를 취했다.

이상과 같은 논평은 이 시점에서 임시초안(제안용)에 대한 한국측 회신에 대한 국무부의 전반적 평가를 담고 있다. 미 국무부의 입장에서 한국정부의 요구는 크게 3그룹으로 나뉘는 것이었다.⁴³⁾

먼저 합리적 주장에 속하는 것은 6항·8항이었다. 특히 미군정기 및 한국정부 수립기에 한미간 협정을 통해 귀속재산으로 인정한 한국 내 일본인 재산에 대해서는 그 타당성이 인정되었다.

다음으로 수용가능한 주장에 속하는 것은 1항·2항·10항·11항이었다. 이 항목들은 한국에 대한 연합국 자격 및 조약 서명국 지위 부여와 관련된 것이었는데, 미국은 한국이 주장하는 근거(임시정부의 대일선전포고·대일투쟁, 폴란드의 예)를 부인했다. 한국의 연합국·서명국 지위는 미국 정부의 결정에 따른다는 점을 분명히 했다. 즉 한국이 제시한 과거의 사실이 연합국·서명국 자격조건을 완성시키는 것이 아니라, 현재 미국의 대한정책적 입장, 즉 냉전·반공의 관점에 따라 한국의 자격이 결정된다는 인식이 명백했다.

마지막으로 과도하고 불합리한 주장에 속하는 것은 3항·4항·5항·7항·9항이었다. 미국은 이 주장들이 대일징벌적이며, 불합리한 것이라고 판단했다. 특히 미국은 대마도 반환요구와 맥아더라인의 존속을 과도한 배상 혹은 일종의 영토할양으로 받아들이었다. 대마도 반환과 관련해 한국정부는 소련에게 사할린·쿠릴열도가 주어진 것처럼 대마도가 한국에게 주어져야한다는 논리를 구사했는데, 이는 2차대전으로 해방된 국가인 한국이 영토할양이나 과도한 배상을 요구한다는 인상을 준 것이었다. 또한 맥아더라인의 조약 내 명기는 불가능하며 일본 어업을 제한하는 것에 반대했다. 또한 재일한국인의 연합국 지위 부여에 대해서도 일본주장이 타당하다고 인정했다.

전반적으로 볼 때 한국의 제1차 답신서는 미국무부에 부정적인 인상을 주었을 가능성이 매우 높다. 한국의 주장은 당시 미국이 추구하던 ‘비징벌적이며 배상을 제외한’ 진정한 평화적 조약체결이라는 원칙과 큰 격차를 두고 있었기 때문이다.

V. 미국의 정책 선회와 한국의 조약 서명국참가 지위의 부정 (1951. 6)

미국무부가 한국의 제1차 답신서에 대한 논평을 작성하던 시점(1951. 5. 9)에서 한국문제와 관련한 미국의 입장에 큰 변화가 발생했다. 가장 큰 변화는 한국의 대일평화조약 참가 및 조약서명국 지위를 둘러싸고 벌어졌다.

43) 정병준, 2010 위의 책 726~732쪽.

미국은 최소한 1950년 10월 이래 반공개적으로 한국의 조약참가 및 서명 지위를 부여하려고 했으며, 그런 취지로 한국정부에 대일평화조약 초안(1951. 3)을 수교했다. 그런데 미일협정의(1951. 4), 영미회담(1951. 4~5)의 과정에서 지속적으로 한국의 조약참가에 대한 관련 당사국들의 강력한 부정과 반발에 시달렸던 미국무부 실무진들은 한국정부의 제1차 답신서에 실망을 감추지 못했다.⁴⁴⁾ 한국측 답신서를 검토한 피어리는 한국이 연합국의 일원이라며 내세운 네 가지 근거 및 논리를 부정했다. 딜레스의 발언에서 드러나듯이 미국은 공산침략에 맞선 자유세계의 최전선이라는 한국의 현재적 가치를 강조하고 있었지만, 한국은 이러한 현재의 가치보다는 일본과 선전 포고·투쟁이라는 과거의 가치를 강조함으로써 미국의 동의를 얻기 어려웠다. 나아가 교전국연합국이 아니라 식민지에서 ‘해방된 국가’로서 과도한 영토할양이나 배상을 요구하고 있다는 판단을 갖게 되었다.

결국 영국일본은 1951년 4·5월에 집중적으로 (1) 한국은 연합국이나 대일교전국이 아니었다(영국일본), (2) 한국이 연합국 지위를 갖게되면 공산주의자인 재일한국인들이 경제적 이득을 얻어 일본 정부가 곤경에 처한다(일본), (3) 중국의 조약참가가 배제된 상태에서 한국이 참가하면 버마인도네시아 등 동남아시아 국가의 반발을 살 수 있다(영국)고 주장했다. 미국은 반공의 최전선이자 자유세계의 수호자인 한국의 조약 참가가 한국의 정치적 입지를 확고히 하는데 기여할 것이라는 입장을 취했다. 그러나 영국일본의 반대에 부딪힌 미국은 열강의 조약 서명 후 한국의 서명이라는 입장으로 후퇴했고, 영국은 특별조항 설치를 제안했다. 이 직후 한국정부의 제1차 답신서가 도착(1951. 5. 7)했고, 미국의 실망을 자아냈다.

이 결과 이미 영국일본의 반대로 한국을 조약 서명국참가국에서 순차적 서명국의 지위로 고려하고 있던 미국은 영국의 제안에 맞춰 한국을 특별조항의 수혜국으로 지위를 변경하게 되었다. 딜레스 사절단의 2인자 앨리슨이 딜레스의 영국방문(1951. 6. 2~14)을 앞두고 작성한 비망록에 반영되었다. 여기서 “3. 미국은 한국이 서명국이 되어서는 안된다는 영국측 생각을 수락하고자 하며, 조약에 따라 한국에 특정권리를 부여하는 조항을 준비 중이다.”라고 기록했다.⁴⁵⁾ 즉 한국은 회담초청국조약서명국이 아니라 조약의 특정권리를 부여받는 국가로 설정되었다. 이러한 새로운 입장은 「대일평화조약 작업 초안 및 논평」(1951. 6. 1)에 반영되었다. 여기에 미국은 제10조를 새로 제안했다.

제10조. 대한민국은 현 조약의 제5조, 제10조(제11조로 변경 예정), 제13조(제14조로 변경 예정)의 경우에 ‘연합국’으로 간주될 것이며, 이는 조약이 최초로 발효되는 시점부터 효력을 발생한다.⁴⁶⁾

부연설명에 따르면 조약이 효력을 발생하는 시점부터 한국에 제5조(포기하거나 양도한 지역

44) “Korea File,” (undated), RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946–52, Lot 54D423, Box 8.

45) Subject: Talk with Sir Oliver Franks Regarding Japanese Peace Treaty, *FRUS*, 1951, Vol. VI, p. 1043.

46) “Japanese Peace Treaty Working Draft and Commentary,” (1951. 6. 1), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject file, 1945–51, Lot 56D527, Box 6, Folder “Treaty—Draft—Mar. 23 1951”; *FRUS*, 1951, Vol. VI, pp. 1068~1069.

에서 일본 재산의 처리), 제10조(어업), 제13조(통상관계)의 완전한 이익을 보증한다는 것이다. 이러한 미국의 새로운 제안은 런던에서 개최된 제2차 영미회담(1951. 6)에서 논의되었다. 한국은 “연합국”은 아니지만 기본이익을 받는다고 규정되었고, 한국의 이익을 담보하기 위한 특별조항은 제2차 영미합동초안(1951. 6. 14)의 제21조에 반영되었다.

제21조. 현 조약 제25조의 규정에도 불구하고, 중국은 제10조와 제14조의 이익을 부여받으며, 한국은 현 조약 제2조, 제9조, 제12조의 이익을 부여받을 것이다.

제25조는 연합국에 대한 규정인데, 한국은 연합국으로 규정되지는 않았지만, 중국과 함께 조약의 몇몇 조항의 이익을 부여받게 되었다. 한국에 부여된 것은 제2조(영토), 제9조(어업제한 및 공해 어업개발·보호협정), 제12조(통상협정)의 이익이었다.⁴⁷⁾

이상과 같이 한국의 대일평화조약 참가서명 자격은 1949년 12월에 반영되어 1951년 5월 초까지 유지되었지만, 1951년 4~5월간 영국과 일본의 격렬한 반대 속에 미국의 입장이 흔들렸고, 한국정부의 제1차 답신서가 도착하자, 1951년 6월초 조약참가서명 자격 불인정 및 특별조항 신설로 후퇴하였고 최종적으로는 1951년 6월 제2차 영미회담에서 초청자격 불인정 및 특별조항 신설로 귀착되었다. 이에 따라 딜레스 특사는 1951년 7월 9일 양유찬 주미대사에게 한국은 대일 교전국이 아니기에 조약서명국이 될 수 없다는 최종 입장을 통보했다.⁴⁸⁾

제2차 영미회담의 결과는 제2차 영미합동초안(1951. 6. 14)으로 정리되었다. 여기서 한국의 이해와 관련해 조약참가서명자격, 영토문제, 배상문제 등 세 가지 문제가 결정되었다. 제2차 영미합동초안은 1951년 9월 최종 서명된 최종 조약문의 모본이자 원천이 되었다. 먼저 한국의 참가는 배제되었다. 제2차 영미회담의 결과를 정리한 미국측 비망록은 “한국: ‘연합국’은 아니지만 기본이익을 부여받음”이라고 평가하고 있다.⁴⁹⁾ 기본이익은 재한일본인 재산청구권의 소멸, 양자간 어업협정, 양자 간 평화협정 체결 가능성 정도로 실익은 없는 것이었다.

다음으로 영토조항은 제2장 영토 제2조에 “(a) 일본은 한국의 독립을 승인하며, 제주도, 거문도, 다출렛섬을 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원, 청구권을 포기한다”고 규정되었다.⁵⁰⁾ 한국의 영토 범위에 제주도, 거문도, 울릉도를 포함하다는 규정이 처음으로 등장한 것이다. 카이로선언에서 합의되고 포츠담선언으로 승계되었던 연합국의 대일영토규정은 폐기된 반면 새로운 대일영토규정은 제시되지 않은 상태였다.

47) 김태기, 1999, 위의 논문, 368쪽. “Draft Japanese Peace Treaty,” (1951. 6. 14), RG 59, Office of Northeast Asia Affairs, Records Relating to the Treaty of Peace with Japan—Subject File, 1945—51, Lot 56D527, Box 6. Folder, “Treaty—Draft—June 14, 1951”; RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1946—52, Lot 54D423, Box 12.

48) Memorandum of conversation, Subject: Japanese Peace Treaty(1951. 7. 9), RG 59, Department of State, Decimal File, 694.001/7—951.

49) “United Kingdom” (1951. 6. 15), RG 59, Japanese Peace Treaty Files of John Foster Dulles, 1947—1952, Subject File, 1946—52, Lot 54D423, Box 13.

50) “Revised United States—United Kingdom Draft of a Japanese Peace Treaty,” (1951. 6. 14), *FRUS*, 1951, Vol. VI, p. 1120.

마지막으로 배상·청구권문제에서 큰 변동이 있었다. 제2차 영미합동초안에는 이전과는 달리 미군정기에 몰수되었으며 그 효력이 한국정부로 승계된 재한일본인의 재산·청구권 문제를 한일 양국 정부가 논의하는 것으로 수정되었다. 이는 1951년 7월 이후 한미협회의 가장 중요한 핵심 사안이 되었으며, 미국은 한국의 항의를 수용해 재한일본인 재산·청구권을 몰수한 주한미군정의 조치를 합법화하는 방향으로 조문을 수정했다. 이는 향후 한일국교 정상화를 위한 한일회담 과정에서 가장 중요한 논쟁이 된 ‘청구권’ 문제의 기본방향을 제시한 것이었다. 미국은 샌프란시스코평화조약의 해당 조항을 어떻게 해석할지를 둘러싸고 한국과 일본은 격렬한 논쟁과 대립을 벌였다. 결국 미국무부의 해석에 따라 일본의 재한일본(인)재산을 몰수한 미군정 법령 제33호와 그를 승계한 한미간 최초 재정협정은 정당하다는 판단(일본의 대한청구권 부정)과 한국은 연합국·승전국이 아니므로 배상권이 없으며 재한일본(인) 재산몰수로 한국의 대일청구권의 상당 부분이 상쇄되었다는 미국무부의 판단이 1950년대 이래 한일협상의 기본원칙이 되었다.

VI. 맺음말

IPUS-한국냉전학회
**샌프란시스코
체제의 점검과
동아시아 대안적
지역체제의 모색**

제1부 '샌프란시스코체제의 형성'

**샌프란시스코체제와 한일관계
-한일냉전의 기원**

남기정 (서울대학교 일본연구소)

샌프란시스코 평화조약과 한일관계: 한일냉전의 기원

남기정 (서울대학교 일본연구소)

1. 서론: 2018년 한일냉전 발발

한국과 일본의 대립이 냉전적 상황으로 전개되고 있다. 남북관계가 열전 일보직전의 2017년 상황을 극복하고 2018년 평창의 봄을 거쳐 세 차례의 정상회담이 이루어지는 등 극적으로 화해 국면으로 전환된 것에 대비되어, 한일관계는 2018년 봄 평창에서의 신경전을 거쳐, 그해 가을 10월 30일의 대법원 판결을 계기로 악화일로를 걷고 있다. 2019년 여름에는 일본이 수출규제조치를 발동했다. 이에 한국은 지소미아(군사정보보호협정) 종료 가능성을 내비치며 그 철회를 압박했다. 원칙을 관철시키기 위해서다. 양국이 군사력 이외의 외교적 가용 자원을 최대한 동원해서 상대방의 양보를 압박하고 있다. 급기야 코로나19 사태 하에서 양국의 사려깊지 못한 일방적 조치로 국민의 교류마저 거의 단절된 상태가 되었다.

양국이 지키려고 하는 것은 역사 해석의 기준이다. 엇갈린 역사 해석의 기준을 둘러싼 대립이, 급격히 경제와 안보 면에서의 대립으로 확대되어, 양국은 정치, 경제, 사회문화적 대립을 거쳐, 코로나19 사태 이후로는 양국이 모두 방역 성공의 자신감을 배경으로, 민주주의를 둘러싼 이념 대립을 동반한 체제경쟁을 벌이고 있다. 현상적으로는 미소 대결의 냉전 상황에 버금가는 상황이다. 그 원인으로 '1965년 체제'의 존재가 지적되고 있다.¹⁾ 이를 극명하게 보여 준 것이 대법원 판결과 이에 대응한 일본 고노 다로 외상 담화 사이의 간극이다.

2019년 10월 30일, 한국의 사법부는, “원고들의 손해배상청구권은, 일본 정부의 한반도에 대한 불법적인 식민지배 및 침략전쟁의 수행과 직결된 일본 기업의 반인도적인 불법행위를 전제로 하는 강제동원 피해자의 일본 기업에 대한 위자료청구권이라는 점”을 분명히 했다.²⁾ 이에 일본은 같은 날, 고노 다로 외상 담화로 즉각 반응했다. 담화는 “1. 일한청구권협정은 일본이 한국에 대하여 무상 3억 달러, 유상 2억 달러의 자금협력을 약속함(제1조)과 함께 양 체약국 및 그 국민(법인을 포함함)의 재산, 권리 및 이익과 양 체약국 및 그 국민 간의 청구권에 관한 문제는 ‘완전히 그리고 최종적으로 해결’된 것이 되며, 어떠한 주장도 할 수 없는 것으로 함(제2조)을 정했으며 그간 일한관계의 기초가 되어 왔”음에도 불구하고, “2. (한국 사법부의) 판결은 일한청구권협정 제2조에 명백히 반하며 일본기업에 부당한 불이익을 안겨줄 뿐만 아니라, 1965년 국교정상화 이래 구축해 온 일한 우호 협력관계의 법적 기반을 근간부터 뒤흔드는 것으로 지극히 유감이며 결코 받아들일 수 없”다고 하여, “3. 대한민국이 즉시 국제법 위반 상태를 시정하는 것을 포함해 적절한 조치를 강구할 것을 강하게 요청”했다.³⁾

2018년 10월 30일 확인된 한국과 일본 양국 사이의 간극은, 1965년에 체결된 한일 기본조약과 청구권협정에 대한 해석 차이에 기인한다. 그 차이는 샌프란시스코 평화조약에

1) 남기정 (2019), 「1965년 체제 종식의 길」, 『녹색평론』 168호.

2) 일제 강제동원 피해자의 일본기업에 상대로 한 손해배상청구 사건 [대법원 2018.10.30. 선고 전원합의체 판결].

<https://www.scourt.go.kr/news/NewsViewAction2.work?pageIndex=1&searchWord=&searchOption=&gubun=4&type=0&seqnum=6391>

3) 大韓民國大法院による日本企業に対する判決確定について

(外務大臣談話),

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000420178.pdf>

규정된 한국과 일본의 관계에 대한 규정들을 기초로 한일관계를 설정해 나가는 데에서 발생했다. 그 기원이 샌프란시스코 평화조약 4조 (b)항의 처리와 관련된 한일 양국의 해석과 교섭이다. 이하 배상과 관련해서 한국과 일본 정부가 샌프란시스코 평화조약을 준비하는 과정에서 드러난 양국 인식의 차이와, 평화조약 4조 (b)항을 둘러싼 공방을 확인하고, 그로부터 1965년 체제 극복의 가능성을 가늠해 보고자 한다.

2018년 이후 한일 냉전의 기원을 찾는 이 작업은 샌프란시스코 평화조약이 설정한 한일 국교정상화의 방향과 이에 대응한 한국 및 일본 정부의 인식과 정책들, 특히 배상 문제와 관련한 한국과 일본의 공방에 대해 분석하는 것으로 이루어진다. 이를 위해 다음의 자료들이 검토될 것이다. 우선 한국 외교부가 공개한 한일회담 문서들이다.⁴⁾ 특히 초기 한국정부의 입장과 외교 행태 등에 관한 내용을 파악할 수 있는 「한일예비회담(1951.10.20-12.4) 자료집, 대일강화조약에 관한 기본 태도와 그 법적 근거, 1950」(723.1 JA 자 1950, 76, C1-0001, 0006-0080)가 중요하다. 다음으로는 일본 외무성이 공개한 자료를 들 수 있다. 일본 외무성은 제7회 공개분 외교문서 가운데 샌프란시스코 평화조약 관련 문서들 101건을 모아 530쪽에 달하는 자료집을 발간했다.⁵⁾ 한일관계와 관련한 일본 측 움직임을 확인하는 데에는 『일한 국교정상화 교섭의 기록(日韓國交正常化交渉の記録)』이 유용하다.

2. 샌프란시스코 평화조약 준비작업, 일본과 한국

(1) 샌프란시스코 평화조약 제4조

주지하는 바와 같이 일본은 샌프란시스코 평화조약 제2조 (a)항에서 한국의 독립을 인정하고 한국에 대한 일체의 권리와 소유권 및 청구권을 포기했다. 나아가 샌프란시스코 평화조약 제4조는 (a), (b) (c)항의 세 부분으로 구성되며 청구권 문제와 관련해서 특히 문제가 되는 (a), (b)항의 내용은 다음과 같다.

(a) 이 조항의 (b)의 규정을 유보하고, 일본의 부동산 및 제2항에 언급된 지역의 일본 국민들의 자산 처분 문제와, 현재 그 지역들을 통치하고 있는 당국자들과 그곳의 (법인을 비롯한) 주민들에 대한 (채무를 비롯한) 그들의 청구권들, 그리고 그러한 당국자들과 주민들의 부동산의 처분과 일본과 그 국민들에 대한 그러한 당국자들과 주민들의 채무를 비롯한 청구권들의 처분은 일본과 그 당국자들 간에 특별한 협의의 대상이 된다. 그리고, 일본에 있는, 그 당국이나 거류민의 재산의 처분과, 일본과 일본국민을 상대로 하는 그 당국과 거류민의 청구권(부채를 포함한)의 처분은 일본과 그 당국간의 별도 협정의 주제가 될 것이다. 제2조에서 언급된 지역에서의 어떤 연합국이나 그 국민의 재산은, 현재까지 반환되지 않았다면, 현존하는 그 상태로 행정당국에 의해 반환될 것이다.

(b) 일본은 제2조와 제3조에 언급된 지역에 있는 일본과 일본 국민 자산에 대해, 미 합중국군 정부의 지침이나 이에 준해서 제정된 처분권의 적법성을 인정한다.

4) 자료 내용을 확인하는 데, 국민대학교 일본학연구소에서 정리 출판한 12권의 미발간 자료집이 유용하다.

5) 『日本外交文書, 195巻, サンフランシスコ平和条約準備対策』(日本外務省, 2006)

요컨대 (a)항은 재산 및 청구권 문제와 관련해 일본은 일본에서 분리된 지역들과 직접 협상을 통해 이를 처리하도록 한 내용이었으며, (b)항은, 그럼에도 이들 지역에서 미 합중국 정부가 이미 지령을 통해 처분한 내용에 대해서는 그 효력을 인정한다는 내용이었다. 미군정 법령 33호의 효력을 확인해야 했던 한국의 입장에서 (b)항의 삽입은 외교적 성과였으나,⁶⁾ 일본의 입장에서는 당시 니시무라 구마오(西村熊雄) 조약국장이 인정했듯 ‘불리한 조항’이었다. (a)항과 (b)항 사이의 모순은 이후 한일 회담 전 과정을 통해 대립의 원인이 되었다.⁷⁾ 일본은 (b)에서 규정된 효력을 (a)를 통해 확인하려 했으며, 한국은 (b)에서 규정된 내용을 (a)의 출발점으로 삼으려고 했다. 나아가 한국은 (b)항의 존재를 일본에 배상을 요구하는 출발점으로 삼으려 했던 데 비해, 일본은 (b)항을 배상의 불합리성을 확인하는 조항으로 삼으려 했다. 그 모순이 기본조약과 청구권협정에 대한 해석차이라는 형태로 ‘1965년 체제’에 반영되었으며, 그 모순이 2018년 10월 31일의 대법원 판결과 고노 외상 담화 사이의 차이로 드러나게 되었던 것이다.

(2) 배상 문제와 관련한 일본 측 의도와 준비

샌프란시스코 평화조약에서 한국(조선)에 배상의 권리가 주어지지 않은 것은 조선이 할양지로 구분되었기 때문이다. 해방이 아닌 분리의 논리가 적용되었던 것이다. 분리의 논리는 샌프란시스코 강화조약 제2조에 한국 독립과 관련해서, “일본은 조선의 독립을 승인하고(recognizing the independence of Korea), 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다”고 규정되어, 제14조에 규정된 배상(reparation) 교섭권을 부여받지 못하는 것으로 이어졌다. 결국 할양지에 해당하는 한반도에는 제4조에서 재산 및 청구권 교섭의 권리만 부여되었다. 조선이 할양지로 구분되는 과정이 결국 배상 문제의 향방을 결정하고 있었던 것이다.

일본은 패전 직후 이른 단계에서부터 제1차 세계대전 직후의 프랑스와 같이 긴급히 배상금을 필요로 하는 나라가 없다는 점이 다르다는 점을 고려하여 배상문제에 대한 일본 측 입장을 적극적으로 전달할 필요가 있다고 주문했다.⁸⁾ 일본 측은 ‘의견서의 전달’이라는 방식으로 조약안 작성과정에 개입할 가능성이 있다고 전망하고 있었으며, 특히 배상문제에서 일본 측이 적극적으로 의견을 전달할 필요가 있는 사안으로 간주하고 있었다.

이러한 인식에 기초하여 45년 말에서 46년 초까지 이루어진 일본 외무성의 연구는 연합국 측 방침을 예측하고 이에 대한 일본측 희망을 어떠한 방식으로 제기할 것인가에 모아졌다. 특히,

6) 한국의 목표는 대일 강화회의에 연합국 자격으로 조약 서명국이 되는 것이었다. 그러나 이 목표를 달성하는 것이 쉽지 않은 상황에서 한국 정부는 미국 측에 다음의 세 가지 목표를 구체적인 요구로 전달해 놓고 있었다. 첫째, 일본이 한국에 대한 모든 재산 요구권을 포기할 것, 둘째 양국간 어획수익을 명백히 할 것, 셋째, 독도와 파랑도에 대한 요구권을 포기할 것 등이었다. 박진희, 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 『한국사연구』, 131호, 25쪽. 대일 평화조약 4조 (b)항은 한국의 입장에서 ‘최소한의 최소한’에 해당하는 요구조건이었다.

7) 金恩貞 (2018), 『日韓國交正常化交渉の政治史』, 千倉書房, 25頁.

8) 「準備対策資料1, 平和条約締結の方式および時期に関する考察 (평화조약 체결의 방식 및 시기에 관한 고찰, 45.10.22, 조약국 제3과)」, 『日本外交文書, 195卷, サンフランシスコ平和条約準備対策(이하 준비대책)』(日本外務省, 2006). 이하 이 자료에서 인용하는 자료의 출처는, 페이지번호보다 자료번호로 접근하는 것이 용이하다는 점을 고려하여 페이지번호가 아닌 자료번호로 제시하고자 한다. 또한 자료 번호로 제시되는 자료는 특별한 언급이 없는 한 일본외교문서 195권의 자료임을 밝혀 둔다.

배상문제에 대해서는 적극 저항해 갈 방침을 세워 놓고 있었다는 점이 특기할 만하다. 예컨대, 일본이 침략한 국가의 민생보다 높은 수준의 민생을 인정할 수 없다'는 연합국의 방침은 일본이 수락한 포츠담선언에도 없는 규정으로, '이를 정의라 하는 것은 기계적 정의관이며, 유기적 역사적 정의관도 아니다. '장기적 계속적 실물배상은 그 기간을 단축할 수 있도록 노력해야 하며 세계경제의 균형적 발전에 도움이 되는지 여부에 대해 충분한 검토'가 필요하며, '과학적 부정적 논문을 준비해야 할 것(강조는 필자)'이라고 하여 치밀한 준비와 적극적인 저항을 요구했다.⁹⁾

한편 1946년 5월에 작성된 '평화조약문제연구 간사회'의 제1차 연구보고는, 한국과 관련해서 배상문제의 처리 문제를 제기하고 있는데, 구체적으로는 '폴리 사절단의 성명에 따른 조치가 평화조약 체결 이전에 실시되어, 평화조약에는 단순히 이를 추진할 가능성이 크므로, 사전에 일본의 입장과 요구조건을 연합국측에 침투시킬 필요가 있다'고 촉구하고 있다. 또한 국유재산 가운데 외국의 공관은 배상의 대상으로 몰수될 것이며 이를 받아들여야 하겠지만, 개인재산과 관련해서는 관대한 조치를 요구해야 한다고 주장했다.¹⁰⁾

이러한 연구내용을 기초로 일본 측은 46년 말과 47년 초, 종전연락중앙사무국의 총무부장 아사카이 고이치로(朝海浩一郎)가 대일이사회의 미국 측 대표 애치슨(George A. Acheson)과 및 영국 측 대표 맥마혼 볼(William Macmahon Ball)을 만나 배상문제를 둘러싸고 연합국 측의 태도 완화를 요청했다. 특히 아사카이는 영국이나 미국의 배상 요구 목적이 '퓨니티브(징벌적-필자주)'한 것이어서는 안된다고 강조했다. 이에 대해 맥마혼 볼은 징벌적인 배상에 대한 부정적인 입장임을 표시했다.¹¹⁾ 여기서 아사카이가 미국과 영국, 그 중에서도 영국 대표에 대한 '공작'에 열을 올렸다는 것은 특히 주목해야 할 부분이라 생각된다. 아시아 지역에서 식민지 처리 문제에 관심이 많은 영국을 상대로 하는 외교의 유효성에 주목한 행동이었을 것이다. 샌프란시스코 평화조약 서명국 참가 여부와 관련해서 영국이 보였던 태도를 고려하면, 이 시기 영일 교섭에 조금 더 관심을 가져야 할 것으로 생각된다. 한국의 외교가 기껏해야 미국을 상대로 한 것이었음을 고려하면 그 의문은 더 커진다.

외무성이 강화교섭을 준비하는 과정에서 작성한 문건 가운데 특히 주목할 만한 문건은 '할양지의 경제적 재정적 사항의 처리에 관한 기술(49. 12. 3)'이다. 이 문건은 조선, 대만, 가라후토(사할린), 關東州 등을 과거 일본이 전쟁의 결과 국제법상 정당한 방법으로 획득한 '할양지'로 규정하고 이들 지역에서의 일본의 과거 행위에 대해 연합국 측을 상대로 다음과 같이 설명해야 할 것이라고 주장했다. 즉, '이들 지역에 대한 일본의 시정은 착취가 아니라 오히려 (이들 지역에서의-필자주) 경제 사회 문화적 향상과 근대화는 전적으로 일본의 공헌에 의한 것'이라는 주장에 입각해, '일본이 이들 지역을 개발하는 데에는 국고에서 다액의 보조금을 투입하고 자금을 주입'한 것으로서 '한 마디로 일본의 이들 지역에 대한 통치는 일본으로부터의 지출('모치다시, 持出')에 의한 것이며, 식민지 착취설은 실정을 모르는 상상론에 불과'하다고 주장했다. 또한 '이들 지역에서 오랫동안 평화적인 생업을 도모하던 일본국민은 모두 축출당했으며, 공유 재산 뿐만 아니라 평화리에 축적한 사유재산까지도 사실상 박탈당한 상태인 바, 평화조약에서도 이 내용이 확인될 가능성이 있지만,

9) 「準備對策資料5, 想定される連合国側平和条約案と我が方希望との比較検討 (예상되는 연합국측 평화 조약안과 우리측 희망과의 비교검토, 46.1.26)」

10) 「準備對策資料24, 平和条約問題研究幹事会の第一次研究報告 (평화조약문제연구간사회의 제1차 연구 보고, 46.5.)」, 연합국측 상정안과 일본측안의 비교검토 항목은 비공개부분이 있어 채록되지 않았다.

11) 「準備對策資料31, 朝海・マクマホン＝ボール会谈 第1回 (아사카이-맥마혼 볼 회담, 제1회, 47.1.20)」

할양지의 거주민 및 사유재산에 대한 이러한 가혹한 조치는 전혀 국제관례상 이례적인 일'로 시정되어야 함을 강조하고 있다. 나아가 이들 지역은 '모두가 당시로서는 국제법과 국제관례상 보통으로 인정되는 방식으로 취득되어, 세계각국이 이를 일본령으로 승인한 것'으로서, 일본은 전쟁의 결과 이들 지역을 포기하는 데 이의는 없으나, 이를 국제적 범죄시하고 징벌적 의도에서 이들 지역을 분리한다는 데 대해서는 승복할 수 없다는 것'이었다.

한편 이른바 '적산'과 관련해서 일본 정부는, '할양지'에서의 일본의 공유 사유 재산의 전면적 포기를 규정한다면, 이는 '이들 할양지에 관한 일체의 대일청구권을 보상하고도 남을 정도이기 때문에, 그 이외의 각개 공적 사적 채무를 일본측이 부담하도록 하는 것은 피해주기 바랍다'고 하여 '적산'의 처리와 '청구권' 문제의 해결을 연계하는 방식을 구상, 제시하고 있다. 일본 외무성은 '이러한 해결은 결코 애크티(형평성)를 잃은 조치가 아니라 오히려 간단명쾌하게 일괄적 원스 앤 포 울(최종적) 해결을 도모함으로써, 후일의 분쟁의 씨앗을 제거하는 것'이라고 주장했다. 나아가 외무성은 경제적인 견지에서, '이러한 해결방식을 취하지 않고 방대한 청구권을 추구한다면, 이는 일본의 부담능력을 넘어선 것으로, 경제적 자립을 심히 저해하는 것'이라고 하여 철저히 저항할 생각이었다.¹²⁾ 일본정부의 이러한 태도는 델레스가 특사로 임명되어 대일강화를 위한 미일교섭에 들어가기 이전에 이미 확고한 입장으로 자리잡은 것이었으며, 반복적으로 확인되고 있다.¹³⁾ 일본은 조선이라는 '할양지'에서의 일본측의 식민지배의 역사적 법적 정당성을 강조하고 전후의 경제적 자립을 위해 필요한 조치로서 관대한 배상원칙을 이끌어 내는 것을 목표로 하고 있었다. 일본의 의도는 성공한 것으로 평가된다.

한편, 할양지에서의 재산 처리 문제와 관련한 이탈리아 방식의 적용과 한계에 대해 일본 외무성은 1950년에 정리한 「대일 평화조약 상정 대강」에서 다음과 같이 분석하고 있었다. 즉, “할양지의 국유 및 공유 재산은 무상으로 상속된다. 기타 사유재산은 배상 명목으로 처분될 것이다. 이 마지막 사항은 할양지역에 관한 이탈리아 평화조약 제14부속서(할양지역에 대한 경제적 및 재정적 규정)가 할양지역의 사유재산의 존중을 원칙으로 하고 있는 것과는 완전히 다르다. 처분된 사유재산의 소유자에게 일본 정부가 보상할 의무가 부과된다”고 분석하고 있으며, 이탈리아 평화조약 제14부속서의 원칙에 따르자면 공채, 은금 등은 계속해서 일본의 부담이 되는 것이 일반적이지만, 이렇게 된다고 단정하기 어렵다고 분석했다.¹⁴⁾

이어서 1951년 봄 일본 정부는, 3월 16일 문서 「가조인된 문서에 대한 의견 및 요청」에서 확인되듯, “조선의 독립 승인 및 대만, 평후제도의 할양에 따라 재일조선인과 대만인의 국적 문제와 두 지역의 재산 상속 문제가 발생”한 상황에서, “재산의 상속은 현지에 한해서 종결되며 어떠한 경우에도 일본에 추궁하지 않을 것”을 기대하고 있었다.¹⁵⁾

한편 제2차 평화조약안이 발표되자 이에 대해 일본 정부는 7월 2일, 제4조 (a)의 실시가 “사실상 불가능하다”고 비판하고, 7월 24일 미국 측에 전달한 설명에서 입장을 개진했다. 재산청

12) 「準備對策資料88, 割讓地の經濟的財政的事項の處理に關する陳述 (할양지의 경제적 재정적 사항의 처리에 관한 진술, 49.12.3)」

13) 「準備對策資料97, 對日平和條約の經濟的意義について (대일평화조약의 경제적 의의에 관해, 50.5.31)」

14) 이동준 편역, 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 76쪽

15) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 77쪽

구권 문제는 “가령 조약에 이탈리아 평화조약 제14부속서에 나와 있는 것과 같은 처리의 근본 원칙을 정해 놓은 경우에도 해결이 불가능”한 상황이라고 주장하고, 한국이 “상호 간의 전쟁이 없었는데도 불구하고 반드시 여러 형태로 배상청구권을 제기할 것이다. 이치에 맞지 않는데도 배상을 청구하는 것이다. 따라서 할양지역의 재산 및 청구권 상속 문제는 일본 측의 경우 일도양단으로 각 지역에서 종결하여 서로에게 일체 청구를 하지 않는다고 규정하는 것 외에는 실제적인 해결 방법이 없다. 이는 오로지 종전 후 일본인의 강제 본토 귀환 및 할양지역의 종전 후 치안 혼란에서 비롯된, 어쩔 수 없는 불행한 결론이다”라고 주장했다¹⁶⁾

그러나 일본의 기대와 달리 결국 대일평화조약에는 4조 (b)항이 삽입되었다. 대일평화조약 비준 국회에서 이 점이 문제가 되었다. 참의원 특별위원회(11월 7일)에서 소네 에키 의원이 “제 4조 (b)항과 같이 한국에 전승국 대우를 해준 것은 국제법에서 이례적인 일이 아닌가?” 묻자 니시무라 구마오(西村熊雄) 조약국장은, 제4조와 관련한 문제가 한일간의 직접 협상에 맡겨진 것은 이해되지만, “한일 간의 협상에서 준거해야 할 원칙이 이탈리아 평화조약 제14부속서에 있는 것과 같이 규정해 놓는 게 장래에 당사국 간 대화를 쉽게 해 줄 것이라고 제의해 왔다”고 답변했다. 또한 “한국은 연합국이 아니라 일본에서 분리 독립한 나라라는 입장을 취하고 있다. 향후 양국 간의 재산 처리는 이 근본 원칙하에서 이야기될 것이며, 양국 간에 선의와 호의가 있다면 원활하게 진행되고, 선의와 호의가 없다면 매우 어려운 일이 벌어지리라 생각 한다”고 답변했다.¹⁷⁾ 배상 문제를 둘러싸고 한일 간의 지루하고 기나긴 싸움을 암시하는 말이었다.

샌프란시스코 평화조약을 준비하고 연합국을 상대로 외교를 전개했던 당시 수상 요시다 시게루(吉田茂)의 회상에 따르면 강화에 대처하는 일본정부의 기본 구상은 다음과 같은 것이었다. 첫째, 대일강화회의는 종래의 포츠머스회의나 베르사유회의와 같이 승전국과 패전국이 강화의 조건을 협의하는 회의가 아니라, 연합국측이 일방적으로 강화의 조건을 결정하게 될 것이라는 점을 고려해야 한다는 점이었다. 그리고 그것은 새로운 사태를 창출하는 회의라기보다는 점령하에 만들어진 사태를 추후 확인하는 회의가 될 것이라는 점이었다. 따라서 점령기에 기성사실을 만들어 놓는 것이 중요하며, 연합국 사령부에 대한 나날의 접촉이 강화를 위한 교섭이라는 기분으로 임했다고 한다. 둘째, 강화회의가 연합국측의 주도로 이루어질 수밖에 없다면 연합국 가운데 한 국가라도 일본측 입장을 대변할 수 있도록 해야 하며, 그 한 국가란 미국일 수밖에 없다는 판단이 있었다는 것이다.¹⁸⁾ 일본의 ‘미국 쪽에 줄서기’는 냉전과 무관한 선택이었음을 알 수 있다. 오히려 일본의 ‘공작’이 냉전의 한 요인이었다고도 할 수 있다.

이는 외무성 문서에서도 확인된다. 즉 외무성의 분석에 따르면 이탈리아 등과의 평화조약(파리조약)에서 패전국인 루마니아와 불가리아의 의견이 반영된 것은 소련의 지지가

16) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 77-78쪽

17) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 85쪽

18) 吉田茂(1998), 25-26.: 이러한 입장은 외무성 문건에서도 확인된다. 「対日平和条約締結の時期について(대일평화조약의 시기에 관하여, 1947.6.3., 조약국 조약과)」라는 문서에서는 “이번 평화조약의 특징은 ‘기성사실을 만들고 이를 조문화한다는 점이다. 따라서 평화회의 그 자체보다도 평소 매일매일 이루어지는 점섭(접촉과 교섭)이 모든 평화조약 교섭’임을 명심하고 그 준비는 회의개최 시기에 연연하기 보다는 빠르면 빠를수록 좋다”는 입장이 표명되어 있다.

있었기 때문이었는데, 이탈리아의 경우와 다른 일본이 자국의 이익을 반영하기 위해서는 연합국 가운데 한 국가의 지지를 얻는 것이 무엇보다도 중요하다는 결론을 이끌어 내고 있다. 즉 '패전국이 주된 연합국 가운데 한 국가가 어느 정도 지지해줄 것을 기대하지 못하는 가운데 평화조약에 임하는 것은 자살행위에 가깝다'고 하여 일본의 최고 수뇌부가 미영중소 가운데 어느 국가와 스스로의 이익을 일치(アイデンティファイ)시킬 것인가 결정해야 할 것'이라고 요구했다. 그러나 가령 소련과 일치시키고자 한다면 일본을 우선 완전히 공산화한 뒤 평화조약에 임할 정도의 결의가 필요하다고 했는데, 이는 일종의 협박에 가까운 정책제언이었다. 물론 요시다는 일본이 스스로의 이익을 일치시킬 상대로 미국을 택했던 것이다.¹⁹⁾

이러한 판단에 입각해 일본은 외무성을 중심으로 미국을 설득하기 위한 방대한 양의 설명자료를 작성했다. 46년 가을 경부터 일련의 영문 자료의 작성이 추진되었다. 「일본의 현상(경제편)」, 「일본의 현상(정치편)」 등의 자료에 이어 영토문제에 관한 자료는 일본정부가 가장 힘쓴 부분이었다. 이에는 오키나와, 오가사와라, 사할린, 쿠릴 열도 등에 대해 역사적 지리적 민족적 경제적 견지에서 볼 때, 이들의 일본 귀속이 타당하다는 내용이였다. 영토문제에 관한 자료만으로도 7권에 이르렀다고 한다.²⁰⁾ 미국은 이들 자료를 공식적으로는 접수하기를 거부했으나, 시볼드가 국장으로 있던 연합국 최고사령부 외교국의 도움으로 1948년부터는 비공식적 루트를 통해 일본외무성에서 외교국으로 전달될 수 있었으며, 워싱턴에도 보내지게 되었다. 요시다의 회고에 따르면, 이들 자료는 워싱턴에서 대단히 훌륭한 참고자료로 호평을 받아 일본측으로서는 이에 고무되었다고 한다. 이후로도 일본 외무성은 일본의 인구문제, 전쟁피해, 생활수준, 배상, 해운, 어업문제 등과 관련해서 수십권에 이르는 자료를 작성하여, 1950년까지 약 2년 동안 평화조약 내용과 관련한 일본측 입장을 거의 자료로 정리하여 제출할 수 있었다.²¹⁾

(3) 한국 정부 및 대한민국 주일대표부의 검토 작업

한국 정부가 대일 평화조약을 대비해서 배상 관련 작업을 개시한 시점은 1947년 7월이었다. 조선은행 『조선조사월보』 1947년 7월호에 게재된 「대일 은행 환어음 청산 시론」은 “그해 가을(1947년 가을) 개최가 예정된 대일 배상회의에는 미국 측 사절단으로 남조선 과도정부 미국인 고문 1명을 파견한다”고 지적하고, 베르사유 강화조약 296조에 금전채무 조항 규정이 있다는 것을 근거로, “과거 일본이 조선을 일방적으로 착취한 것을 고려하여 그 청산은 일방적이지 않다면(즉, 보상) 조건부 청산이어야 하며, 이러한 의미에서 대일 청산은 결국 대일 배상 요구의 원칙과 범주에 속하는 것”이라 확인했다.²²⁾

1948년 8월 17일에는, 이승만 대통령이 직접 기자회견을 통해, “일본이 조선에서 발견해 남겨둔 통화에 대한 배상으로서 일본에 물자를 요구한다”고 했으며, 11월 27일에는 ‘대일 강제

19) 「対日平和条約の時期および起草手続きについて(대일평화조약의 시기 및 기초 절차에 관하여, 47.6.1., 조약국장)」, 『日本外交文書, 195巻, サンフランシスコ平和条約準備対策(이하 준비대책)』(日本外務省, 2006).

20) 吉田茂(1998), 27.

21) 吉田茂(1998), 27-28.

22) 이동준 편역, 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 64쪽

노동자 미제 임금 채무 이행 요구' 및 '대일 청장년 사망 배상금 요청'을 작성해 놓고 있었다.²³⁾

이에 대응해 주일 한국대표부 측은 1949년 1월, SCAP 배상 관련 책임자와 회담하여, SCAP 측이 대일 배상 중에서 특히 일반 배상 이외에 주로 미술품, 금괴 등 특수품의 반환 청구를 1949년 4월말일까지 총사령부에 제출하라고 통보했다고 하여, 그 결과 기획처에 대일배상조사심의회를 설치하고 본격적으로 움직이기 시작했다. 각 부처가 참여하여 10여 차례 심의 끝에, 1949년 3월 초, 『대일배상요구조서』 1권이 작성되었다. 이는 주일대표부를 통해 연합국 총사령부에 제출되었고, 제2권은 9월에 작성되었다.²⁴⁾ 이어서 1949년 7월 20일부터 9월 상순까지 고려대학교 총장 유진오, 조선식산은행 총재 임송본이 각각 주일대표부의 법률고문과 경제고문 자격으로 방일, 일한교섭 관련 자료를 수집하고, 총사령부 관계자도 만나서 대책을 논의하고 돌아왔다.²⁵⁾

그러나 미국 국무부의 입장은 한국의 배상 요구에 부정적인 입장이었다. 1949년 12월, 미 국무부 극동조사국 조사보고서, 「대일 평화조약에서 대한민국의 참가」에 따르면, 미국은 결론적으로 한국이 평화조약에 참가해서 배상을 요구하는 데 대해 반대한다는 입장을 확인하고 있다.²⁶⁾ 한국의 대일 평화조약 참가 요구가 1910년 '한국병합' 이래 일본에 대해 줄곧 '교전국가'였다는 주장에 입각해 있지만, '한국병합'은 미국을 포함한 거의 모든 국가가 승인했으며, 한국의 국가와 정부가 승인된 것은 1948년에 이르러서야 이루어진 것이기 때문이라는 것이 그 이유였다.

또한 대일 평화조약에서 한국이 주장하는 것은 제2차 세계대전 중의 교전에 유래하는 것이 아니라, 1910년부터 1945년까지의 조선에 대한 일본의 제국주의 통치에 거의 전적으로 유래하는 것이며, 미국 등의 국가들이 일본의 '한국병합'을 승인했기 때문에, 식민지 통치에 대한 한국의 배상요구는 용인되지 않는다는 것이었다. 오타와 김송배는, 식민지 지배 배상을 배제한 대일 평화조약 구상의 배경에 이를 주도했던 존 포스터 딜레스의 식민지 지배 인식이 깔려 있다고 지적했다.²⁷⁾

결국, 대일 평화조약에서 일본의 조선 식민지 지배 문제는 전혀 언급되지 않았다. 이탈리아 평화조약에서 식민지와 관련한 조항이 마련되고, 그 안에서 비록 알바니아와 에티오피아에 한정된 것이기는 했지만, 배상과 문화재 반환이 규정된 것에 비하면 대일 평화조약은 오히려 후퇴한 내용이었다고 할 수 있다. 이를 요시다 시게루는 '관대한 평화'로 인식했으며, 일본 외교의 성과로 자부했던 것이다.

'구 조약 무효론'은 이러한 미국의 태도와 인식에 대항해서, 과거 일본 행동에 대한 배상을 요구하는 근거가 되었다. 1950년 10월 주일대표부 대일강화조사위원회가 작성한 조사보고서, 「대일 강화조약에 관한 기본 태도와 그 법적 근거」는 일본의 식민지 지배에 대한 한국 측의 법적립 입장을 확인하게 해 주는 기본 문서이다.²⁸⁾ 조서는 병합조약을 '무효'라고 주장하며,

23) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 66쪽

24) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 66-67쪽

25) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 69쪽

26) 이하, 太田修 (2020) 26-29頁.

27) 太田修 (2020), 28頁 ; 김송배 (2017), 「존 포스터 딜레스의 신념과 한·일관계의 양가성」, 『국제정치논총』, 2017, 207-242.

28) 이 문서에 대한 분석은 다음을 참조. 김창록 (2010), 「1910년 한일조약에 대한 법사학적 재검토」,

“전쟁을 전제로 하지 않고 점진적으로 국가의 기능을, 특히 외교권과 사법권, 경찰권을 무력으로 박탈한 후에 국가 전체를 무력으로 점령하고, 국가기관을 협박”하여 체결되었다는 사실을 그 근거로 제시했다.

그러나 무엇보다도 배상과 관련해서 한국 측의 준비작업으로 주목할 것은 '주일대표부 대일강화조사위원회(원문 첫장에는 대일강화조사준비위원회로 되어 있음)'의 활동을 기록한 「1950년 10월 '대일강화조약에 관한 기본태도와 그 법적 근거, 1950」라는 문건이다.²⁹⁾

보고서의 도입 부분에서는 한일합병조약의 유효론/무효론을 검토하고 있는데, '무권대리(無權代理)' 이론 하에 원칙적으로 조약의 유효론을 부인하면서도, 사회질서 유지상 필요에 의해 취해진 행정에 대해서는 이를 추인하는 절충론이 제국주의적 질서론을 인정하게 되는 현실적 모순에 직면하게 된다고 하여 이에 대한 반박의 필요성을 제기하고 있다. 또, 대일강화조약 체결 시, 한국의 참가문제는 합병조약의 유효/무효론과 관련되는 문제로 경시되어서는 안된다고 주장하고 있다. 기타 '한미 간 재정 및 재산에 관한 최초 협정 제5조'의 유효성 문제, 약탈품 반환 문제, 영토권 문제, 재일동포의 국적 문제 등 모두가 법리적 해석에 제한될 성격의 문제가 아니며, '일본의 침략으로 말미암아 상실된 한국의 영토는 민족적 역사적 각 부문의 원상회복이라는 원칙'에 의해서 검토 결정될 것이므로, 이에 대한 역사적 고찰과 '회복권'의 기초 범위를 명백히 해야 할 필요성이 강조되었다.³⁰⁾

배상과 관련해서 한국 정부가 그 근거로 내세우려 했던 것은 '한일합방'이 무효라는 사실이었다. 제3항(본론1항)은 한일합방 무효론에 관한 내용이다. '위원회'는 먼저 이 조약이 무효라는 결론을 내고 논전하려는 태도를 취하고 있다. 다만 조약 자체의 무효와 그 후의 '군사점령' 및 '무권대리'의 권리를 계속 행사했던 문제, 즉 최초로 가한 강제의 계속 가운데 국가질서에 준 사실상의 제2차적 제3차적 효과 전부의 무효를 주장하는 것은 아니었으며, 다시 '대인고권(對人高權)'을 제외한 계속적 질서 유지를 지속한 선의의 관리자의 행동까지 무효라고도 주장하지 않았다.³¹⁾

한편 '위원회'는 한일합방조약이 '강제'에 의해 '체결'되었다는 데에서 '강제'란 1905년의 한일협약의 강제에서 시작되며, 무효의 효력발생의 시점은 1910년 8월 22일에 소급된다고 보고 있다. 단, 약간의 국제관례상의 묵인, 추인이 필요하며, 선의의 제3자의 이익은 국제관례상 유효(제3국은 사실상 한일합방을 승인하여 왔다)하다고 해석했다. 또한 무효의 효과는 승인을 취소한 날 이후에 발생하는데, 단 간도협약은 애초부터 무효라는 입장이었다.³²⁾

이외에 전면적 유효론, 절충론 등을 소개하고 있는데, 절충론은, 협박에 의한 체결이므로 무효이지만, 국제사회의 승인이라는 국제법적 관습에 의해 유효하다는 태도를 말하여, 다만 승인이 취소된 때(41.12.8, 45.8.15, 1915[45].9.2.)부터 장래에 향하여 무효라 주장하는 입장으로 소개되어 있다.³³⁾ 이러한 법적 검토는 일본측이 연합국을 상대로 한 설득작업을 충분히 의식한 데서 나온 것으로 생각된다.

『동북아역사논총』 29호 ; 이동준 (2011), 「초기 대한민국 정부의 한일관계 인식에 대한 비판적 고찰: 병합조약 무효의 이론과 적용」, 『아세아연구』, 54권 4호.

29) 주일대표부 대일강화조사위원회(원문 첫장에는 대일강화조사준비위원회로 되어 있음), 「1950년 10월 '대일강화조약에 관한 기본태도와 그 법적 근거, 1950(이하 법적근거)」(2005년 한국외통부 공개 한일회담 자료, 분류번호 723.1JA, 등록번호 76, 정무과, 필름번호 C1-0001, 프레임번호 0006-0080)

30) 「법적근거」, 7.

31) 「법적근거」, 11-13.

32) 「법적근거」, 20-21.

33) 「법적근거」, 24.

보고서는 제5항(본론3항)에서 본격적으로 배상 문제를 분석하고 있다. 패배국의 배상책임은 전쟁행위의 배상과 전시특별조처상의 손해배상으로 구분, 전자를 교전법규 위반의 배상, 후자를 기타 보상이라 하는데, 광범위의 배상이라고 할 때에는 이 양자 외에 점령군 위원회 비용, 할양지역 내의 공공물 등을 포함하며, 소극적인 면에 있어서는 청구권의 포기도 포함된다고 분석했다.³⁴⁾ 여기에서는 할양지에서의 배상이 분석되어 있는 점이 특이하며, 일본 측의 움직임을 포착한 준비작업일 가능성이 있다.

1950년 10월 5일 워싱턴 UP 등 외신이 대일배상요구 철회원칙과 그 예외로서 연합국 점령지 내 일본재산의 차압을 상정한 데 대해, '미국의 의도가 배상철회에 있다는 것은 확실한 바 없으므로 문제가 되지 않으나 연합국 내에 있는 일본재산에 배상이 되는 그 배상원인을 연합국재산이라고 하여 전쟁으로써 발생한 인적 손해를 배상대상에서 제외한 점에 특색이 있다'고 분석했다.³⁵⁾

1차대전 이후 강화조약에서 인정된 배상책임은 '전쟁행위로서 발생한 전승국 일반시민의 사망 및 부상에 관한 본인 및 피부양 가족의 손해'를 비롯 9개 항목 등에 불과하여, 대한민국이 일본에 요구할 배상은 상기와 같은 전투행동을 직접원인으로 한 점은 지극히 적다고 분석했다. 다만 1905년 11월 17일 이후 일본이 침략을 목적으로 하여 독립운동자 애국자에 가한 일체의 손해의 보상요구는 배상적 성격을 갖고 있다'고 분석했다. 단 실재에 있어서는 대일강화조약 외의 부속 조약에서 배상을 요구하는 것이 좋을 듯하다고 조언했다.³⁶⁾

한편 평화조약 최종 초안이 전달된 직후, 한일회담 예비회담을 앞두고 지식인들의 좌담회가 열렸다. 좌담회에 참석한 사람들의 면면은 다음과 같다. 유진오 고려대 총장, 장기영 한국은행 부총재, 홍진기 법무부 법무국장, 이건호 고려대 교수 등 경제 및 법률 분야의 전문가들이었다. 이들은 한일 간의 “배상 집무는 독자적 방법에 따라 그 특수 요구를 관철시켜야 한다”는 견해를 제시했다. 유진오 등은 전승국의 패전국에 대한 전쟁 배상 요구가 아니라, 대일배상의 성격을 채권채무 개념에 기초해서 해석하고 있었던 것으로 보았다. 이에 대해 김은정은 애매한 태도라 비판하고, 좌담회 참석자들이 대일배상 요구를 ‘과거 청산’ 보다는 ‘경제적 측면’에 중심을 두고 사고하고 있었다며, 전쟁배상 개념을 적극적으로 주장하지 않았던 데 의문을 제기하고 있다.³⁷⁾ 그런데 경제적 생존이야말로, 정치적 독립의 보장과 함께 배상이 실시되어야 하는 가장 중요한 이유다.³⁸⁾ 경제적 생존의 보장이 바로 배상이라는 점을 놓치고 있다고 할 수 있다.

결국, 한국 정부의 배상 요구는 대일 평화조약 4조 (b)항의 형태로 수용되었으나, 4조 (a)항에 따라 일본과의 교섭에서 이를 확인해야 하는 상황이 되었다. 교섭 준비가 필요했다. 1951년 9월 10일, 주일대표부 법률고문 유진오가 외무부 장관에 제출한 일본출장보고서가 그러한 준비 상황을 엿보게 해 준다. 유진오는 7월 28일에 부산을 출발, 도쿄에 부임하여 한일간의 제반 문제에 대해 조사 시찰했다.

그 가운데, 2장에서는 ‘일본 및 일본인에 대한 한국 및 한국인의 자산 및 채권을 포함하는 청구권의 문제’를 개관하고 있는데, “대일강화조약 제4조 (b)항에 의하여 한국 및 한국인에 대한

34) 「법적근거」, 29.

35) 「법적근거」, 29-30..

36) 「법적근거」, 30-31.

37) 金恩貞, 25-26頁.

38) 武井彩佳 (2017), 『和解のリアルポリティー—クードイツ人とユダヤ人』, みすず書房.

일본 및 일본인의 자산 및 채권을 포함하는 청구권의 문제는 해결”되었다는 인식을 보였다. 그러나 이를 확인하는 일본과의 협상은 쉽지 않아보였다. 유진오는 4조 (b)항에 대해 일본 안에서 불만이 고조되고 있는 현실을 확인하고 보고하고 있다.

한편, 조약 무효론은 1951년 예비회담의 재일교포의 법적지위와 관련한 절충에서도 제기되었다. 한국 측은 조약이 조약으로서만 무효화되는 것이 아니라는 논리를 내세웠다. 즉 한국 측은 ‘조약을 무효화 시킬만한 사실이 발생하였을 시에는 그 조약이 무효화 된다는 국제법상의 일반원칙’을 고려할 때, 일본이 포츠담 선언을 수락하고, 미국과 소련 양국 군대의 진주와 대한민국의 수립, 그리고 대한민국의 국제적 승인 등의 사실로 미루어 이미 한국병합 조약을 무효화함에 충분하다고 주장했다. 이러한 입장이 1951년 11월의 재일교포 법적지위 분과 위원회의 교섭에서 한국 측 입장을 논거로 제시되었다. 즉, 당시 흥진기 분과위원은 “포츠담선언의 수락 기타로써 조약이 아니라도 조약이 소멸할 수 있으니 소멸한 것으로 보아야 할 것”이라 주장했다.³⁹⁾

(4) 준거로서 이탈리아 평화조약

일본의 배상 문제를 확인하는 데, 이탈리아 평화조약은 준거가 되었다. 이탈리아 평화조약은 1947년 2월 10일, 이탈리아가 파리에서 연합국 20개국과 맺은 조약이다. 이에 대해서는 오타 오사무(太田修)의 연구가 있다. 이하 오타의 연구를 참고로 배상과 관련한 이탈리아 평화조약의 주요 내용을 확인해 보고자 한다.⁴⁰⁾ 이탈리아 평화조약은 전문과 11편의 본문, 17개의 부속서로 구성되어 있다.

결론부터 말하면, 이탈리아 평화조약은 식민지 배상에 대해 아무런 규정을 두지 않았다. 이탈리아의 과거 식민지에 대해서는 평화조약 2편 ‘정치조항’의 4부 ‘이탈리아의 식민지’에 제23조를 두어, 여기에 ‘리비아, 에리트리아, 이탈리아령 소말릴란드’에 대해 이탈리아가 ‘일체의 권리 및 권원을 포기’한다는 것이 확인되었다. 그 최종 처분은 ‘제11부속서’에서 규정되었는데, 그에 따르면, 그 처분에 대해 소련, 영국, 미국, 프랑스가 공동결정하며, 그것이 불가능할 경우 ‘유엔 총회의 권고를 받기 위해 부탁되어야 한다’는 원칙이 확인되었다.

이에 따라 협의가 시작되었으나 합의에 이르지 못하고 1949년 11월 유엔 총회에서 ‘리비아는 1952년 1월 1일 독립시키며, 그때까지는 유엔통치하에 둔다, 이탈리아령 소말릴란드는 10년 이내에 독립시키되, 그때까지는 이탈리아아의 신탁통치하에 둔다, 에리트리아에 대해서는 결정을 보류한다’는 결정이 승인되었다.

이들 지역은 19세기 말부터 20세기 초, 즉 무솔리니의 이탈리아가 전쟁을 개시하기 전에 이탈리아의 식민지가 된 지역으로, 이들 지역의 처리과정에서는 이탈리아가 자문위원회에 참가해서 영향력을 행사하거나 신탁통치가 실시되었다는 점이 특징이다.

이와 별도로, 이탈리아가 파시스트 정권기에 점령, 통치하던 알바니아와 에티오피아에 대해서는 평화조약 2편의 6부와 7부에 각각 독립된 규정을 두어, 이탈리아와 이들 국가들의 정치 관

39) 제3차 재일한교 법적지위분과위원회 경과, 자료집1, 재일한교법적지위 분과위원회 경과, (1951년 11월 2일)

40) 太田修 (2011/2020), 「二つの講和条約と初期日韓交渉における植民地主義」, 『歴史としての日韓国交正常化 II』, 22-25頁.

계에 대해 규정했다.

이탈리아의 배상 관련 내용은 6편의 1부에 규정되었다. 그 74조에는 이탈리아가 파시즘 정권 시기에 침략한 국가들에 대한 배상 지불 의무가 규정되어, 소련, 그리스, 유고슬라비아, 알바니아와 에티오피아 등에 대해 이탈리아의 배상 의무가 확인되었다. 즉 알바니아와 에티오피아에 대해서는 ‘침략전쟁’에 대한 배상 대상 지역으로 간주하여, 독립된 규정 하에 배상지불과 문화재 반환 등의 의무가 과해졌던 것이다. 그러나 리비아와 이탈리아령 소말릴란드 등 ‘구 식민지’에 대해서는 배상의 의무가 면제되었다. 또한 제14 부속문서인 ‘할양지역에 관한 경제적 및 재정적 규정’에는 이탈리아가 침략전쟁으로 획득한 지역으로 프랑스, 오스트리아, 유고슬라비아, 그리스 등 원래의 소관국가에 양도되는 지역과 관련해서는 재산의 무상 수령과 반환, 문화재 반환, 문관과 군인의 은급 지불 등의 책임이 규정되어 있으나, 이들 규정은 ‘구 식민지에는 적용되지 않는다’는 원칙도 함께 확인되었다. 즉 이탈리아 평화조약에서 ‘전쟁’과 ‘식민지 지배’에 대한 처리 방침은 명확히 구분되었던 것이다.

오타는 그 배경과 원인으로, 이탈리아의 연합국 외교와 연합국의 식민체제 유지 방침을 들고 있다. 이탈리아는 알바니아와 에티오피아에 대해서조차, 수탈액보다 투자액이 크다면 배상에 반대했었다. 이는 일본이 한국에 대해 주장했던 ‘지출론(持ち出し論)’과 매우 유사한 논법이었다. 당시 이탈리아의 주요 정책들은 좌우를 떠나 대미 교섭을 통해 식민지의 유지나 위임통치를 호소하고 있었다. 이에 더해 프랑스 등 해외 식민지에서 조기독립 움직임이 일어날 것을 경계한 구 식민지 종주국들이 이러한 생각에 호응했다. 파시즘에 저항한 이탈리아 국민의 명예가 주장되기도 했다. 결국, 이탈리아 평화조약에서 확인된 것은 파시스트 이탈리아의 ‘전쟁 책임’이었지, 이탈리아의 ‘식민지 지배 책임’은 아니었던 것이다. 샌프란시스코 평화조약의 범위를 설정하고 있던 것은 식민지를 배제했던 이탈리아 평화조약의 한계였다. 그런 의미에서 샌프란시스코 평화조약 4조 (b)항은 당시의 국제법에서 이례적인 내용이었다. 그럼에도 그것은 배상이라고 할 수는 없는 내용이었다. 일본은 4조 (b)항에서 배상적 성격을 지우려 했고, 한국은 씌우려 했다.

3. 한일국교정상화와 샌프란시스코 평화조약

(1) 한일 교섭의 개시와 4조 (b)항 문제

1951년 11월 8일, 예비회담 제6차 회담에서 한국과 일본은 평화조약 제4조를 둘러싼 공방에 포문을 열었다. 한국은 일본이 평화조약 제4조 (b)항을 보류 또는 조건부 승인된 것으로 해석하는 데 대해 반박했다. 일본은 평화조약 제14조와 제16조의 처분은 일본이 합의(consent)한 것이기에 이를 받아들이지만, 제4조 (b)항의 미군정부에 의한 ‘처분’에 대해서는 ‘합의’한 바가 없기 때문에 받아들이지 못한다는 논리를 전개했다. 그러한 인식에 서서, 일본 측은 “재한일본재산처분에 관하여 점령군으로서 당연 미군이 가지고 있는 처분권을 교전국도 아니고 점령국도 아닌 제3자(한국)에게 미국이 이양하였다고 했다면 이것은 명백히 국제법의 원칙을 무시한 것이라고 아니할 수 없다”고 주장했다. 이에 더해 일본 측은 “한국동란에 의한 일본인 재산의 손실책임을 문책하고 이의 보상을 요구”하기도 했는데, 이에 대해 한국 측은 “국제정의 또는 한국민족정신을 무시한 극언”이라며 격렬하게 반발했다. 한국 측은 “제4조 (b)항에 포함

되어 있는 법적 정치적 배경 즉 (미군정) 법령 제33호 Vested in and owned by 운운에 나타나 있는 기본 정신 내지 배경을 인식한 후에 출발하지 않으면 안될 것"이라고 강조하고, 평화조약 제4조 (b)항이 제2조 (a)항에 대응하여 "한국의 정치적일뿐만 아니라 경제적 독립을 고려한 것"이라고 해석하고, 일본 측이 제4조 (b)항에 이의를 품고 이의를 제기한다면 이는 한국의 독립까지도 부정하는 결과가 되는 것이라며, 이에 관한한 한국 측의 주장, 해석이 절대적, 최후적인 것이라는 것이라고 못박았다.⁴¹⁾

그럼에도 본 회담에 들어서서도 일본은 미군정 법령 33호가 헤이그 전쟁법에 위반되어 있다고 문제를 제기하여 제4조 (b)항에 대한 논란은 이어졌다. 결국 이에 대해 일본 측은 1952년 3월 20일의 회의에서 이에 대해 다음과 같이 정리해서 입장을 설명했다.⁴²⁾

- ① 군정법령 제33호는 일본재산이 미군정부에 VESTED IN AND OWNED BY(귀속소유되었다)고 규정되어 있으나, 이는 헤-그 육전법규 제46조의 적군사유재산을 접수한다는 의미는 아니고, 각국의 적산관리법에 있어서와 여히 민법상의 신탁의 관념과 여히 정당한 소유자의 원권리자로서의 권리는 의연히 존속되는 것으로 생각되니 미군정부는 점령군으로서 관리자의 입장에서 적군사유재산을 처분할 수 있으나 그 대가 및 과실에 대하여서는 정당한 소유자인 원권리자가 청구권을 갖는 것으로서 이 권리는 재산의 이전과는 무관계로 존속한다는 것을 의미한다. 따라서 이것은 평화조약 제4조 (a)항의 특례협정의 대상이 된다.
- ② 전란으로 인한 보상 운운에 대해서는 일본측 제안을 잘 읽어보면 그 중에는 재산의 피해에 관하여 그 피해가 불가항력으로 기인된 것이라면 이에 대해서는 면책한다는 것이 강하게 IMPLY 되어 있으며, 무엇이든지 보상반환해 달라는 것은 아니고 감손감실에 대하여서는 이유유하에 의하여 한국 측의 법적책임을 면케 하자는 정신이다.

일본의 의도는 원권리자로서의 권리가 일본에 있다는 것을 확인해 두고자 하는 것이었다. 이어서 일본 측은 "한국 측이 전란으로 인한 손해배상을 (일본이) 요구하고 있는 것으로 오해하고 있다"고 재차 일본의 입장을 설명했다. 이에 대해 한국 측은 일본이 말하는 전란으로 인해 파괴 유실된 재산의 대부분은 유엔군에 의한 것이기도 하기에 일본 측이 유엔에 대해 청구권을 행사하려고 하는 것인 줄 알았으며, 그 의미를 확인하면서 한일이 평화적으로 공존하여 "궁극에 있어서는 공산세력과 싸우자"고 강조했다. 이에 대해 문서는 일본 측이 "아연 긴장"했다고 기록하고 있다.

이어 한국 측은 일본 측에 대해 거듭 포츠담선언의 수락이 지니는 의미, 그 법률적 구속 여부에 대해 추궁했다. 임송본 대표는 "일본은 포츠담 선언에서 인용된 카이로 선언을 수락하였는데 이 선언에 의하면 일본은 한국을 약취하였고 기타 동양지역을 도취하였다고 한 것을 승인한 것인데 약취나 도취는 불법행위이다. 고로 이 약취 또는 도취는 법률상 무효한 것이고 따라서 한국에 있어서의 모든 행위는 무효가 되니 한일 합병조약도 무효라는 결론이 된다"고 하고, 일본이 한국에서 취득한 모든 재산권을 모두 무효 처리한 것이 미군정 법령 33조의 정신이라고 강조했다. 이에 대해 일본 측은 "'카이로' 선언에 의한 '포츠담' 선언을 문자 그대로

41) 제6차 회담에서 임 대표가 개진한 의견요지, 자료집1.

42) 제4차 한일정식회의 경과보고, 제 4차 한일정식회의 경과보고, 자료집1. (3월 20일 월 오전 10시 10분 於 일본의무성, 한국측 참석자, 양대표, 김공사 이하 13명. 일본측 참석자 松本대표 이하 10명)

지켜왔다는 것은 세계방방이 잘 아는 바”이며 “평화조약 제4조에 의하여 재차 한일친선관계를 위하여 충실히 실행하여 왔으니 그 점 이해해 주기 바란다”고 대답했다.

(2) 한국의 애매한 태도와 일본의 공세

그러나 배상 문제와 관련해서 한국 측의 태도는 애매한 것이었다. 1952년 2월 15일, 제1차 한일회담, 제1차 본회의에서 나온 김용식 한국 수석대표의 인사말은 배상을 요구하는 것이 당연하지만 그렇게 하지 않겠다는 것이었다. 김용식의 발언은 다음과 같은 것이었다.

우리가 한국 경제의 파괴와 국민에게 강제된 희생에 대한 보상으로 배상을 요구더라도 아무도 그것을 불합리하다고 말하지 않을 것입니다. 그러나 우리는 그렇게 하려 하지 않습니다. 우리가 일본 정부에 요구하는 것은 단지 우리의 청구권 이행과 법적으로 우리에게 속한 재산의 반환이며, 또 우리 사이의 우호적인 관계를 일본이 적극적으로 수립하는 것 이외에는 없습니다⁴³⁾

3월 5일, 한국 측이 ‘기본 조약 안’을 제시하고, 토론이 진행되었다. 이 글의 주제와 관련해서 주목할 점은 첫째, 일본 측이 우호관계를 수립하는 기본조약으로 할 것을 주장한 데 대해, 한국 측은 과거의 불편한 일본과 조선의 관계를 청산하는 의미에서 평화조약적인 성격을 띠어야 한다고 주장한 점이며, 둘째, 한국이 일본을 독립된 주권국가로 승인한다는 취지의 규정을 포함시킨 데 대해 일본이 거부하여 한국이 이를 철회한 점, 그리고 셋째, 과거의 조약과 협정들의 무효를 확인하는 조항과 관련해서 일본 측이 ‘무효’로 한다는 것은 법률 해석에서 취할 수 없을 뿐만 아니라 부질없이 과거의 불쾌한 기억을 상기시키므로 이 언급을 삭제할 것을 주장했다. 그러나 한국 측은 이들 조약 및 협정은 자신의 의사에 반하여 체결된 것이라는 명분하에 어쨌든 무효를 확인하고 싶다는 입장을 고집했다.

4월 2일의 제8회 회의에서 조약 명칭은 기본조약으로 하고, 위의 세 번째 의제와 관련해서는 “일본과 구 대한제국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 일본과 대한민국의 관계에서 효력을 갖지 않는다는 것을 확인”한다는 문장으로 정리되었다. 그러나 4월 21일에 열린 비공식 수석 회담에서 “일본국과 대한민국의 관계에서 효력을 갖지 않는다”는 조약 전문 제3항의 구 조약 처리 문제와 관련해 한국 측이 “null and void(무효이다)”로 수정할 것을 주장. 조약안은 최종적으로 결정되지 않았다.⁴⁴⁾

null and void(무효)란 용어는 국제 관용어상 무효를 가장 강조한 것으로, 이미 체결한 조약을 ‘당초부터 효력이 발생하지 않는 것으로 해석’할 수 있는 용어다. 그 자체 ‘사실상의 한국 지배’가 법률적으로 전혀 인정되지 않는 것으로(ab initio), 양국 간의 불안했던 과거 관계를 완전히 청산하는 것을 의미하고 있었다. 따라서 1945년 8월 15일 이전에 일본국이 한국을 지배하는 동안에 가한 모든 재산적 손실에 대한 보상의 의무가 ‘일본국에 부하되고 이것이 일본국에 대한 한국의 청구권을 나타내는 것’이었다.⁴⁵⁾

43) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 114쪽

44) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 115-117쪽

45) 기본조약 제2조(1910년 8월 22일 이전에 체결된 모든 조약과 협정의 무효화 조항)와 청구권과의 관계에 대한 고찰 (1964년 5월)

이상에서 확인되는 바와 같이 4조 (b)항을 둘러싼 공방은 사실은 한일 국교정상화의 성격 전반을 규정하는 ‘대주제’였다. 당연히 그 공방은 재산청구권문제위원회에서 본격적으로 전개되었다. 1952년 2월 20일, 재산청구권문제위원회 제1회 위원회에서 임송본 위원은 인사말 발언을 통해 4조 (b)항의 문제를 미군정청 법령 33호의 효력 승인 여부와 결부시켜 일본의 의도를 따졌다. 한국 측은 “일본이 한국을 점령하고 있었던 36년간 한국에서 짓밟았던 과거의 추억으로부터 도출되는 요구보다는 한국이 앞으로 살아가는 데 꼭 필요한 것만을, 그것도 법적으로 한국에 귀속되어야 하는 것만을 청구하는 것”⁴⁶⁾으로서, 그 근거가 미군정청 법령 33호에 있다는 논리를 전개했다. 즉 대일평화조약 제4조에 따르면 일본은 미군정청 법령 33호를 승인했던 것이며, 미군정청 법령 33호는 평화조약 14조의 연합국 조항에 나와 있는 일본이나 일본인의 재산 처리와 흡사하다는 점을 확인했다. 일본으로부터 해방된 국가인 한국, 일본과의 전쟁에서 승리한 국가인 연합국이 왜 유사하게 일본이나 일본인의 재산을 취득하는가, 이에 대한 인식에 회담 성공 여부가 달려있다는 생각을 피력했다. 그러나 일본이 이를 인정하지 않음으로써, 즉 역청구권을 주장하면서 한국 측 입장은 오히려 법적 배상을 요구하는 방향으로 선회하게 되었다.

(3) 미군정 법령 33호를 둘러싼 공방

일본이 주장한 것은 세 가지였다. 첫째는, 미군정 법령 33호에서 일본 재산이 군정부에 “vested in and owned by(귀속되어 소유되었다)”고 되어 있으나, 이는 헤이그 육전법규 제46조에서 “사유재산은 이를 몰수할 수 없다”고 규정한 사유재산 몰수 금지 조항을 초월해 유효하다는 의미가 아니라는 점이었다. 둘째는, 한국과 일본 간의 재산 및 청구권 처리는 상호적인 것으로, 결코 일방적인 것이 아니기에, 제4조 (b)항의 규정에 의해 주한 미군정부의 처리의 효력을 일본이 인정하더라도 한정될 수 있다는 것이었다. 셋째는, 재한 일본 재산이 미군 정부로부터 한국 정부에 실제로 이전되었으나, 해당 재산 전부에 대한 미군 정부의 권한 전부가 한국에 이양된 것이 아니라, 한국 정부는 단순히 이들 재산을 관리하는 입장에 놓은 것뿐이라는 주장이었다. 즉 일본은 제4조 (b)항에 따라 재한 미군 정부에 의해 실시된 재산 처분의 효력을 승인했을 뿐이며, 재한 재산에 대한 본래의 권리 및 청구권을 포기한 것이 아니라는 인식이었다.

이에 따라 일본은 재한 일본 재산, 권리, 이익을 확인함과 동시에, 이것과 서로 대조하여 일본 측도 한국 측의 재일 재산, 권리, 이익을 확인할 수 있다고 주장했다. 이른바 역청구권의 주장이다. 이에 더해 한국전쟁 등의 요인으로 현지 일본 재산의 훼손 멸실을 예상할 수 있는데, 그 책임에 대해서도 규정하여, 이들 재산의 현상 회복, 손해 배상, 권리의 행사를 가능하게 하도록 조치할 것을 요구하고 나왔다. 이에 대해 한국 측의 4조 (b)항에 대한 이해는, 이 조항이 일본이 한반도 영유의 불법성을 확인할 수 있는 것으로 해석되어야 한다는 것이었다.

1952년 5월 14일과 16일 중의원 외무위원회에서 오카자키 가츠오 외상의 발언에서 이러한 한국 측의 주장을 엿볼 수 있다. 즉 그는 제1차 한일회담 중단의 경위를 전하면서 다음과 같이 말했다.

한국 측은 일본의 한반도 영유가 불법이었다는 식으로 처음부터 전제하고, 그러한 불법 영

46) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 128쪽

유하에 축적된 일본의 재산은 모조리 비합법적 성격을 띤 것이다, 따라서 이 재산은 모두 미군정부의 명령 제33호 이른바 ‘Vesting Order’라고 하는 것 및 한미협정에 의해 한국 소유가 되었다. 일본은 더 이상 아무런 권리도 갖고 있지 않고 오히려 한국 측은 연합국과 같이 일본에 대해 배상에 가까운 어떤 종류의 요구를 할 수 있다는 견해까지 표명해온 것입니다.

한국 측의 이러한 논리에 대해 일본 측도 보편적 인권의 측면에서 이를 반박하고 나섰다. 즉 1952년 3월 6일의 제5차 청구권소위원회에서 일본 측은, 1948년 12월 10일 유엔 제3회 총회에서 채택한 세계인권선언 제17조 제2항을 근거로 들어, 제4조 (b)항이 부당하다고 주장했다. 인권선언에서는 “어떠한 자를 막론하고 그 재산이 그 의사에 반하여 탈취되지 않는다”고 규정하고 있으며, 대일 평화조약 전문에는 “일본국으로서는 (중략) 세계인권선언의 목적을 실현시키기 위하여 노력하고” 운운 규정되어 있어서, 사유재산권을 정면으로 부정한 규정이 어디에도 없다는 것이었다.⁴⁷⁾

이와 같이 일본 측이 헤이그 전쟁법 제4조와 제6조의 사소유권 불몰수의 원칙, 적군재산 불몰수의 원칙, 그리고 세계인권선언 제17조의 사소유권 존중의 사상을 전가의 보도로 내세워, 미군정 법령 33호로 일본의 사소유권을 몰수당해도, 일본국이 이에 동의하지 않는 이상 위의 원칙들이 유지된다고 주장하는 데 대해, 한국 측은 “국가라 할지라도 국민의 재산을 함부로 처분할 수 없도록 하는 것도 해 원칙의 요청의 하나인 까닭”이라서, 즉 국가가 국민의 재산처분에 대해 개입할 수 없다는 것도 세계인권선언의 요청이기 때문에, 일본 측의 주장이 의심스럽다고 반론을 전개했다.⁴⁸⁾

때로 일본은 재한 일본인 재산을 포기할 수 없다는 입장에 대해, 일본 국민감정을 거론하기도 했다. 즉 사유재산의 일방적 몰수에 대해 “일본 국민감정이 용서하지 않게 된다”며, 특히 이에 대해 “과격한 감정을 토로”하는 사람까지 있다며, 일본 입장에 집착했다. 이에 대해 한국 측은, “국민감정에 나타난 현상으로 보면 오히려 일본보다도 한국이 더 일층 깊은 뿌리를 가지고 있다”고 반박했다.⁴⁹⁾

이상, 1952년 2월 중순부터 4월초까지 진행된 재산 및 청구권 문제에 대해 한국정부는 한일 양국간의 의견 차이를 다음과 같이 정리했다.

일본 측은, 평화조약 제4조 (b)항에 “재한미군정부 및 그 지령에 의하여 행한 재한일본재산의 처분의 효력을 승인한다”고 규정한 의미는 미군정 당국 즉 점령군이 국제법상 합법적으로 행한 재산의 처분은 이를 유효라고 승인하고 그 효력에 대하여 이의를 가지지 않겠다는 의미이지 국제법상 점령군에게 인정하지 않는 처분까지 합법이라고 인정할 수 없다고 주장했다. 즉 국제법상 즉 ‘헤이그 전쟁법 규칙 제46조 또는 유엔헌장인 세계인권선언 제17조 제2항 등에 있는 사유재산 불몰수의 원칙’을 인용하여 미군정 당국이 처분한 재한 일본재산은 그 처분으로 인하여 생긴 대가 내지 과실에 대하여서는 정당한 소유자인 원권

47) 제5차 청구권 위원회 경과보고, 자료집1. (3월 6일 목 오후 2시 10분 於 일본외무성)

48) 제6차 청구권 위원회 경과보고, 자료집1. (3월 10일 월, 오후 3시 20분 於 일본외무성)

49) 한일회담 재산 및 청구권 분과위원회 제1차 회의보고서, (단기 4286년[1953년] 10월 9일 自 오전 10시 30분 至 11시 30분)

리자(일본인)에게 청구권이 남아 있다고 주장했다. 단 평화조약 제4조 (a)항에 의하여 양국 간에 특별협의로서 일본이 이 권리를 포기(拋棄)하기 전에는 재한 일본재산에 대한 권리 또는 청구권은 당연히 존속한다고 주장했다. 또한 일본의 권리가 국가 또는 그 국민의 책임에 의하여 즉 동란 기타로 인하여 침해당하였을 경우에는 그의 원상회복 또는 손해보상의 책임을 져야 한다고 주장하며, 그 상세에 대해서는 별도 협의에 의한다고 주장했다.

한편 4조 (b)항과 관련해서 일본은 영국-인도 관계, 신탁적 소유권 개념을 동원해서 일본 측의 주장에 근거를 대기도 했다. 이에 대해 한국은 인도가 영국과 합의 하에 독립된 대영제국의 일연방이라는 사실을 근거로 반박했다. 또 일본이 미군정 법령 33호에서 확인된 것이 몰수를 위한 소유권 취득이 아니고, 적산관리로서 신탁적 소유권의 취득이라고 주장하는 데 대해서는, 그러한 일본의 주장을 엿볼 수 있는 하등의 문언도 없으며, 오히려 그 반대로 보통의 적산관리령에서는 그 예를 찾아 볼 수 없는 군정청에 의한 소유권의 취득을 명문화하여 규정하고 있다고 주장하여 반박했다.⁵⁰⁾

나아가 한국측은, 어디까지나 정면으로 법률적 또는 정치적 견지에서 재한일본재산이라는 것은 군정법령 제33호에 의하여 1945년 8월 9일 현재로 일본으로부터 완전히 이탈되어 미군정 당국으로부터 대한민국 소유로 귀속되었고 이를 일본이 평화조약 제4조 (b)항 기재와 같이 승인하였으니 더 이상 그 원소유권을 운운 할 수 없다고 일본의 주장을 일축(一蹴)했다. 또한 만일 일본 측이 이러한 재산 및 청구권문제에 대해 제안을 철회하지 않는다면 어떠한 협상도 할 수 없다고 표명했다. 한편 한국 측은 위의 일본 측 제안에 대해, 일본 측 제안대로 청구권은 갖고 있지만 결국 청구하지는 못할 것으로 보았다. 또한 청구하더라도 반환되지 못할 것을 자인하여, 결국 일본 측의 속뜻은 재일 한국재산 및 청구권과 상쇄하거나 감액해 줄 것을 요구하는 일종의 “바-게인”, 즉 협상을 하기 위한 제안으로 추측했다.⁵¹⁾

이탈리아 평화조약은 일본에게도 준거였으나, 아니 일본에게 준거였기에 한국 측에서도 적극 활용하는 모습을 보였다. 이를 1952년 1월 24일, 재일교포법적지위위원회에서 귀환자의 재산 처분에 대한 과세 운운의 표현에 대해, 한국 측에서 이탈리아 평화조약의 문구를 인용하여 제안하고 일본 측이 양해했다는 구절에서 확인할 수 있다.⁵²⁾

1월 26일의 재일교포법적지위위원회에서도, 퇴거강제자의 송금방법도 명백히 하자는 일본 측 의견에 대해, 한국 측은 “일본측에서는 재산의 합법적 취득을 전제로 하나 이태리 평화조약제 14부속서에 규정된 ‘적법운운’은 이태리가 침략국임으로 약탈재산이 있을 것을 두려워한 것이니 만치 재일한국인의 한국국적 취득전에 재산취득과는 해석상 상달(相違의 잘못인가?)하니 이러한 문구는 불필요하고 자유송금할 수 있도록 할 것을 강조했다”는 것이다.⁵³⁾

1953년 10월 15일의 제1차 회담, 제2차 재산 및 청구권 분과위원회에서는 한국 측이 연합국의 ‘고차적 정책’이 타당하다는 실례로서 이탈리아 평화조약의 에티오피아 조항에 언급하여 “영미 양국도 에치오피아에 소재하는 이태리 재산을 반환하는 것을 인정하지 않았다고 주장하니, 일본측에서는 ‘원래 할양지역에 있는 재산은 피할양국(伊國)에게 반환하는 것이 당연하다.

50) 제6차 청구권 위원회 경과보고, 자료집1, (3월 10일 월, 오후 3시 20분 於 일본외무성)

51) 「재산 및 청구권문제」에 관한 한일양국간의 의견상위의 요점, 자료집1.

52) 제24차 재일한교 법적지위분과위원회 경과보고, 자료집1, 제24차 재일한교법적지위분과위원회 경과보고, (1월 24일 목, 오전 10시 10분 於 일본외무성)

53) 제25차 재일한교 법적지위분과위원회 경과보고, 자료집1, 제25차 재일한교법적지위분과위원회 경과보고, (1월 26일 토, 오전 10시 20분 於 일본외무성)

이태리의 에치오피아 진출에 관하여 영미 양국은 당초부터 이를 승인하지 않았으나 사정이 다르다. 그러나 불국(佛國)은 승인하였던 것이다. 개개 그 경우가 다르므로 일률적으로는 말할 수 없으나 그것을 상호협약의 하에서 결정하여야 될 것”이라고 주장했다.⁵⁴⁾

4. 결론: 1965년 체제의 극복과 샌프란시스코 체제

한국은 전 회담을 한일 양국 간의 실질상의 평화회담으로 간주했다.⁵⁵⁾ 반면, 일본은 재일한국인의 국적 문제 등 현안을 해결하는 자리로 생각했을 뿐이었다.

이를 1951년 10월 20일, 총사령부 외교국에서 개최된 예비회담에 임하는 일본 측 태도에서 엿볼 수 있다. 10월 25일, 일본 외무성이 작성한 「일한교섭 방침에 관해 정책상 결정을 필요로 하는 여러 사항들에 대해」에서, “한국 대표가 개회 시에 내놓은 성명(statement)에 표현되어 있는 생각을 감안할 때, 이 때 한국에 질질 끌려가 당초의 양해를 변경하는 것은 향후 더욱 기어오르게 하는 계기를 준다”고 하여, 일본 측은 사전 양해한 대로, “의제에 대해 협의를 완료하면 이로써 회의를 중단한다는 방침”을 세워 두고 있었다.⁵⁶⁾

이와 같이 일본은 샌프란시스코 체제로 전후 처리가 완료되었으며, 한국과는 ‘비정치적’ 현안들을 해결하는 과제가 남아 있을 뿐이라는 자세였다. 그러한 인식과 태도가 극명하게 나타났던 것이 구보타의 발언(망언)이었다. 1953년 10월 26일에 작성된 「일한회담의 결렬 선후 대책」에서 그 발언의 배경을 알 수 있는 발언을 볼 수 있다. 그는 “조선인은 제2차 세계대전의 총아로서 마치 일본에 전승국으로서의 진사를 요구해야 한다고 지금도 착각하고 있다. 그들이 이렇게 구름 위에서 우쭐해하는 기분으로부터 국제사회의 통념과 외교회의의 상식을 적용하는 수준으로 내려오지 않는 한, 일한문제의 진정한 해결책은 있을 수 없다”고 적었다.⁵⁷⁾ 일본 측 입장에서는, 샌프란시스코 평화회의가 한일관계의 기점이자 준거가 되어야 했다. 그의 이러한 생각은, 이러한 현실을 이해하고 받아들이지 못하는 한국 정부는 일본의 교섭 상대가 될 수 없다는 인식으로 발전하고 있다. “그(이승만)가 있는 동안은 일한 간의 친선도 결국 구두선으로 끝나고, 남북조선의 통일도 있을 수 없다. 미국이 이승만과 같은 자를 비호하는 것은 민주주의의 딜레마이기도 하다. 미국은 너무나도 충분히 이를 의식하고 있지만, 그때를 기다리지 말고 우리 측으로서는 이승만 타도를 위한 노력을 개시해야 한다”는 것이다.⁵⁸⁾

이러한 인식은 한일기본조약을 둘러싼 마지막 순간까지 일본 측의 기본적 인식으로 자리잡고 있었으며, 일본 측 협상가들은 이를 관철시키려 노력했다. 제7차 한일회담 기본관계 위원회(1964년 12월 16일)에서 마츠나가 노부오 대표는 기본조약에 평화조약을 언급할 필요를 제기했다. 이에 대해 한국 측 수석인 문철순 대표는 “시기적으로 보아 한국이 먼저 독립하였고 일측이 후에 독립하였는데, 뒤에 독립한 국가가 먼저 독립한 국가를 승인한다는 것은 국제관례상 이상한 일”이라고 하여 언급하지 말자고 저항했다.

이에 대해 마츠나가 대표는 여전히 일본의 기본적 태도로 “일본이 (한국의 독립을) 1952년의 평화조약 제2조(a)로 승인하고 있다는 것”을 명기할 필요를 제기했다. 문 수석이 “한국은 동

54) 한일회담 제2차 재산 및 청구권 분과위원회의 경과보고서, 자료집1, (1953년[4286년] 10월 15일 자 오전 10시 30분 ~ 12시 30분, 於 일본외무성 제419호실)

55) 한일회담 경과보고에 관한 건, 자료집1, (1951년 12월 30일)

56) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 89쪽

57) 이동준 편역, 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 12쪽

58) 이동준 편역, 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 12쪽

문서의 당사국이 아니다”고 하여 난색을 표하자, 마쓰나가는 중국(중화민국)이 평화조약의 당사자가 아님에도 중일 평화조약에서 샌프란시스코 평화조약을 언급하여 국제법 상의 근거를 명기했다고 상기했다. 결국, 이 문제는 한일 기본조약 전문에 1951년 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약의 관계 규정을 상기한다는 문구를 삽입하는 것으로 낙착했다.⁵⁹⁾ 이와 관련해서 주목할 점은, 구보타 ‘망언’과 관련하여, 한국이 평화조약 체결 이전에 독립한 것을 ‘국제법 위반’이라 비난했던 일본 측 태도다. 한국 측은 일본이 카이로선언에서 한국인의 노예 상태를 승인했음에도 한국에서 재산을 정당하게 취득했다는 논리를 펴는 데 대해, 일본의 카이로선언의 취지를 물었다. 이에 대해 일본 측이 “과거 일본 및 일본인의 모든 법률 행위가 무효라는 견해”를 취하는 것이냐고 반문하자 이에 대해, 한국 측은 적극적으로 법이론을 주장하는 것보다, 미군정 법령 33호에 반영된 카이로선언의 취지를 재확인하는 논법으로 대응했다. 즉 “일본인의 재한재산권의 부당하기 때문에 비일본화한 구체적 처분이 즉 법령 제33호의 처분”이며, “한국의 독립, 한국의 경제적 해방은 이 법령 제33호에 연원(淵源)된 것”이라고 주장하며, 일본 측이 “이러한 법령 제33호의 정신을 깊이 인식”해 줄 것을 요구했다. 이에 대해 일본 측은 “정치론보다도 법률론”을 전개하자며, 한국의 법적지위에 관하여는 “종래 연합국 측에서는 해방된 국가로 취급한 사안이 있었으나, 평화조약에는 명기되지 않았다”고 하여, 이를 한일 간의 교섭으로 해결할 사안이라는 입장을 고수했다.⁶⁰⁾

결국 식민지 지배의 법률적 성격 규정은 1965년 시점에서는 불가능한 일이었다. 그리고 ‘식민지 지배 불법성’ 문제는 상호간에 유리한 해석으로 처리하는 정치적 타결로 귀결되었다. 요시다 시게루가 말한 ‘대국적, 혹은 대담한 해법’에 의한 것이었다. 요시다는 협상 타결을 위해 일본을 방문했던 한국 측 대표에게, “국교를 정상화하기 위한 회담이라고 하면, 목표를 멀리 두고 대담하게(혹은 대국적으로) 해결하여야 한다(大雑把に解決しなければならない). (중략) 한 일문제는 법적이론 같은 점에 구속을 받지 말고 대담하게 해결되어야 할 것인줄 생각하며 한국에서도 양보하는 태도로 타결이 가능하도록 노력해 주어야 한다”고 권고했던 것이다.⁶¹⁾ ‘대국적, 혹은 대담한 해법’은 구체적으로는 한일 기본조약에서 ‘null and void’ 앞에 ‘already’를 붙여 그 시기를 편의적으로 해석할 수 있게 하는 데 적용되었다. 그 애매함과 그로 인해 발생한 차이 때문에 청구권협정의 위상도 달라져서, 한국 측에서는 이를 사실상의 배상 관련 협정으로 해석해 온 반면, 일본 측에서는 경제협력과 관련한 협정에 불과한 것으로 해석할 수 있는 여지를 만들게 되었다. 이 차이가 1965년 체제의 한계를 설정했으며, 그것이 2012년 이후의 한일관계 악화의 근본 원인이 되고 있었던 것이다.

임마누엘 칸트의 『영구평화를 위하여』 제1장 제1항은 다음과 같은 문장으로 시작된다. “장래에 있을 전쟁의 씨앗을 비밀리에 유보한 채 체결된 평화조약은 결단코 평화조약으로 간주되어서는 안된다. 왜냐하면 그 경우, 이는 실은 단지 휴전에 불과할 뿐이며, 적대행위의 연기에 불과하여 평화가 아니기 때문이다.”⁶²⁾ 1965년 체제는 한일 휴전에 불과한 것이었으며 평화가 아니었다. 2018년에 촉발된 한일냉전의 원인이 ‘1965년 체제’에 배태되어 있었으며, 그 기원은 샌프란시스코 평화조약 4조였다.

59) 제7차 한일회담 기본관계 위원회, 자료집8, 제4차 회의록, (1964년 12월 16일)

60) 한일청구분과위 제7차 회의보고서, 자료집1, (1952년 3월 28일)

61) 요시다 전 수상과의 면담내용 보고, 자료집4, 한일대(정) 제305호(1962.8.2) (JW-08014호, 1962년 8월 1일)

62) 임마누엘 칸트, 박한덕 역 (2012), 『영구 평화론』, 범우사.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]