

2022년 8월 1일

제21호

동북아역사 리포트

NORTHEAST ASIAN HISTORY
REPORT

샌프란시스코 강화조약과 미결의 과제

도시환(동북아역사재단 책임연구위원)

올해 발효 70주년을 맞이한 샌프란시스코 강화조약은 일본의 아시아·태평양전쟁 책임 청산을 위한 조약이었다. 그러나 냉전체제의 대두로 조약의 성격이 변화되면서 본래의 의도가 퇴색하게 되었고, 이후 동아시아 체제를 재편하는 문서이자 역사와 영토 갈등의 원인으로 자리하고 있다. 조약 성격의 전환국면을 이용한 일본의 주도로 한국은 조약의 당사국이 되지 못했다. 이 글에서는 조약의 제2조(영토), 제4조(청구권)를 중심으로 한일 간의 쟁점을 짚어보고자 한다.

샌프란시스코 강화조약과 미결의 과제

도시환(동북아역사재단 책임연구위원)

1. 머리말

제2차 세계대전 전승국인 미국을 비롯한 48개 연합국과 패전국인 일본은 1951년 샌프란시스코 강화조약을 체결했다. 체결 당시 이미 이 조약은 일본의 전쟁 책임을 청산하기 위한 것이면서도, 다른 한편으로는 동아시아에서의 냉전체제 구축을 위한 조약이라는 상반된 평가를 받았다.¹⁾

1945년 종전에 즈음해서 미국의 동아시아정책은 전범국 일본의 전력을 약화시키고 소련, 중국과 함께 평화체제를 구축하는 것이었다. 그러나 전후 소련의 팽창정책, 동유럽권의 공산화, 중국에서의 공산당 집권, 6.25전쟁의 발발 등 국제질서의 변화에 대처하기 위해, 미국은 공산권 봉쇄의 교두보로 일본을 재편하는 정책으로 전환한다. 샌프란시스코 강화조약은 바로 이 미국의 정책 전환을 반영한 것이다. 1951년 9월 8일 미국과 일본은 '샌프란시스코 강화조약'과 동시에 같은 날 '미일안전보장조약'을 체결하고, 미국은 그 연장선상에서 한일 간의 국교정상화를 통해 지역협력체제를 구축하도록 권고했다. 한국과 일본이 1951년부터 14년에 걸쳐 한일회담을 진행한 것은 미국의 이러한 의도를 반영한 것이었다.

위와 같은 배경 때문에 샌프란시스코 강화조약은 유례가 없는 '관대한 평화조약'이 되었고, 전쟁피해와 가해국의 책임에 대한 인식은 약할 수밖에 없었다. 이 조약에 기초해 진행된 일본과 동아시아 각국의 양자조약은 냉전체제의 구축에 맞추어졌고, 그에 따라 동아시아 각국은 일본의 상품시장으로 재편되었다. 이 과정에서 일본의 제국주의 정책으로 인해 피해를 당한 개인에 대한 배상 문제는 들어설 자리가 없었다.²⁾

2. 청구권 문제

샌프란시스코 강화조약은 냉전체제의 대두로 인해 징벌조약에서 반공조약으로 기조가 전환되었다. 이러한 전환국면을 활용한 일본은 한국의 당사국 지위를 배제하였을 뿐만 아니라 한국에 대해 조약의 효력 적용을 부정했다.

1) 吉田裕, 1995, 『日本人の戦争観』, 岩波書店, 70쪽.

2) 小林英夫, 1995, 「日本の東南アジア賠償」, 『季刊 戦争責任研究』, 10号, 日本戦争責任資料センター, 10-14쪽.

그러나 조약 제21조는 한국에 제2조(영토), 제4조(청구권), 제9조(어업), 제12조(통상)의 이익을 받을 권리를 규정함으로써 조약의 제3자적 효력을 명시하고 있다. 한국과 관련된 주요규정은 제2조와 제4조이다.

제2조 (a) : 일본은 한국의 독립을 인정하고 제주도, 거문도 및 울릉도를 비롯한 한국에 대한 모든 권리와 권원 및 청구권을 포기한다.

제4조 (a) : ...일본국 및 그 국민의 재산으로서 제2조에 규정된 지역에 있는 것 및 ...청구권(채권을 포함)으로서 실제로 이들 지역의 시정을 행하고 있는 당국 및 그 주민(법인 포함)에 대한 것의 처리와, 일본국에서의 이들 당국 및 주민의 재산과 일본국 및 그 국민에 대한 이들 당국 및 주민의 청구권(채권 포함)의 처리는 일본국과 이들 당국 사이의 특별협정의 주제로 한다.

제4조 (a)항의 청구권 규정은, 한국이 동의할 경우 한일 양국은 재산 및 청구권 문제에 관하여 협의할 법적 의무가 부과된다. 조약의 비당사국이라는 점을 들어 한국을 전쟁배상 대상에서 제외한 일본의 주장을 받아들여더라도, 한국의 여타 권리주장이 법적으로 금지되는 것은 아니다. 샌프란시스코 강화조약은 한일회담 개시를 촉진한 정치적 계기로 해석하는 것이 보다 타당하다. 또한 제4조가 한일 간 청구권협상을 개시하는 계기로 작용할 때도 양국 간의 협상대상이 제4조상의 주제에 국한되어야 한다는 논리 역시 성립하지 않는다. 제4조에 규정된 주제만을 논의의 대상으로 할 것인가, 아니면 한일 양국 관계에서 선결과제인 국교정상화에 따른 ‘식민지책임’ 문제도 협상의 대상으로 할 것인가는 전적으로 양 주권국가에 결정할 문제였다. 그럼에도 일본은 ‘식민지책임’을 철저히 회피했던 것이다.



〈사진1〉 샌프란시스코 강화조약 체결 (1951년 9월 8일)

3. 한일청구권협정과 인권의 문제

1) 협정의 성격과 대상범위

미국은 동아시아 지역협력체제 구축의 필요성과 일본과의 협력을 통한 대아시아 원조의 경감이라는 기초 하에 한일관계 개선을 중재했다. 이에 미국은 한일관계에 있어서 최대 쟁점인 청구권 문제에 대한 정치적 타협을 권유했고, 한국의 대일 청구권 문제를 일본의 경제원조와 연계해서 해결하려는 경제협력 방식을 제안했다. 결국 1965년 한일협정은 자국의 경제적 부담을 경감하려는 미국의 의도, 전후 급격히 성장한 독점자본을 해외로 진출시키려는 일본의 요구, 불안정한 정권기반을 경제성장으로 만회하려는 한국 정부의 이해관계가 서로 일치하면서 경제협력방식으로 귀결되었다. 즉 한일청구권협정은 일본의 불법적인 식민지배에서 비롯된 제반 문제의 청산을 도외시하고, 식민지 지배에 대한 피해배상의 측면이 배제된 채 국가 간 경제협력조약으로 처리된 것이다.

그렇지만 한일청구권협정에 의해 해결된 청구권의 범위와 관련하여, 한국 정부는 “영토의 분리·분할에서 오는 재정 및 민사상의 청구권이 해결되었을 뿐 일제 35년간 식민지 통치의 대가”는 대상이 아니라는 입장이다. 반면 일본 정부는 한반도 지배에 대한 언급을 배제한 채 “샌프란시스코 강화조약 제2조 (a) 항에서 규정하는 일본에 의한 조선의 분리·독립에 관한 청구권이 해결된 것”이라 주장한다. 일본인의 태도에는 역사의 과오에 대한 진지한 성찰을 생략하면서 체면을 지키려는 욕망과 청구권협정으로 과거사의 문제를 모두 해결하고픈 속마음이 교착되어 있다. 그 결과 한일청구권협정으로 일제의 한반도 식민지배의 책임은 해결되지 못하고, 한일관계는 거둑 꼬여가고 있다.



〈사진2〉 한일청구권협정 체결 (1965년 6월 22일)

2) 개인청구권

한일청구권협정에서 일제식민지책임과 관련하여 가장 큰 논란은 개인청구권에 관한 문제이다. 일본 정부는 한일청구권협정 제2조 1항에 의해서 완전히 최종적으로 소멸된 것은 개인의 청구권이 아닌 국가의 외교적 보호권에 한정된다고 일관되게 대정부질의에 답변해 왔다.

제2조 1항 : ...청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 강화조약 제4조 (a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.

이는 시이나 에쓰사부로(椎名悦三郎) 외무대신,³⁾ 야나이 순지(柳井俊二) 외무성 조약국장,⁴⁾ 타케우치 유키오(竹内行夫) 외무대신 관방심의관,⁵⁾ 고노 다로(河野太郎) 외무상·미카미 마사히로(三上正裕) 외무성 국제법국장⁶⁾ 등의 국회 답변에서 확인된다.

하지만 개인이 인권을 침해당했을 경우 이를 구제받을 수 있는 권리이자 인권을 구성하는 핵심요소인 개인청구권은 국가 간 조약을 통해 소멸시킬 수 없다. 그 때문에 일본 정부의 국회 답변과 사법부의 판결 역시 한일청구권협정이 아닌 자국의 국내 법률로 개인의 손해배상 청구를 부정하고 있는 것이다. 즉 일본 정부나 일본 국민에 대하여 한국 국민이 가지는 '재산, 권리 및 이익'에 대해서 일본 정부는 국내의 입법조치인 법률 제144호의 제정을 통하여 소멸시키는 조치를 취했던 것이다. 그런데 개인청구권과 관련하여 일본 정부는 이중적 태도를 보였다.⁷⁾ 일본 정부는 일본인 피해자에 의한 보상청구에 대해 “조약을 통해 포기한 것은 외교보호권으로 피해자는 가해국의 국내절차에 의해 청구할 길이 남아있다”고 주장했다. 반면 한국인 피해자에 의한 배상청구에 대해서는 “한일청구권협정에 의해 일본의 국내절차로 청구하는 것은 불가능해졌으므로 일본의 배상책임이 없다”고 반복했다.

3) 일괄보상협정

일본 정부는 한일청구권협정으로 소멸한 청구권과 관련하여 외교적 보호권의 소멸이 아닌 개인청구권의 소멸로 주장한다. 이를 위해 일본이 동원하는 일괄보상협정(lump-sum agreement)의 국제법적 의미를 검토할 필요가 있다.

일괄보상협정은 통상 정치적인 이유로 체결된다. 때문에 개인이 입은 피해와 손해에 기초하여 보상액이 산정되지 않는다. 개인의 피해와 손해는 대체로 협정 체결 시점에는 알려지지 않으므로, 보상액 산정에는 고려되기 힘든 것이다. 같은 맥락에서 일괄보상협정은 외교적 보호와 무관하다. 외교적 보호

3) 日本衆議院, 「日本國と大韓民國との間の條約及び協定等に関する特別委員會議議録第10號」, 1965. 11. 5, 17쪽.

4) 日本參議院, 「豫算委員會會議議録第3號」, 1991. 8. 27, 10쪽.

5) 日本衆議院, 「內閣委員會會議議録第1號」, 1994. 3. 25, 8쪽.

6) 日本衆議院, 「外務委員會會議議録第2號」, 2018. 11. 14, 30쪽.

7) 야마모토 세이타(山本時太), 2014. 11. 28, 「법적 개념으로서의 식민지책임」 - 한일청구권협정에 관한 한일 양국 정부 해석의 변천과 대법원 판결의 의의, 『식민지책임청산의 세계적 동향과 과제』, 동북아역사재단 · 세계국제법학회 한국본부 주최 국제학술회의, 6쪽.

는 가해국의 국내적 구제절차의 완료 후에도 여전히 피해를 구제받지 못한 자국민을 보호하기 위한 본국(피해국)의 주도적인 결정이다. 반면 일괄보상협정은 잠재적인 개별 청구인이 가해국의 국내적 구제절차에 대한 완료 여부를 확인하려는 시도조차 없이 흔히 체결된다.⁸⁾

위와 같은 점 때문에 일괄보상협정은 실제 발생한 개인의 피해를 구제하려는 조치와는 거리가 멀다. 제2차 세계대전 이후 1949년 전쟁희생자 보호를 위한 제네바협약 관련 국제인권법과 국제인도법의 발전을 고려할 때, 개별 피해자의 청구권을 박탈하는 것은 국제사회의 설득을 얻기 힘들다. 곧 4개의 제네바협약은 특별협정을 자유롭게 체결할 수 있도록 하지만, 어떠한 특별협정도 이 협약에 의해 보호 받는 인권을 제한할 수 없다.⁹⁾

제2차 세계대전 후 같은 전범국인 독일은 1960년 프랑스와 체결한 ‘나치 피해 포괄배상협정’을 체결 하고서도, 추가적인 피해에 대한 배상 문제의 해결을 위해 1981년 ‘독일-프랑스 이해증진재단 출연 조약’을 체결했다. 또한 독일은 강제동원 피해 노동자에 대한 배상을 위해 2000년 ‘기억·책임·미래(Erinnerung, Verantwortung und Zukunft)재단’을 설립하여 2007년까지 100여 개국 160만 명의 피해자들에게 44억 유로(5조 38억원)의 배상금을 지급했다.

더욱이 주목하고자 하는 것은 1951년 설립된 유대인청구회의(JCC: The Conference on Jewish Material Claims Against Germany)의 활동이다. 유대인청구회의는 전 세계에 산재하는 홀로코스트 피해자들을 대표해 ‘룩셈부르크 협약’의 60주년이 되던 2012년, 구 공산권에 거주함으로써 배상에서 제외됐던 생존자 8만 명에 대한 추가 배상을 위해 독일과 협약을 개정했다.¹⁰⁾ 개정안에 서명한 독일 재무장관 볼프강 쇼이블레(Wolfgang Schäuble)는 “오늘날까지도 홀로코스트 범죄로 희생된 피해자를 모두 찾지 못했다는 데에, 우리가 배상협약을 계속 개정해야 하는 이유가 있다”고 언급했다.

이에 대해 JCC의 협상책임자인 스투어트 E. 아이젠스타트(Stuart E. Eizenstat) 전 EU주재 미국대사는 “독일은 역사적 범죄의 책임에 있어서 가장 모범적인 국가로서, 일본이 제2차 세계대전 당시 강제동원한 성노예 등 전쟁범죄 관련 책임문제에서 보이는 태도와는 극명한 대조를 이룬다”고 평가했다.¹¹⁾

4. 맺음말

냉전의 대두로 인해서 샌프란시스코 강화조약은 징벌조약에서 반공조약으로 기조가 변경되었다. 이를 통해 가해국임에도 불구하고 최대수혜국이 된 일본이 동 조약을 전제로 식민지책임을 부인하는 데 한일갈

8) Frits Kalshoven, 2007, *Reflections on the Law of War: Collected Essays*, Brill, pp. 662-663.

9) Frits Kalshoven, 1991, “STATE RESPONSIBILITY FOR WARLIKE ACTS OF THE ARMED FORCES From Article 3 of Hague Convention IV of 1907 to Article 91 of Additional Protocol I of 1977 and Beyond,” *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 40, No. 4, pp. 827-858.

10) “Sixty years after Luxembourg Agreement, Germany agrees to pay more to Holocaust survivors,” *Associated Press*, 2012. 11. 15.

11) “Germany extends benefits to more Nazi victims,” *Korea Times*, 2012. 11. 19.

등의 깊은 뿌리가 있다. 한일협정 체결 과정에서 일본이 해결했어야 할 가장 중요한 과제는 ‘식민지책임’ 문제임에도 불구하고, 일본은 한일협정 조약 문안에서부터 일본군‘위안부’와 일제강제동원 피해 등 미해결 과제들이 첨예화된 현 시점까지 문제의 본질을 왜곡하며 책임을 회피하고 있다.

더욱이 샌프란시스코 강화조약에 역행하는 일본의 평화헌법 개정을 위한 ‘전후 레짐으로부터의 탈각’, 과거사를 왜곡하는 ‘역사수정주의’ 정책, 국제법을 앞세운 역사왜곡 프레임인 ‘1910년 식민지배합법론’, ‘1965년 한일협정완결론’, ‘1905년 독도영유론’ 주장 등은 동아시아에서의 전쟁책임을 청산하고 평화공동체의 구축을 위한 샌프란시스코 강화조약상의 책무를 부정하는 일본의 반복적인 폭력이다.

따라서 샌프란시스코 강화조약 전문에서 명시하고 있는 유엔헌장 원칙의 준수와 세계인권선언의 실현의무에 입각하여 동아시아 평화공동체의 토대를 구축해야 할 것이다. 먼저 유엔헌장 원칙의 준수는 타국의 주권, 무엇보다 영토주권의 존중에서 출발해야 한다. 이런 점에서 ‘1910년 한일병합조약의 원천무효’를 천명한 ‘2010년 한일지식인 공동성명’은 2001년 ‘식민주의의 역사적 종식’을 담은 더반선언의 동아시아 버전이라고 할 수 있다. 둘째, 세계인권선언의 실현의무는 국제인권법과 2005년 UN총회에서 만장일치로 채택된 피해자중심주의에 입각하여 역사현안의 인권침해 문제를 해결해 나가야 한다. 그것은 오늘날 동아시아 평화공동체를 향한 샌프란시스코 강화조약 70주년을 맞이하는 우리에게 역사가 되묻는 질문이자, 우리가 역사적 성찰로 응답해야 할 역사 정의의 과제이다.

※ 이 글은 집필자가 연구하여 작성한 것으로, 동북아역사재단의 공식입장과는 무관합니다.

『동북아역사리포트』 지난 호는 동북아역사재단 홈페이지에서 열람할 수 있습니다.

- (창간호) 보존과 철거의 갈림길: 일제 인천육군조병창 유적의 현대사
- (제2호) 시진핑 시기 험한이 고조된 원인은 무엇일까
- (제3호) 남중국해 분쟁의 역사와 현황
- (제4호) 중국 역사 교과서에 나타난 역사 공정의 변화 -신간 고등학교 세계사 교과서 속 한국과 동북아-
- (제5호) 약속 이행을 촉구받는 일본 메이지산업유산: 침략전쟁과 강제동원의 그림자
- (제6호) 중국이 주장하는 '문화원조'의 배경과 문제점
- (제7호) 미쓰비시(三菱) 사도(佐渡)광산: 완전한 역사(Full History)와 보편적 인권 의식을 공유하기 위한 현장
- (제8호) 아프가니스탄과 중국의 '일대일로(一帶一路)'
- (제9호) '종번(宗藩)' 해석과 중국 대외관계 인식
- (제10호) 서양 고지도로 확인한 우리땅 독도와 동해 표기
- (제11호) 일본의 사도광산 등재에 따른 대응 방안
- (제12호) (영문판)미쓰비시(三菱) 사도(佐渡)광산: 완전한 역사(Full History)와 보편적 인권 의식을 공유하기 위한 현장
- (제13호) 일본 언론에 공개된 '독도 사료'에 대한 비판적 검토
- (제14호) 2022년 검정통과 일본고등학교 사회과 교과서 분석
- (제15호) 경찰 자료로 보는 램지어의 '태평양 전쟁의 성 계약' 비판
- (제16호) 중국 학계의 발해사 연구의 동인(動因)과 쟁점
- (제17호) 중국인에게 한국전쟁은 어떻게 기억되어 왔는가
- (제18호) 1947년 미 군정장관, 독도 출장을 허가하다
- (제19호) 역사문제와 한일관계 -일본은 사죄하고 반성했는가-
- (제20호) 2022년 일본 참의원 선거와 한일관계 전망