

2008 International Conference

외교문서의 공개와 한일회담의 재조명
Rethinking the Korea-Japan Normalization Talks

일시 : 2008년 11월 7일(금)

장소 : 한국언론재단 프레스 센터 국제회의장

주최

국민대 일본학연구소
한국정치외교사학회

후원

학술진흥재단
일본국제교류기금
동북아역사재단
중앙일보

Date : Friday, 7 November 2008

Venue : Seoul Press Center

Organized by

Institute of Japanese Studies, Kookmin University
Korean Association for Political and Diplomatic History

Supported by

Korea Research Foundation
Japan Foundation
Northeast Asian History Foundation
JoongAng Ilbo

회의 일정

개회식

오전 9:30 - 9:50

- 개회사 **이원덕** 국민대 일본학연구소 소장
- 축사 **이창훈** 한국정치외교사학회 회장, 아셈연구원 원장

제 1세션

한일회담의 배경

오전 10:00 - 12:00

- 사회 **우철구**(영남대, 전 한국정치외교사학회 회장)
- 발표 **대일강화준비기 일본의 재한재산 요구와 「패전국의 공평성」 주장**
나가사와 유코(한국학 중앙연구원)
일본 패전 후 연합군과 민족분리
로리 왓트(위싱턴대)
샌프란시스코 강화조약과 한일관계
남기정(국민대)
- 토론 **진창수**(세종연구소) | **아사노 토요미**(中京大) | **오타 오사무**(仏教大) | **박태균**(서울대)

제 2세션

한일회담의 주요 이슈

오후 1:30 - 3:30

- 사회 **한상일**(국민대)
- 발표 **일본의 한일회담 관련 외교문서의 공개현황에 대하여: 재산청구권 문제를 중심으로**
요시자와 후미토시(新潟国際情報大学)
평화선과 한일 어업 협상
조운수(東北大)
한일기본관계조약의 합의과정에 대한 실증분석
이이범(국민대)
- 토론 **박정진**(東京大) | **니시노 준야**(慶應大) | **이소자키 노리요**(学習院大) | **김창록**(경북대)

제 3세션

인식과 평가

오후 3:50 - 5:50

- 사회 **장달중**(서울대)
- 발표 **한국의 대일 ‘안보경제협력’ 의 기원으로써 한일국교정상화**
기미야 타다시(東京大)
회의특으로 본 한일회담 한국대표단과 회담 주도자
김영미(국민대)
한중일 역사인식: 국경을 초월할 수 있을까?
리우 쩌에(早稲田大)
- 토론 **김영명**(한림대) | **호리야마 아키코**(마이니치 신문) | **후쿠시마 히로유키**(学習院大) | **정재정**(서울시립대)

PROGRAM

Greetings

9:30 – 9:50 a.m.

- Welcoming **Won-Deog LEE**
Remarks Director Institute of Japanese Studies, Kookmin University
- Congratulatory **Chang-Hoon LEE**
Address President Korean Association for Political and Diplomatic History

SESSION 1 **Issues in Context** 10:00 a.m. – 12:00 p.m.

- Moderated by Chul Koo WOO, Yeungnam University
- **Japan's Claims to Properties in Korea and "Fairness to Defeated Nations"**
Yuko NAGASAWA, Academy of Korean Studies
- **The Allies and the Unmixing of Peoples at the End of the Japanese Empire**
Lori WATT, Washington University in St. Louis
- **The San Francisco Peace Treaty and Korea-Japan Relations**
Ki Jeong NAM, Kookmin University
- Discussants
Chang-Soo JIN, Sejong Institute | Toyomi ASANO, Chukyo University
Osamu OTA, Bukkyo University | Tae-Gyun PARK, Seoul National University

SESSION 2 **Issues in Negotiation** 1:30 – 3:30 p.m.

- Moderated by Sang Il HAN, Kookmin University
- **Declassified Documents on the Japan Side: Issues in Property Claims**
Fumitoshi YOSHIZAWA, Niigata University of International and Information Studies
- **The Peace Line and Fishery Negotiations**
Youn-Soo CHO, Tohoku University
- **The Treaty on Basic Relations between the Republic of Korea and Japan: An Empirical Analysis**
Rhee-Beom LEE, Kookmin University
- Discussants
Jung-Jin PARK, University of Tokyo | Junya NISHINO, Keio University
Noriyo ISOZAKI, Gakushuin University | Chang-Rok KIM, Kyungpook University

SESSION 3 **Perception and Analysis** 3:50 – 5:50 p.m.

- Moderated by Dal-Joong CHANG, Seoul National University
- **The Normalization as the Origins of Korea's "Security-Economic Cooperation" with Japan**
Tadashi KIMIYA, University of Tokyo
- **Let the Records Speak for Themselves: The Korean Negotiators**
Young-Mi KIM, Kookmin University
- **Contending Views on History among Japan, China, and Korea: Can They Transcend National Borders?**
Jie LIU, Waseda University
- Discussants
Young-Myung KIM, Hallym University | Hiroyuki HUKUSHIMA, Gakushuin University
Akiko HORIYAMA, Mainichi Shimbun | Jae-Jeong CHUNG, University of Seoul

한일회담의배경

Issues in Context

대일강화준비기 일본의 在韓 재산에 대한 주장
- 패전국에 대한 공평성과 법적 유효성 논리를 중심으로

나가사와 유코 (한국학중앙연구원)¹⁾

목차

1. 서론: 대일강화 온건화에 대한 한국 측의 인식
2. 종전 직후 일본의 패전 인식과 미국의 일본 이용안
3. 전후 일본의 「식민영토 유지」 주장과 공평성 논리
4. 일본의 제한 재산 청구권 요구와 식민법의 유효성
5. 결론

1. 서론

한일회담 회의록 공개로 앞으로 구체적 회담의 내용뿐만 아니라 관련 정책과 이슈들 간의 관련성, 그리고 시간적 연속성을 고려한 연구가 가능해졌다고 본다. 그럼으로써 한일회담의 현재적 의미가 부각되고 한일관계 현황에도 더욱 이바지할 수 있는 날이 온다고 본다. 본고는 한일회담 개최 이전 시기 일본정부의 대한 인식(對韓認識)의 내용과 그 패턴에 초점을 두었다.

특히 회담 이전 시기 일본 정부의 대한 인식을 미국 대일정책과의 상호관계 속에서 검토할 것이다. 기존연구에서 일본의 전략적 위치 때문에 미국의 전후 대일정책은 온건했고 일본에게 유리하였다는 점은 이미 알려졌다. 아시아에서 공산주의 위협의 대두와 역코스 등으로 미국 대일정책의 온건화는 정설처럼 되어 있다. 한편 그것과 한국 문제를 둘러싼 일본의 대미 외교와의 상관관계는 아직 그렇게 많이 거론되지 않은 편이다. 패전 후의 일본을 연합국이 설정한 전후 국제체제 아래 수동적 존재로만 보면, 당시 일본의 역사인식이나 식민지에 대한 배상 의지와 능력 여부에 대한 분석이 간과되기 쉽다.

이에 본고는 구체적으로 일본 정부의 수뇌들이 전후 在韓 재산 문제를 어떻게 인식하였는가를 중심으로 미국과의 상관관계를 논한다. 특히 재산권 문제는 한일회담에서도 미군정청 법령과 대일강화조약의 관련 조항을 둘러싸고 한일 간에 해석 차이가 발생하여 쟁점으로 발현된 중요한 이슈이다.²⁾ 따라서 한일회담 이전 시기 각종 법적 해석과 인식에 대한 분석은 앞으로 한일회담의 구체적 내용 검토와 함께 구조적 이해에도 도움이 된다고 생각한다.

우선 본론에 앞서 대일강화 회의의 개최를 앞둔 시기, 한국 측이 당시 대일강화조약이나 미일관계를 어떻게 인식하고 있었는지를 본다. 특히 미일관계의 온건화에 대한 한국 측의 인식과 대응에 주목하였다. 예로 1951년 7월 대일강화조약 체결 직전에 한일회담의 한국 측 대표격이 되는 사람들의 주장을 보면, 아래와 같이 대일강화조약의 내용이 일본에 관용

1) 한국학중앙연구원(The Academy of Korean Studies), 초빙 학자(Junior Fellow),

2) 이원덕, 『한일과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』, 서울대출판부, 1996, 39-42쪽; 기미야 다다시, 「한국현대사연구에 있어서의 미국 국립공문서관 소장 자료의 이용」, 『미국소재 한국사 자료 조사보고V』, 국사편찬위원회, 2007, 93쪽,

적이라고 이미 인식하였던 것을 알 수 있다.

국내 언론계에서는 20일 하오 2시 40분부터 제1 부두에 정박하고 있는 LCI 함상(艦上)에서 사계 권위자 유진오씨(고대 총장), 張基榮(한은 부총재), 洪璉基씨(법무국장), 李建鎬씨(고대 교수)를 초청하고 대일강화조약 초안 내용을 듣기로 하였다. 이날 특히 토론된 문제는 제4조와 제2조인데 유장양씨는 다음과 같이 법적 견해를 말하였다.

△ 유진오씨: 대일강화조약 제2 초안 내용을 전적으로 검토는 못하고 나는 한국 관계분만 떼어 연구하여 보았다. 초안 내용을 여러분도 보았으면 알겠지만 금번 강화조약은 종래의 전승국이 패전국에 강제적으로 부과하는 것과는 반대로 평등적인 입장에서 조약을 맺으려고 하는 것이 뚜렷하다.

우리의 중대한 관심을 끌고 있는 것은 배상문제인데 전에는 전승국이 패전국으로부터 戰費와 국민의 손해까지 패전국에 부담시키고 있었으나 제2차 전쟁 이후 이번 대일강화조약 초안에는 원칙적으로 “지불 능력이 없다”고 인정할 때에는 안 받기로 하였다. ...3)

유진오는 당시 강화조약이 일본과 연합국 관계가 평등한 것으로 설정되어 일본에 관대하며, 배상문제는 원칙적으로 일본에 지불 능력이 없는 것으로 되어 있다고 판단하였다. 유진오는 국제법의 원칙이 과거부터 지금까지 일관된 것이 아님에도 불구하고 일본은 그들의 논리를 내세우기 위하여 국제법 원칙을 발견하려 한다며 비판적으로 보았다.

그러나 이에 대한 그의 대응안의 내용을 보면, 특히 귀속재산에 대해서는 신중한 주장을 한 것이 주목된다. 유진오는 귀속재산에 대한 일본의 청구에 대해서는 원칙으로 반대하는 것보다 한국에 있는 일본인의 재산에 대한 일본의 주장을 엄격하게 조사, 파악할 필요가 있다고 주장하였다. 결론 부분에서 한국 측은 대일강화조약의 내용이 “미국 정부가 기초한 것”임을 이해하고 한국의 태도를 결정하여야 한다는 유보적인 입장을 보이기도 하였다.

같은 자리에서 대일강화조약에 대해서 자신의 해석을 피력한 장기영 한국은행 부총재도 이해관계가 깊은 경제문제에 언급하였다. 그런데 그 내용은 대일강화조약 제2조의 “일본은 한국을 포기한다”라는 조항의 법적 해석에 관련된 것이다. 장기영은 쟁점으로서 카이로선언의 “한국독립의 승인”에 관련하여 일본의 승낙 날짜를 둘러싼 해석 차이의 가능성을 두 가지라고 지적하였다. 즉 첫째, 일본이 카이로선언을 수락한 날인 1945년 8월 9일이 일본이 한국에 대한 권리를 포기한 날인지, 둘째 포츠담 선언에 조인한 9월인가로 해석 차이가 있을 수 있다고 보았다. 그는 이에 따라 배상청구에 중대한 영향이 있다고 판단하였다.4)

당시 한일회담의 한국 측 대표격 인물의 상황 판단은 당시 미국과 일본의 대한정책을 잘 인식한 것으로 보인다. 아래에서는 당시 미일관계의 성격과 미국과 일본의 대한인식에 대해서 자세히 살펴보겠다.

2. 종전 직후 일본의 패전 인식과 미국의 일본 이용안

맥아더는 일본이 연합국과 전후 문제를 교섭하려는 태도로 인해 SCAP의 명령에 복종하지 않고 있다고 판단하였다. 맥아더는 일본 정부는 연합국 측으로부터 명령을 받는 것이지 연

3) 『민주신보』, 1951년 7월 23일, 자료대한민국사(국사편찬위원회 한국사데이터베이스).

4) *Ibid.*

합국과 교섭할 수 있는 위치에 없다고 강력하게 비판하였다. 맥아더는 일본 진주 후 2주가 지난 1945년 9월 15일, 일본 언론사의 대표회의에서 후버(Hoover) 미 태평양점령군 공보과 첩보국 국내검열부장(Civil Censorship, Office of Counter Intelligence, Public Relations Office)을 통해 일본에 대해 항의의사를 드러냈다. 그 회의에는 도메이(同盟) 통신이나 일본 국영 라디오 방송사 등 일본 국가언론기관의 책임자가 소집되었으며 일본 언론사들이 패전에 대한 인식이 부족하며 전달방식도 잘못했다고 다음과 같이 질책을 받았다.⁵⁾

...여러분이 왜 오늘 소집되었나하면...맥아더 사령관이 「일본 정부와 신문 및 라디오에 관한 9월 10일자 명령」이 준수되어 있지 않은 것에 불만을 가지고 있기 때문이다. ... 연합국은 일본을 평등한 국가로 간주하고 있지 않다는 점을 분명히 알아주기를 원한다. [여러분은] 패배한 적(敵)이기 때문에 문명국에 주어지는 권리라는 것은 아직 실제로 배워보지도 못하였다. 한 언론사는 최고사령관이 일본 정부와 교섭중이다 (negotiating)[강조는 원문: 필자]는 인상을 여론에 제공하고 있다. 협상이란 전혀 [강조는 원문: 필자] 없다. ...이는 협상이 아니다. [강조는 원문: 필자] 협상이란 평등한 관계 사이에 있는 것이다. ...일본 정부는 명령을 받는다...⁶⁾

맥아더의 항의 의사가 일본에 전달된 이후에도, 일본 정부 내에는 미국에 대하여 교섭이 가능하다는 자세가 지속되었다. 그러다가 맥아더는 1946년 1월 일본 점령군인 미8군 사령관에게 일본 정부가 아직까지도 SCAP의 점령정책에 잘 따르지 않다고 군의 주의를 환기시켰다. 맥아더가 일본이 패전국임에도 불구하고 연합국 측과 교섭할 수 있다는 생각한다고 판단한 것은 항복 선언의 조인 지연 때문이었다. 맥아더는 일본 정부가 종전 직후가 아니라 9월 2일이 되어서야 항복 선언에 조인한 것을 일본의 정치적 의지의 결과로 판단하였다. 아울러 맥아더는 1946년 1월 당시에 도 정부가 불순종적이고 일본군의 무기에 관한 연합국 명령이 집행되지 않는 점을 경고하였다.

...항복 선언은 9월 2일까지 조인되지도 않았고, 일본 정부는 일본군의 무기에 관한 어떠한 명령도 받지 않았다. 일본은 엄격한 항복조건의 수락을 피하려고 해왔고(attempting to avoid harsh surrender terms) ...이는 포츠담 선언에 위반하려는 움직임이다...이제는 이러한 자세가 일본 정부에게도 확산되어 있는 것으로 보인다.⁷⁾

한편 일본정치가들의 패전 의식의 희박성을 미국이 이용할 가치가 있다고 간주한 점이 주목된다. 예를 들어 1945년 9월 26일부터 11월 14일 사이에 전쟁부 특별고문(special consultant) 세버스키(Alexander Seversky)는 방일하여 천황 그리고 일본정치가와 군인들을 인터뷰했는데 전쟁부 장관 퍼터슨(Robert Patterson)에 제출한 보고서에서 그들의 패전 인식의 결여에 대해서 지적하였다.⁸⁾ 세버스키는 일본고위정책결정자들이 패전을 인정하지

5) 일본 국영 통신사. 한반도에서는 평양과 서울에 지사가 있었다. (Secret) Civil Censorship, G-2 Periodic Report No. 4, September 14, 1945, p. 3.

6) General Release, The Representatives of Japanese Press Conference called by Hoover, Chief Censorship Unit, Office of Counter Intelligence, GHQ, AFPAC, Public Relations Office, Hoover Papers, September 15, 1945, RG 15, Box 5, MacArthur Memorial Archives(이하 MMA).

7) (Confidential) "from General MacArthur to Commanding General, Eighth U.S. Army," January 14, 1946, RG 331, Box 785-15, NARA자료, 東京大學 総合圖書館 所藏(AG(D)03679(마이클로 피쉬)).

않고 전후 세계를 이끌어가려는 적극적 자세를 가지고 있다는 점이 그들에게 공통된다고 보았다. 이는 서양 사람의 사고와 논리로는 도저히 이해가 안 되었다. 그러나 세버스키는 이를 미국이 이용할 것을 퍼터슨에 권장하였다. 세버스키는 전후 빠른 시점에 천황을 내세워서 미국에 유리하게 이용할 필요가 있다고 판단하였다. 아울러 그는 일본고위정치자들이 패전국에도 불구하고 정신적으로 강인하고 일본이 높은 기술력을 보유하고 있다는 점을 이용 가치로 판단하였다.⁹⁾

3. 전후 일본의 한반도에 대한 이권유지 주장과 공평성 논리

미국의 인식처럼 패전 후에도 일본은 한반도에 대해서도 정치적 주장을 확실하게 내세웠다. 일본 정부는 패전 후에도 한반도에 대한 주권을 보유한다는 해석 위에서 전후 한일관계를 진행하려고 하였다. 예를 들어 8월 26일 조선총독부는 8월 24일에 종전처리회의에서 한반도의 주권이 일본의 전후 지위를 규정할 강화조약(講和條約)을 비준할 때까지 일본에 있다고 일본 정부가 결정하였음을 통보받았다.¹⁰⁾ 일본 정부는 한반도를 포함한 식민영토¹¹⁾에 대한 일본의 주권 포기 시기는 연합국에 대한 항복을 표명하는 포츠담 선언의 조인시가 아니라, 연합국과의 강화조약 체결 시에 있다고 해석하였다.¹²⁾ 일본 외무성도 9월 2일 항복문서의 조인은 단지 일본이 앞으로 체결할 평화조약에 일본이 식민영토에 대한 주권을 포기하겠다는 조항을 포함하는 것에 동의한 것에 불과하다는 입장이었다.¹³⁾ 일본 정부는 전후에도

8) To Robert Patterson, Secretary of War to Alexander P. de Seversky, Special Consultant to the Secretary of War, February 11, 1946, RG5, Box 2, Folder 4, OFF CORRESPONDENCE, APRIL-JULY 1946, MMA.

9) To Robert Patterson, Secretary of War to Alexander P. de Seversky, Special Consultant to the Secretary of War, February 11, 1946, RG5, Box 2, Folder 4, OFF CORRESPONDENCE, APRIL-JULY 1946, MMA. 참고로 종전 직후에 미 육군은 일본 지도자들을 개인적으로 만나고 정보를 수집하였는데, 미 육군 전략폭격조사단(Strategic Bombing Survey)의 조사와 조기종전파(早期終戰派) 코노에(近衛)에 대한 조사 등이 주목된다. 폭격조사단의 조사를 받은 일본인 군인 및 정치가는 무려 600명에 달하고 아베 총독도 이 조사를 받았다. 폭격조사단이 미국 본토로 가져간 일본해군 관련 조사자료의 양은 무려 50톤(ton)이 된다. 노먼(E. Norman)에 의한 전범자 코노에에 대한 조사도 11월 5일자로 애치슨 국무장관에 보고가 되었다. "Japanese aims in China and Korea, Personal Interrogated and Background: General ABE Nobuyuki, GHQ U.S. Strategic Bombing Survey(Pacific)"(이하 "Bombing Survey"), December 11, 1945, RG 243, NARA, 日本 國會圖書館 憲政室 所藏, 마이클로 필름(USB-12, R-3).

10) 財団法人中央日韓協會-財団法人友邦協會 編(1956), 『朝鮮總督府 終政の記録(一) 旧朝鮮總督府官房總務課長山名酒喜男手記 "終戦前後における朝鮮事情概要"(이하 山名手記)』 謄写版, 東京: 友邦協會, p. 47; 「終戦前後ニ於ケル朝鮮事情概要」(이 자료는 1945년 12월에 야마나나 일본정부에 제출한 자료이다); 阿部信行 關係文書(마이클로필름) R7, 日本国立国会図書館 憲政室 所藏, pp. 32-33. 원래 이 문서에는 페이지 번호가 없으나 인용 부분을 지적하기 위하여 임의로 문서의 첫 페이지부터 페이지 번호를 정하였다.

11) 일본 정부는 식민영토를 당시 가이치(外地)라는 용어로 불렀으며 일본 본토는 내지(内地)로 불렀다.

12) 横田[喜三郎], 「『ポツダム』及降伏文書/法的性質『ポツダム』及降伏文書ト主權」(이하 「法的性質」), 外務省報告, 『芳賀四郎關係文書』, 1945년 10월, 日本国立國會圖書館 憲政室 所藏(마이클로 필름) R71, 「外地關係法令整理に関する善後措置について」(「日本旧領關係のあった条約」), 外務省条約局 編 『外地法制誌 第1卷(復刻版)』, (東京: 文生書院, 1990), p. 20. 요코타 기사부로(横田喜三郎)는 1924년 동경대학 법학부 조교수 1930년 동경대학 교수로 취임한 후, 한일회담가 개최중인 1960년 10월 25일에 제3대 일본 최고재판소 장관에 취임하고 1966년 8월 6일에 은퇴, 1993년 사망하였다. 그의 지도교수는 전시국제법(戰時國際法)의 권위자 타치사구타로(立 作太郎) 박사이다. 참고로 일본과 연합국 대표가 1951년 9월 8일에 강화조약을 체결할 때까지 개최된 8차례 본회의의 의사록과 조약문은 다음 자료가 있다. State Department, United States, Japanese Peace Conference—San Francisco, California, September 4-8, 1951, Government Printing Office, December 1951.

일본이 식민통치의 근거법으로 삼은 「외지관련법」이 폐지절차를 밟지 않았기 때문에 유효하다고 해석한 것이다.¹⁴⁾ 일본 정부는 이러한 해석에 따라 총독부에게 패전 후에도 한반도에 대한 주권이 법적으로 보장되어 있다고 통보한 것이다. 이와 같은 일본 정부의 입장은 한반도의 주권이 패전과 동시에 한국 자체에 반환되지도 전승국인 연합국에도 즉시 이양되지도 않는다는 것을 의미하였다.

이에 따라 조선총독부도 미 제24군의 선발대가 인천에 도착한 1945년 9월 6일 이후에도 여전히 미국과 종전 조건을 둘러싸고 교섭을 하려고 하였다. 총독부는 미국이 일본의 식민 영토에 대한 이익 및 주권을 박탈하려는 대일(對日) 강경정책을 실시해도, 한반도에 대한 일본의 권리는 여전히 법적으로 보장받고 있다고 해석하였다.¹⁵⁾

그러나 일본 정부는 이미 미군의 남한 진주 이전부터 일본의 한반도에 대한 주권이 미군의 남한 점령으로 인해 사실상 정지 상태가 될 것이라고 다음과 같이 판단했었다.¹⁶⁾

...[조선총독부는 중앙정부로부터 : 필자] 8월 26일 종전처리회의에서 결정된 사항을 다음과 같이 전보(電報)로 받았다. 즉 이는 「조선에서 우리 주권이 이전될 시기는 독립 문제를 규정할 강화조약(講和條約)이 비준될 때이며 그 때까지 [조선의 주권은: 필자] 법률상 우리 측에 있으나, [조선은: 필자] 외국군대에 의해 점령되기 때문에 주권이 정지된 상태에 빠질 것이다。」... 다시 말해 [일본이: 필자] 조선에서 행정 업무를 속행할 여부는 진주군의 진주 상태에 따를 것이 분명하다. ¹⁷⁾

일본 정부는 한반도에 대한 총독부의 행정 업무의 정지 여부는 미군의 진주 상황에 따라 결정될 유동적인 것으로 판단하였다.¹⁸⁾ 그러나 한반도에 대한 주권과 행정권만큼은 법적으로 패전 후에도 여전히 일본에게 있다고 해석하였다.

일본의 유권 해석은 당시 미국무부의 해석과 동일하였다. 미국의 입장은 SCAP의 일본 진주 직후 1945년 8월 31일 미 국무부 「한국에 대한 권리의 이동 (Transfer of Title to Korea)」 회의에서 확인되었다. K16이라고 불리던 이 회의는 배포명단에 나온 16명에서 파악하건데, SCAP의 미국 최고위 간부들은 물론, 국무부와 전쟁부의 부처를 넘은 회의인 것을 알 수 있다. 명단에는 이 날에 삼성조정위원회(State_War-Navy Coordinating Committee: 이하 SWNCC) 극동분과위원회 위원장에 취임한 빈센트(John Carter Vincent)¹⁹⁾를 비롯, 맥아더의 정치고문 애치슨(George Atcheson), 일본의 식민 영토의 전후 관리 연구에서 일본의 한반도정책을 담당한 보튼(Hugh Borton), SCAP에서 맥아더의 측근이었던 위로비(Charles Andrew Willoughby)²⁰⁾, SCAP 민정국(Government Section)에서 일본의 신헌법 개정에 관여한 브레이크스리(George Blakeslee), 국무부 극동국 한국과 책임자 매쿰(George McCune)²¹⁾ 등이 있다.²²⁾

13) 「山名手記」, *op. cit.*, pp. 20-21.

14) *Ibid.*, pp. 20-21.

15) *Ibid.*, p. 47.

16) *Ibid.*, p. 27.

17) *Ibid.*, p. 17, pp. 32-33.

18) *Ibid.*, p. 32.

19) 이완범 『삼팔선 획정의 진실』, (서울: 지식산업사, 2001), p. 222.

20) 위로비의 경력은 다음과 같다. 1940. 6 마닐라에서 필리핀 군관구사령부 참모 제4부장, 1941 미국동륙군사령부 참모 제2부장, 1942.4 연합국남서태평양지역총사령부 참모 제2부장, 1945.3 미태평양육군총사령부 참모 제2부장, 1945.8-1951.5 SCAP 참모 제2부장을 겸임, 1947.1 극동군총사령부 참모 제2부장. 「자료해제」, 『Papers of Major General Charles A. Willoughby』, 일본국회도서관 헌정실 소장.

이 회의의 주제는 한반도의 독립문제에 관련한 일본의 한반도에 대한 주권 보유에 관련하여 미국의 입장을 확인하고 일본에 진주한 SCAP의 대응을 결정하는 것이었다. 이 회의에서 확인된 것은 미국은 전쟁에 승리해도 적국(敵國)의 식민 영토에 대한 주권이 전승국에 자동적으로 이동되지 않는다는 국제법의 선례였다.²³⁾ 그리고 일본이 연합국에 대한 패배를 선언한 항복 선언 자체가 일본이 보유한 한반도에 대한 주권을 전승국 미국에 이양시키지는 않다는 입장을 아래와 같이 확인하였다.²⁴⁾

...점령 자체는 영토에 대한 주권의 변경을 초래하지 않는다. 제 1차 세계대전 중 전쟁에 의해 점령된 영토에 대해서도 점령에 의해서가 아니라 평화조약과 같은 적절한 법적 저치가 있을 때까지 법적 변화가 없었다. ... 항복조항에 대한 조인, 그리고 한국(Korea)에 대한 연합국의 군사적 점령은 일본의 한국에 대한 주권을 상실하게 하거나 연합국 측이 한국에 대한 신탁통치를 수립하는데 필요한 법적 권한을 부여하지 않는다. 일반적으로 영토주권의 이동은 공식적 조약에 의한 이양에 의해 이루어진다. ... 포츠담 선언은 일본 정부가 SCAP가 지시한 명령을 집행할 것을 전제로 규정한 것이며, 일본 정부가 실행하지 않을 경우에만 SCAP가 직접적 행위를 실행할 것을 규정하고 있다. 따라서 일본은 4개 연합국에게 한국의 권리와 자격을 이양하라는 명령을 받아야 한다. ... 25)

이에 이어 미국은 일본 정부의 포츠담 선언 조인 후에 같은 주제로 회의를 다시 한 번 소집하였다. 1945년 11월 5일 회의는 8월 31일과 11월 5일 사이에 발생한 일본의 입장 변화를 다음과 같이 정리하였다.

일본 정부는 9월 2일자로 포츠담 선언을 수락하였다... 일본 정부는 한국(Korea)이 해방 후에 독립하는 것과 일본의 주권이 일본열도 및 연합국이 규정한 제소도(諸小島, such minor islands as the Allied Powers determine)로 제한하는 것에 합의하였다...일본의 포츠담 선언 조인은 한국에 대한 일본의 권리를 "연합국에게" 포기한 것을 의미하지 않는다...²⁶⁾

미국은 일본이 조인한 포츠담 선언이 법적으로 일본의 한반도에 대한 주권 포기를 규정한 것이라고 해석하였다.²⁷⁾ 그러나 미국은 아래와 같이 일본의 포츠담 선언 조인은 한반도의 주권을 포기할 것에 승인하였으나 일본의 권리가 연합국 또는 한민족(Korean)에 이양된 것을 의미하지 않다고 결론 내렸다.²⁸⁾ 이러한 상황에서 미국은 포츠담 선언 조인 후의 타개책을

21) 백큐은 당시 한국문제에 관한 한 전략정보국(Office of Strategic Service: OSS)에서 가장 권위 있는 전문가였다. 그의 경력에 대해서는 이하를 참조. 정용욱, 『해방 전후 미국의 대한정책』 (서울: 서울대학교출판부, 2003), p.103, 주 83.

22) (Secret) "Transfer of Title to Korea"(이하 "Transfer, August 31"), Discussion 2, August 31, 1945, RG 59 Box 12, NARA, p. 5(Inter-Divisional Area Committee on the Far East).

23) "Transfer, August 31", Discussion 2, August 31, 1945,

24) 국무부가 이러한 사례를 법적 근거로 삼을 때 참고로 한 법령은 녹스 (Knox)와 무어 (Moore) 그리고 라이트 (Q. Wright)등, 미국의 세계적인 법학 및 정치학자들이 집필한 국무부 법령집 *Digest of International Law* 및 점령과 관련한 미국의 국내법(U.S. Rules of Land Warfare, Section 273, 275)이다. "Transfer, 31 August," Discussion 2.

25) *Ibid.* pp.2-5.

26) *Ibid.*, p. 2.

27) *Ibid.*, p. 1.

28) *Ibid.*

아래와 같이 구상하였다.

일본의 한국에 대한 주권을 제거하고 미국이 직접 관리하면서 신탁통치를 수립할 수 있도록 미국의 정책을 결정할 것. ... 영토 주권의 이동이나 종료는 공식적 조약에 의해 수행되기 때문에 일본이 대일강화조약에서 일본의 한국 주권포기 조항에 조인하도록 요구할 것. ...일본의 한국에 대한 주권 포기과 한국의 주권 상황을 공식적으로 제시할 필요성에서, 일본 영토를 최종적이며 완전하게 규정할 때까지 이 문제를 연기할 수 없다. 아마도 일본 영토를 최종 및 완전하게 규정하는 일은 늦어질 것이다. 연합국 측은 일본의 제도도를 규정하는데 합의에 도달하지 못하였다. 특히 류큐(琉球)와 이즈(伊豆) 그리고 오가사와라 제도(小笠原諸島), 쓰시마(對馬)에 대하여 합의를 보지 못하였다. 일본은 이제 이러한 점령지의 행정관리자가 아니다라는 점에 대해서 합의를 본 반면, 아직까지 이 섬들의 장래 권리와 [연합국간: 필자] 배정 문제에 관한 이해가 없다. ...연합국 측이 한국의 주권 상황에 대해서 조속히 선언문을 발표할 것이 바람직하다.

결론: 일본의 한국에 대한 주권은 일본의 항복 선언에 의해 종료되었지만 일본의 기존 주권(former sovereignty)은 연합국 및 한국인에 이동되지 않았다. 대일강화조약(對日講話條約)으로 효력을 갖게 될 일본과의 영토 규정이 결정되기 전에, 한국의 법적 상황에 대해서 가능한 빨리 규정하는 것이 바람직하다. ... 대일강화조약에 일본이 한국의 주권을 포기한다는 점을 확실히 언급한 조항을 삽입해야 한다.²⁹⁾

일본 귀족원 의회³⁰⁾에서도 한국에 대한 이권 주장 요구가 있었다. 이는 역시 정부가 SCAP과 교섭할 필요가 있다는 주장이었다. 1945년 12월14일, 세키야 데이자부로(關屋貞三郎)는 「재외동포 구원에 관한 질문주의서(在外同胞救援に關する質問主意書)」를 의회에 제출하면서 재한 일본인 재산에 관하여 아래와 같이 주장하였다. 그리고 그의 제의서는 의회에서 승인을 받았다.

... 우체국 예금도 이번 달 14일부터 지불 정지가 되었고 재한 일본인은 모두 정부에 대하여 유감을 표시하였다. 각하[수상:필자]의 힘으로 앞으로 제국의회에서도 동포를 위하여 힘을 써주시기를 바라며 맥아더 사령부에 대하여도 교섭을 부탁드리고 싶다. 미국인은 성의와 열의를 보여준 대단히 우수한 민족이기 때문에 개인의 사유재산에 대해서도 어느 정도 완화해 줄 것으로 믿는데 ...조선에 살고 있었던 일본인의 우체국 예금만이라도 무효화가 되지 않도록 정부가 열심히 사령부에 대하여 교섭할 것을 거듭 부탁드립니다.³¹⁾

주목되는 것은 대일강화를 준비하는 기간, 일본 국회에서 한반도에 대한 요구 내용이 국제법 학자 등에 의해 강력해지고 있었다는 것이다. 연합국 측에 대한 일본의 교섭 준비에 대한 요구도 높아지고 있다. 특히 대일강화조약을 둘러싼 연합국 측과의 교섭에 대해 적극적

29) *Ibid.*

30) 귀족원은 황실 가족(皇族)과 화족(華族)의원 그리고 칙선의원(勅選議員)으로 구성된 황실의 협조기관이었다. 당시 일본 의회는 귀족원과 중의원의 양원제를 취하였다. 입법권은 천황에 있었기 때문에 중의원에는 예산문제를 먼저 의논할 예산선의권(予算先議權)이 있었지만, 실제로는 귀족원의 입장이 더욱 강하였다. 1

31) 「第89回 貴族院本會議會議錄 11 号」 1945년12월14일, 세키야 데이자부로(關屋貞三郎)의 발언.

으로 요구하겠다는 일본의 자세는 강화조약의 성격 규정에도 반영되어 있다. 일본은 앞으로 체결할 강화조약의 내용은 국제사회에서 일시적이 아닌 항구적 평화를 구축하는 틀을 마련하는 것이 되어야 한다고 하면서 평화 개념을 강조하였다. 그러나 전후 일본 국회에서 평화라고 주장된 것은 아래와 같이 패전국의 입장을 반영하자는 내용이었다.

강화조약 체결이 목전에 다가오고 있는데...우리 일본이 패전국으로서 연합국의 의견에 따라야 하는 위치에 있다는 점은 우리가 전쟁에 패한 국가로서 어쩔 수 없는 것으로 각오하고 있습니다. 그러나 평화조약이 전쟁의 결말을 짓기만 하는 일시적 강화조약이 되면 안 되며 향후 연합국과 우리 일본 간에서 오랫동안 평화를 지속한다는 맥락에서 체결되어야 합니다. 이 점은 일반적으로 연합국들도 그런 식으로 생각하고 있을 것으로 이해됩니다. 이 점에 대해서는 미국 측에서도 대부분이 가장 공정하고 도의적(道義的)으로 그렇게 인식하고 있기 때문에 우리에게도 다행이지만, 우리 일본은 명령받는 대로 따라야만 하는 것이 아니며, 이 평화 교섭에 대해서 주장해야 하며 ...이는 일시적인 교섭 담판(談判)이 아니라 충분한 준비를 필요로 하는 것은 물론입니다. 첫째, 평화조약이 참으로 지속적이며 영구적인 것이어야 하며, 꼭 정의와 공정성에 맞는 것이 되어야 하고, 그것이 아무리 전쟁의 결과라고 해도 정의에 어긋나고 공정성에 맞지 않는 조건으로는 평화가 영속(永續)될 리가 없기 때문에 ...세계대전 때 월슨 미국 대통령이 4개 원칙을 들면서 평화는 정의, 도의에 맞아야 한다고 주장하였다...³²⁾

월슨의 이름까지 거명하면서 1947년 5월 3일 신헌법 시행 직전의 제92회 제국의회에서 전후 국제 평화를 “패전국과 전승국의 공정성을 보장하는 정의(正義)에 입각한 것”으로 주장한 사람은 야마다 사부로(山田三良)였다.³³⁾ 이 귀족원 의회는 기득권 세력들이 신헌법이라는 신질서의 설정을 앞두고 자신들의 의견을 재정리하고 국정으로 반영하려는 의미가 있었을 것이다. 야마다는 제국의회에서 외무성과 사법성 관련문제를 다룬 제2분과 담당위원(第二分科擔當委員)이기도 하였기 때문에, 그의 발언은 일본 정부에 직접적 영향을 줄 수 있었다.³⁴⁾ 야마다는 또한 일본 학회에서 영향력이 있는 대표적 학자만이 등록된 일본학사원(日本学士院) 원장으로 학회에서의 권위도 가졌다. 그의 지위 및 프로필을 볼 때, 그의 발언은 일본 학회는 물론 한국 관련자의 의견을 대표한다고 판단된다. 무엇보다도 그의 질의에 대한 답변으로 요시다 수상이 일본 정부는 야마다의 주장대로 대일강화를 준비하고 있다고 답변하고 그의 논리를 그대로 승인하였기 때문에 야마다의 논리는 주목할 만하다.³⁵⁾

야마다는 일본 정부가 알타 회담이나 포츠담 선언의 영토조항에 순종하는 것이 연합국에도 좋지 않다는 논리를 전개하였다. 그는 일본은 연합국과 대결하려는 것은 아니지만 연합국은 도리(道理)와 공정성을 내세우면서 일본에게 정당하지 않는 조건을 제시한 점에 대해 반성해야 한다고 주장하였다. 그는 나아가서는 일본 정부가 연합국과 평화조약의 내용을 둘러싸고 교섭할 필요가 있다고까지 주장하였다. 그는 일본 정부는 연합국 측의 주장이 얼마나 무

32) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 야마다 사부로(山田三良)의 발언, p. 5.

33) 그의 자세한 경력과 업적에 대해서는 다음을 참조. 淺野豊美, 「山田三良」, 伊藤隆編 『近現代日本人物資料情報辞典』 吉川弘文館, 2004.

34) 「第90回 帝国議會貴族院貴 本會議 議事速記録 第23號」, 1946年 8月 26日, 회의록정보, p. 221.

35) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 요시다 시게루(吉田茂) 수상의 발언, p. 6.

리한 것인지를 일목요연하게 연합국 측에게 인식시켜주어야 할 의무가 있다고 보았다. 그는 일본 정부가 연합국과의 교섭에서 유리한 결과를 확보하기 위해서 역사적 전례에 대해 정밀히 연구조사를 하는 것이 필수라고 강조하였다.

공평성과 정의는 구체적으로 식민영토에 대한 논의에서 전개되었다. 일본 정부는 강화조약이라는 항구적 전후 규정에서 연합국이 일본의 구(舊) 식민 영토를 거론할 것이라고 알고 있었다. 특히 야마다의 논리는 일본의 식민 영토가 인민에 대한 평화라는 미명 아래 연합국 측으로부터 무리한 방법으로 강제적으로 몰수될 위험에 봉착하였다고 인식하였다.³⁶⁾

평화조약 체결이 목전에 다가오고 있는 오늘날에 ...일본 당국(當局)이 각 방면에서 힘을 모아 최 대한 조속하게 정밀조사를 추진하는 것이 가장 중요하다. 일본이 요구하지도 않은데 연합국 측이 스스로 그러한 재산을 반환할 리가 없다. 우리 일본국의 입장으로는 개인의 재산에 대한 주장을 확실하게 증명함으로써 평화 담판(談判)[강화회의: 필자]의 기초가 되게 해야 하기 때문에 그러한 자료도 없이 평화담판에 임한다는 것은 준비가 없다는 말과 똑같다. 하루라도 빨리 가장 정확한 증거 자료를 준비해서 평화담판에 임해야 한다. 아주 신속하게 조사를 시작할 것을 요청한다. 일본 측이 연합국 측에 일본의 손해를 설명하지 않으면 연합국 측은 일본에게 어느 정도 손해가 있는지를 알 수 없기 때문에 이러한 문제는 아주 신속하게 추진해야 한다.³⁷⁾

이상 야마다의 발언에 대해 요시다 수상이 일본 정부가 그의 주장대로 대일강화를 준비하고 있다고 답변한 것은 이미 상술하였다. 그런데 더욱 주목되는 것은 요시다의 당시 국내 학자의 협조를 더 강조하고 있다는 것이다. 요시다의 발언에 의하면, 일본 정부가 진행한 타국의 강화조약에 대한 사례 연구는 외무성이 주도하였다. 주제의 내용이나 당시 요시다가 외무성 대신도 겸임하였기 때문에 이는 자연스런 귀결이다. 그러나 일본 정부는 아직까지 강화 조약의 내용을 구체적으로 알지 못 하였기 때문에 학자들의 도움으로 타국의 강화조약을 선례로 연구할 필요가 있었다. 요시다의 발언에 따르면, 1947년 3월 당시 일본 정부는 이탈리아, 그리고 추축국(樞軸國)의 피(被)식민국가 유고 등에 대한 강화 조약을 참고로 하여 SCAP 측과의 교섭을 준비 중이었다. 단지 일본 정부는 대일강화회의의 중요 주제와 쟁점들을 파악하고, 조약 내용을 예상하고 포괄적으로 사전 연구를 하는 것을 마쳤을 뿐이고, 일본 학자 등 전문가들과 SCAP 측과의 교섭을 준비 중이었다.³⁸⁾

강화조약 내용의 전모(全貌)에 대해서는 아직 공식 발표가 없었다. 독일의 강화조약에 대해서도 모스크바 외상회의가 개최된 것이 화제가 된 것뿐이다. 대일강화조약(對日講和條約)의 전모에 대해서는 전혀 아는 바가 없다. 그러나 ...이탈리아에 대한 조약, 혹은 추축국(樞軸國) 부속 영토였던 ... 불가리아, 유고 기타 국가에 대한 조약 등을 보고 추정해 보니, 일본에 대한 조약이 어떠한 것이 될 것이며, 어떠한 성격이 될 것인지, 그리고 어떠한 것들이 주된 주제가 될 것인가에 대해서 일본 정부는 이미 상당히 연구했고 만사에 누락이 없음을 기대하는 바이다...³⁹⁾

36) *Ibid.*, p. 5.

37) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 야마다 사부로의 발언, p. 4.

38) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 요시다 시게루의 발언, p. 6.

39) *Ibid.*,

4. 일본의 제한 재산 청구권 요구와 식민법의 유효성

귀족원 본회의 야마다 발언에서 더 하나 주목되는 점은 요시다 수상에게 구 식민 영토의 회복과 일본이 식민 영토에 설립한 공장 등 일본 재산을 청구할 것을 주장한 것이다. 야마다는 일본 정부가 연합국에 대하여 일본 국민 개인의 재산권 보호를 인정하도록 노력할 것과, 일본의 구 식민 영토에 대한 연합국의 일방적인 몰수가 부당하다는 것, 그리고 일본 국민 개인이 연합국으로부터 재산권을 보장받을 수 있도록 일본 정부가 지원할 것을 요청하였다. 야마다는 국제법 학자로서 제2차 세계대전의 전후 처리는 19세기 말에 국제법 선례에 따라 개인의 재산권을 보장한 것 보다 한층 더 나은 정부 보호를 실행할 수 있다고 강조하였다.⁴⁰⁾

그러나 야마다의 논리는 일본에 유리한 일방적 해석이 있다. 특히 전후 일본 정부가 내세운 한반도에 대한 법적 해석과 상반된 부분이 있다. 야마다는 연합국 측이 사할린 거주 일본인을 일방적으로 소련인으로 그리고 사할린을 소련의 영토로 일방적으로 취급하는 것은 수용하기 어렵다고 주장하였는데 그 이유로 사할린의 영토변경에는 주민의 동의를 필요로 한다는 점을 들었다.⁴¹⁾ 이는 일본 정부가 한반도의 영토주권에 대해 한국인의 동의와 무관하게 식민 모국으로서 법적 권리를 주장한 것과 충돌되는 해석이다.

야마다는 한반도에 대해서도 요시다에게 자기 의견을 전개하였다. 야마다는 재산권문제 가운데 특히 한반도 내 일본인 재산권 청구문제를 시급한 과제로 지적하였다. 일본 정부가 추진한 제한 재산청구 방법은 법적 해석에 입각한 것이었다. 요시다 수상도 야마다가 권장한 「정부 주도 개인 신청 방식」에 동의하였다. 이 방법은 다음과 같이 한국의 독립 이전에 일본 정부가 앞장서서 일본인 개인들의 신청을 모아놓고, 연합국에 강력하게 주장하려는 안이었다.

...우리 일본국에서 조선인의 재산과 생명이 보호받고 있듯이 조선에 있는 일본인의 재산과 생명도 보호받아야 한다. 장래 조선에 정부가 수립되면 꼭 그렇게 되어야 한다. 그렇지 않으면 조선과 일본 사이에 앞으로 평화관계가 성립되지 못한다. ...조선에 거주한 개인의 재산과 토지나 가옥(家屋) 등에 대해서 개인이 신고하게 하고 이를 조사해서 강화조약을 체결할 시에 어떻게 보호 회복되어야 할지를 지금부터 충분히 조사해서, 조선에 독립정부가 수립되기 전에 일본 정부가 미국이나 러시아 등 현재 조선을 점령해서 보호하고 있는 당국에게 어느 정도가 일본인의 재산이며 앞으로 어느 정도를 일본 정부가 조선에서 이전(移轉)할 것인 지에 대해서 확실한 재료를 가지고 조사할 필요가 있다. 조선 관련 문제에 대해서는 보다 신속하게 조사하는 것이 요청된다. 이는 대장대신(大藏大臣)만 믿고 기대해서 되는 일이 아니기 때문에, 정부 전체에게 요청하는 바이다.⁴²⁾

야마다는 제한(在韓) 일본 재산청구권에 대해서도 같은 맥락으로 일본 정부가 종전을 계기로 한반도에 남겨둔 재산에 대하여 당연히 청구권도 제기할 수 있다고 주장하였다. 왜 그랬을까? 야마다의 주장은 두 가지 점에서 일본의 입장만을 내세운 것이다. 하나는 한반도는 일본의 일부라는 해석이며, 다른 하나는 한반도의 독립은 일본으로부터의 분리라는 점에서

40) *Ibid.*, p. 5.

41) *Ibid.*

42) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 야마다 사부로 의 발언, pp. 4-5.

일본이 승인해야만 성립된다는 점이다.

...평화적 담판을 기다리지 말고 시작해야 할 문제는 특히 조선 문제이다. 조선은 평화조약의 체결로 독립될 것으로 되어 있지만 이미 일본은 독립을 인정하였고 독립정부의 준비가 시작되었다. 따라서 조선과의 관계는 특별한 관계로 보아야 한다. 조선은 일본의 일부분이었고, 일본은 조선의 독립과 분리를 인정해 줄 입장에 있고, 그리고 조선과 일본 사이에는 전쟁이나 적대행위가 있었던 것도 아니다. 따라서 조선에 있는 일본인의 재산을 조선이 몰수한다는 것은 있을 수가 없는 일이다.⁴³⁾

일본 정부와 외무성은 민간 조사 회사를 동원하면서 재산청구권 문제를 연구하였다. 전후 일본 정부는 연합국 측과의 관계를 고려해서 정부가 실행하지 못하는 청구권에 관련된 경제 문제를 민간인 회사에 일임하여 그들이 조사하게 함으로써 강화조약 체결에 대비하였다. 그 대표적 예가 세계경제조사회를 위한 보조금 마련이었다. 일본 정부는 당시 임시 제보조금(臨時諸補助金)이라는 명목 하에 22만 5천엔(円)의 예산을 의회에 제출하였는데, 이는 다른 아닌 청구권 문제에 대한 조사와 그 보고서를 준비하기 위한 활동자금이었다. 의회에서는 외무성이 동일한 성격의 보조금을 이미 상정한 점과 그 조사회(調査會)의 성격 및 활동을 의문시하는 의견도 제시되었다.⁴⁴⁾ 그러나 정부와 외무성의 주장대로 세계경제조사회에 대한 보조금 지원이 추진되었다.

정부와 민간회사와의 협조는 외무성이 종전 직후부터 청구권 문제를 연구하고 있으나 그것만으로는 불충분하다는 비판이 제기되었던 것⁴⁵⁾과 밀접한 관련이 있다. 당시 외무성에서 종전문제를 담당한 오키자키(岡崎)의 국회 답변은 이 사실을 잘 말해준다.

세계경제조사회에는 긴 역사가 있고 잘 훈련된 많은 직원이 있다. 외무성의 경제문제 조사와는 성격을 달리한 여러 가지 실제적인 조사자료와 경험이 있기 때문에, 가능하면 그쪽 방면의 조사를 이용하는 것이 전체의 이익이 된다는 생각에서 특별히 [세계경제조사회에 대한 예산을: 필자] 상정하였다. 단, 금년도는 작년도에 비해 약간 보조금의 액수를 삭감했으나, 이 [민간회사의: 필자] 조사와 [정부의 조사: 필자] 양쪽에서 경제문제 조사를 완벽하게 하는 것을 기대하는 바이다.⁴⁶⁾

5. 결론

이상 전후 일본 정부의 재산권 인식을 일본의 패전 인식과 관련해서 살펴보았다. 결론으로서 다음 몇 가지를 정리할 수 있다. 첫째, 한일회담 이전에도 재산권 등 권리에 대한 인식 차이, 특히 법적 해석 차이가 존재하였다. 그리고 이 해석의 차이는 한미일 간에서 어느 정도 인식되었을 것으로 예상된다. 그러나 이러한 법적 해석 문제는 국제관계에서 정치문제로 발전될 가능성이 높은 주권을 비롯한 국가와 국민의 기본적 권리에 관련된 것이었다. 둘째,

43) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 山田三良 博士의 발언, p. 4.

44) 「第90回 帝国議會貴族院 予算委員會 第二分科會(外務省, 司法省) 議事速記録 第1號」, 1946年 9月 6日, 나가이 마츠조(永井 松三)의 발언, p. 4.

45) 「第92回 帝国議會貴族院 予算委員會議事速記録 第6號」, 1947年 3月 22日, 야마다 사부로(山田 三郎)의 발언, p. 4.

46) 「第90回 帝国議會貴族院 予算委員第二分科會(外務省, 司法省) 1號」, 1946年 9月 6日, 오키자키 가즈오(岡崎勝男)의 발언, p. 4.

일본의 한반도에 대한 전후 주장은 일본의 패전에 대한 인식과 패전에 따른 역사 및 법적 인식의 부족과 관련되어 있었다. 셋째, 일본의 전후 대한반도 권리 요구는 미국과의 교섭 가능성을 높게 판단한 것과는 관련되어 있다. 넷째, 시간의 경과에 따라 일본의 요구는 강경해졌다. 이는 미일관계의 성격 변화와 동시에 일본 측이 학계, 민간단체 등을 총동원하여 학문적 및 재원적으로 대일강화회의를 대비한 결과로 보인다. 마지막으로 일본기득권의 논리가 시간에 따라 모순의 측면을 보여주었음에도 불구하고 그들은 구 통치법의 유효성을 주장하여 한반도에 대한 이권에 관련한 주장을 관철시키려고 하였다.

Rethinking the Korea-Japan Normalization Talks

7 November 2008

Session 1: Issues in Context, 10:00 a.m.

題名：日本敗戦後の連合軍と民族分離

米国ミズリー州セント・ルイスのワシントン大学

ローリー・ワット、準教授

Title: The Allies and the Unmixing of Peoples at the End of the Japanese Empire

Lori Watt, Assistant Professor, Washington University in St. Louis

- A. 今までの研究課題『帝国の帰還：戦後日本における引揚と復帰』
When Empire Comes Home: Repatriation and Reintegration in Postwar Japan.
Harvard University Asia Center, 2009.

「引揚者」はどのようにつくられたのか、戦後日本にどのような役割をはたしたのか。

- B. 議題：1945年から1946年の人口移動を理解するために、様々な視点からの東アジアの人々の分類を把握

- C. 米政府、米軍の目から見るアジアの人々

1. 1945年8月20日：OSS, "Japanese Civilians Overseas." アメリカ中央情報局 (CIA)の前身である戦略諜報局のレポート：

- a. 「海外日本人」とは
- i. 西洋への移民、戦争に伴う移民、長く支配した所への移民
 - ii. "Koreans and Formosans are excluded from the category of "Japanese nationals", but natives of the Ryukyu Islands are included, although ethnically they differ somewhat from the Japanese." 1.
- b. 米政府、米軍が様々な現地政府と協力しながら、国際組織を作り、海外にいる日本人を帰国させよう。
- i. "Decisions as to their legal status, property rights, and disposition, including their removal from liberated areas, will be made by the countries concerned or will be arrived at by international agreement. Negotiations with other nations in this field will be carried on through the US State Department. If, however, repatriation of some or all of the Japanese nationals overseas is decided upon, the problems of the military authorities will be greatly augmented unless a special international organization is created to deal with the whole subject of repatriation."

- c. 朝鮮半島に残留する可能性
 - i. "There are several Japanese-held areas of which the disposition is uncertain. The most important of those is Korea, where there are many Japanese. If some form of international control is decided upon, the changes (sic) that at least the long-time residents may remain will be better than if Korea is give immediate independence." 41
 - d. 台湾に残留する可能性もある
 - i. "If areas like Formosa are allowed considerable autonomy, the situation may be further complicated by the possibility that the governments of those areas may take a different attitude toward the Japanese than that of the Chinese national government. In such a case, Japanese in China might migrate within Asia rather than return to Japan." 42.
2. Commander in Chief, Pearl Harbor, 19 November 1945
- a. 適の利益をもたらして、わが海軍に害しないように
 - i. "avoid being drawn into situation where our Navy become transportation agency for benefit enemy personnel to detriment our own men"
3. United States Army Military Government in Korea, Headquarters. "Repatriation from 25 September 1945 to 31 December 1945." (Report). Prepared by William J. Gane. Seoul, 1946.
4. Lieutenant Ibragimoff, 17 March 1946
- a. 天津の朝鮮人は非常に苦勞しているから移動させる必要がある。
5. Colonel Wittmann, 6 April 1946
- a. 台湾に日本の技術者を留用させることに失敗
 - i. "I'm sorry that we lost the battle on the retention of Japanese technicians in Formosa. I personally put all the pressure on the Governor General of Formosa that was conversationally possible, including some statements not for the record."
 - b. 中国から「ジャプス」を退散させられる
 - i. "I have also driven as hard as humanly possible to assure all Japs are removed from China proper and think I'll win this contest."

- c. 中国からいまいましい朝鮮人も追い出されてよかった
 - i. "I especially want to thank you for your most recent help in getting these damned Koreans out of here. Life could be so simple without them!"

C. 敗戦直後の『京城日本人世話会々報』にみる帝国の終焉

1. 1945年8月18日「京城日本人世話会」創設、総督府の要請で「京城内地人世話会」に変更(森田『朝鮮終戦の記録』133-34)
2. 1945年8月25日「京城日本人世話会」の役員会で穂積真六郎会長「帰るものは帰り、とどまるものはとどまるようにしたい」。つまり、帰国と残留(平和祈念事業特別基金、檜山幸夫氏の「解説」1)
3. 1945年9月2日『京城内地人世話会々報』第1号発刊
 - a. 『京城内地人世話会々報』第1号~第12号 1945年9月2日
 - b. 『京城日本人世話会々報』第13号~第123号 1945年9月15日 1945年2月1日
 - c. 『移動会々報』引揚列車中の第1号 1945年2月6日
 - d. 内容：平和祈念事業特別基金『京城日本人世話会々報』の「解説」の分析による
 - i. 引揚 30.4%
 - ii. 寄付 寄贈その他 17.3%
(求人、尋ね人、募集(ぼしゅう)、軍人遺族、召集解除者の招集、沖縄県人への案内、日本人登録、諸注意)
 - iii. 避難民の援護救済 14.5%
 - iv. 米軍 10.2%
(財産問題に関する米軍方針も含む。太平洋米軍陸軍総司令部布告、日本人に対する告示や規則)
 - v. 世話会活動 語学講習 5.9%
 - vi. 世話会活動 機構、組織 5.7%
 - vii. 日本人論 3.6%
 - viii. 3%以下：財産、内地事情、世話会活動の学徒隊・撫子隊、朝鮮再建、国家再建、相互扶助、沈静化

D. 旧満州における新聞

1. 『東北導報』瀋陽版、長春版
 - a. 引揚、帰国後の生活 露天商
 - b. 国民軍からの啓蒙
 - c. 人々の分類
2. 『東北韓報瀋陽版』(韓国語)

E. 1945年から1946年までのアジアの人々の分類を把握

1. 米政府、米軍からの見方：

- a. 戦略諜報局：日本人が追放されれば、連合軍の占領に負担になるから問題を解決せよ。
- b. 1945年11月真珠湾における日本人のみかた
 - i. "enemy personnel"
- c. ワシントンにおける国務省
 - i. 連合国、枢軸国の人々
 - ii. 中国人はクーリーのでわなく、連合国の避難民 ("stranded nationals of an Allied power")
- d. アジアに進駐した米軍：移動させなければならない人々：
 - i. 「ジャプス」「JAPATS」(Japanese Repatriates)
 - ii. 「琉球人」
 - iii. 「いまいましい朝鮮人」
 - iv. 「クーリー」
 - v. 同情的、軽蔑的、人種的

4. 京城日本人世話会会報

- a. 米軍による、日本人の引揚が強制的
- b. 1945年9月15日「内地人」から「日本人」へ
- c. 1945年9月17日に「朝鮮語講習会」から1945年9月25日に「簡単な会話手引き」英会話1946年1月10日まで
- d. 「世話会がいかにかに民心掌握を重視していたかわかる」解説、5.
- e. 帝国主義的な構造から国民国家の構造へ

F. これからの課題：一方日本帝国の終焉のために、国民国家の構造への変化。同時に日本の軍人、一般市民を帰国させるために進駐した連合軍が東アジアの人々を人種的に分類し、移動させた。この二つのながれがのかさなりはどのような意義を持ったのかが興味深い。

参考文献

浅野豊美『脱植民地化プロセスとしての戦後日本の対アジア外交の展開と国内制約要因』日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究 (B) 研究成果報告書 2007

浅野豊美監修・解説『故郷へ帝国の解体・米軍が見た日本人と朝鮮人の引揚げ』(現代史料出版2005年9月)

Gane, William J. "Foreign Affairs of South Korea, August 1945 to August 1950." Ph.D. diss., Northwestern University, 1951.

平和祈念事業特別基金『京城日本人世話会々報』資料所在調査結果報告書 別冊
東京：1999.

檜山幸夫「解説」『京城日本人世話会々報』資料所在調査結果報告書 別冊東
京：1999, 1-11.

"Incoming Message To COM7THFLT INFOR TO CINCAFPAC ADV, CNO,
COMGENCHINA From CINCPAC PEARL, 19 November 1945." In China File
No. 1, Box 380, RG 331 (Allied Operational and Occupation Headquarters, World
War II) 290/10/14/06, NARA

"Incoming Message 17 March 1946." China File #3, Box 380, RG 331 (Allied
Operational and Occupation Headquarters, World War II) 290/10/14/06, NARA.

加藤聖文『海外引揚関係史料集成』ゆまに書房, 2002.

Letter from Colonel Wittmann to General Dumas, 6 April 1946. China File #3, Box 380,
RG 331 (Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II)
290/10/14/06, NARA.

森田芳夫『朝鮮終戦の記録：米ソ両軍の進駐と日本人の引揚げ』巖南堂書店
1967.

小熊英二『〈日本人〉の境界：沖縄・アイヌ・台湾・朝鮮植民地支配から復帰運
動まで』東京：新曜社、1998.

『東北韓報瀋陽版』（韓国語）、1947年6月—1948年10月 中国国家図書館外字新
聞閲覧室所蔵

『東北導報』瀋陽版、長春版は中国国家図書館外字新聞閲覧室所蔵。1946年の
長春版夏の分は加藤聖文『海外引揚関係史料集成』補遺第3巻(CD Rom)ゆま
に書房, 2002にある。

United States Army Military Government in Korea, Headquarters. "Repatriation from 25
September 1945 to 31 December 1945." (Report). Prepared by William J. Gane.
Seoul, 1946.

United States, Office of Strategic Services, Research and Analysis Branch. "Japanese
Civilians Overseas." (Report no. 2691). Washington, 1945.

일본패전후의 연합군과 민족분리

미국 세인트루이스 와싱턴 대학
역사학과 조교수
로리 왓트

- A. 내년 출간될 줄지 *When Empire Comes Home: Repatriation and Reintegration in Postwar Japan*. Harvard University Asia Center, 2009
에서는 2차 대전 종전 후 본국에 송환된 일본의 “히키아게샤”
 (“引揚者”)라는 존재가 어떻게 만들어지고, 전후 일본에서 어떠한 역할을
하였는지 알아보고 있다.
- B. 이제, 더 큰 틀에서 1945 년과 1946 년 사이의 인구이동을 이해하기 위해,
당시 시점에서의 동아시아인 분류를 파악하고자 한다.
- C. 미국정부, 미군의 눈에 비친 아시아인
1. 1945년 8월 20일: 미국 CIA의 전신인 OSS의 리포트 “Japanese Civilians Overseas”
 - a. “해외일본인”이란?
 - i. 서양으로의 이민, 전쟁에 수반한 이민, 장기간 지배한 곳으로의 이민
 - ii. "Koreans and Formosans are excluded from the category of "Japanese nationals", but natives of the Ryukyu Islands are included, although ethnically they differ somewhat from the Japanese."
 - b. 미정부, 미군이 각국의 현지정부와 협력하며 국제조직을 구축, 해외일본인을 귀국시키고자 함
 - i. "Decisions as to their legal status, property rights, and disposition, including their removal from liberated areas, will be made by the countries concerned or will be arrived at by international agreement. Negotiations with other nations in this field will be carried on through the US State Department. If, however, repatriation of some or all of the Japanese nationals overseas is decided upon, the problems of the military authorities will be greatly augmented unless a special international organization is created to deal with the whole subject of repatriation."
 - c. 조선반도에 잔류할 가능성
 - i. "There are several Japanese-held areas of which the disposition is uncertain. The most important of those is Korea, where there are many Japanese. If some form of international control is decided upon, the changes (sic) that at least the long-time residents may remain will be better than if Korea is give immediate independence."

- d. 대만에 잔류할 가능성
 - i. "If areas like Formosa are allowed considerable autonomy, the situation may be further complicated by the possibility that the governments of those areas may take a different attitude toward the Japanese than that of the Chinese national government. In such a case, Japanese in China might migrate within Asia rather than return to Japan."
- 2. 최고사령관, 진주만, 1945년 11월 19일
 - a. 적에게 득이 되고 우리에게 해가 되는 일이 없도록
 - i. "avoid being drawn into situation where our Navy become transportation agency for benefit enemy personnel to detriment our own men"
- 3. United States Army Military Government in Korea, Headquarters. "Repatriation from 25 September 1945 to 31 December 1945." (Report). Prepared by William J. Gane. Seoul, 1946.
- 4. Lieutenant Ibragimoff, 17 March 1946
 - a. 天津의 조선인은 매우 힘든 상황이므로 이동시킬 필요가 있다.
- 5. Colonel Wittmann, 1946년 4월 6일
 - a. 대만에 일본기술자를 억류하는데 실패
 - i. "I'm sorry that we lost the battle on the retention of Japanese technicians in Formosa. I personally put all the pressure on the Governor General of Formosa that was conversationally possible, including some statements not for the record."
 - b. 중국으로부터 “잡스”(Japs)를 퇴산시키는데 성공할 것
 - i. "I have also driven as hard as humanly possible to assure all Japs are removed from China proper and think I'll win this contest."
 - c. 중국으로부터 이 지긋지긋한 조선인들을 몰아내어 다행
 - i. "I especially want to thank you for your most recent help in getting these damned Koreans out of here. Life could be so simple without them!"

D. 패전직후 『경성 일본인 세와카이 (世話會) 회보』에 비친 제국의 종언

- 1. 1945년 8월 18일 서울에 남아있던 일본인 지원단체인 「경성 일본인 세와카이」 창설. 총독부의 요청으로 「경성 내지인 세와카이」로 변경.
- 2. 1945년 8월 25일 「경성 일본인 세와카이」 임원회의에서 회장 穂積真六郎가 “돌아갈 사람은 돌아가고 머물 사람은 머물도록” 이라고 언급.
- 3. 1945년 9월 2일 『경성 내지인 세와카이 (世話會) 회보』 제 1호 발간
 - a. 『경성 내지인 세와카이 (世話會) 회보』 제 1호~제 12호 1945년 9월 2일

b. 『경성 내지인 세와카이 (世話會) 회보』 제 13 호~제 123 호 1945 년 9 월 15 일
1945 년 2 월 1 일

c. 『移動회 회보』 引揚열차중의 제 1 호 1945 년 2 월 6 일

d. 내용: 평화기념사업특별기금 『경성 일본인 세와카이 회보』 의 「해설」 분석

- | | | |
|-------|--|-------|
| i. | 引揚 | 30.4% |
| ii. | 기부, 기증 외
(구인, 실종인 광고, 모집, 군인유족, 소집해제자의 소집,
오키나와 현민을 위한 안내, 일본인 등록, 각종 경고문) | 17.3% |
| iii. | 피난민의 원호구제 | 14.5% |
| iv. | 미군
(재산문제에 관한 미군방침 포함. 태평양미국육군총사령부 포고,
일본인에 대한 고시 및 규칙) | 10.2% |
| v. | 세와카이 활동 어학강습 | 5.9% |
| vi. | 세와카이 활동 기구 및 조직 | 5.7% |
| vii. | 일본인論 | 3.6% |
| viii. | 3% 이하: 재산, 내지사정, 세와카이 활동의 學徒隊 및 撫子隊, 조선재건,
국가재건, 상호부조, 진정화 | |

E. 旧만주의 신문

1. 『東北導報』 瀋陽版, 長春版

- a. 引揚, 귀국후의 생활 노점상
- b. 국민군에 의한 계몽
- c. 주민 분류

2. 『東北韓報 瀋陽版』 (한국어)

F. 1945 년부터 1946 까지의 아시아인 분류를 파악

1. 미정부, 미군의 시각:

- a. OSS: 일본인이 추방된다면, 연합군의 점령에 부담이 되니 문제를 해결하라.
- b. 1945 년 11 월 진주만에 있어서의 일본인관
 - i. “enemy personnel”
- c. 와싱턴의 국무성
 - i. 연합국, 추축국의 사람들
 - ii. 중국인은 콜리가 아닌 연합국의 피난민 (“stranded nationals of an Allied power”)

- d. 아시아에 진주한 미군: 이동시켜야 할 사람들:
 - i. "JAPATS"(Japanese Repatriates)
 - ii. "류큐인"
 - iii. "지긋지긋한 조선인"
 - iv. "콜리"
 - v. 동정적, 경멸적, 인종적

2. 『경성 일본인 세와카이 (世話会) 회보』

- a. 미군에 의한 일본인 인양이 강제적
- b. 1945년 9월 15일 "내지인"에서 "일본인"으로
- c. 1945년 9월 17일의 "조선어 강습회"에서 1945년 9월 25일에는 "간단한 회화 입문" 영어회화 1946년 1월 10일까지
- d. "세와카이가 얼마나 민심장악을 중시하고 있었는지 알 수 있다" 해설 5
- e. 제국주의적 구조에서 국민국가의 구조로

G. 향후 과제: 일본제국의 종언에 이은 국민국가 구조에의 이행이라는 틀에서, 일본의 군인, 일반시민을 귀환시키기 위해 연합군이 동아시아인을 인종적으로 분류, 이동시키는 이 두 흐름의 오버랩이 어떠한 의미를 갖는지 파악해야 할 것.

参考文献

浅野豊美『脱植民地化プロセスとしての戦後日本の対アジア外交の展開と国内制約要因』日本学術振興会科学研究費補助金基盤研究 (B) 研究成果報告書 2007

浅野豊美監修・解説『故郷へ帝国の解体・米軍が見た日本人と朝鮮人の引揚げ』(現代史料出版 2005年9月)

Gane, William J. "Foreign Affairs of South Korea, August 1945 to August 1950." Ph.D. diss., Northwestern University, 1951.

平和祈念事業特別基金『京城日本人世話会々報』資料所在調査結果報告書 別冊 東京: 1999.

檜山幸夫「解説」『京城日本人世話会々報』資料所在調査結果報告書 別冊 東京: 1999, 1-11.

"Incoming Message To COM7THFLT INFOR TO CINCAFPAC ADV, CNO, COMGENCHINA From CINCPAC PEARL, 19 November 1945." In China File

No. 1, Box 380, RG 331 (Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II) 290/10/14/06, NARA

"Incoming Message 17 March 1946." China File #3, Box 380, RG 331 (Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II) 290/10/14/06, NARA.

加藤聖文『海外引揚関係史料集成』ゆまに書房, 2002.

Letter from Colonel Wittmann to General Dumas, 6 April 1946. China File #3, Box 380, RG 331 (Allied Operational and Occupation Headquarters, World War II) 290/10/14/06, NARA.

森田芳夫『朝鮮終戦の記録：米ソ両軍の進駐と日本人の引揚げ』巖南堂書店 1967.

小熊英二『〈日本人〉の境界：沖縄・アイヌ・台湾・朝鮮植民地支配から復帰運動まで』東京：新曜社、1998.

『東北韓報瀋陽版』（韓国語）、1947年6月—1948年10月 中国国家図書館外字新聞閲覧室所蔵

『東北導報』瀋陽版、長春版は中国国家図書館外字新聞閲覧室所蔵。1946年の長春版夏の分は加藤聖文『海外引揚関係史料集成』補遺第3巻(CD Rom)ゆまに書房, 2002にある。

United States Army Military Government in Korea, Headquarters. "Repatriation from 25 September 1945 to 31 December 1945." (Report). Prepared by William J. Gane. Seoul, 1946.

United States, Office of Strategic Services, Research and Analysis Branch. "Japanese Civilians Overseas." (Report no. 2691). Washington, 1945.

샌프란시스코 평화조약과 한일관계 : ‘관대한 평화’와 냉전의 상관성1)

남기정 (국민대학교 국제학부)

1. 서론

한일관계의 1965년 체제는 샌프란시스코 체제의 하위체제였다. 한일국교정상화를 위한 교섭은 샌프란시스코 평화조약 체제의 규정력 하에서 전개되어 왔던 것은 바로 이러한 위상을 반영한 것이었다. 물론 한일 양국은 샌프란시스코 평화조약 이후 만들어질 국제체제가 각각의 국가에 미칠 영향을 충분히 인지하고 있었다. 따라서 한국과 일본은 공히 샌프란시스코 평화조약 체제의 형성에 영향을 미침으로써 자국에 유리한 방향으로 이끌어가기 위한 노력을 경주했다.

현재까지 이에 관한 논의는 냉전의 전개가 일본에 유리하게 작용한 결과, 일본의 침략전쟁과 식민지배 책임을 묻지 않는 관대한 내용의 조약이 체결되었다는 결론에서 대동소이하다. 그러나 냉전의 전개는 하나의 배경이었을 뿐, 일본의 치밀한 사전 준비작업과 집요한 대미 외교, 그리고 한국정부의 상대적인 준비 부족과 즉자적 현실인식이야말로 ‘관대한 평화’를 만든 직접적인 원인이라는 점이 지적되어야 할 것이다. 본 연구는 바로 이 점에 주목하여, 한국과 일본 정부가 샌프란시스코 강화조약 체제 형성에 어떻게 관여했는지를 분석해 보고자 한다.

이를 위해 다음의 자료들이 검토될 것이다. 우선 한국 외교부가 공개한 한일회담 문서 가운데, 「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 포함되어 있어 초기 한국정부의 입장과 외교 행태 등에 관한 내용을 파악할 수 있다. 다음으로는 일본 외무성이 공개한 자료를 들 수 있다. 일본 외무성은 제7회 공개분 외교문서 가운데 샌프란시스코 평화조약 관련 문서들 101건을 모아 530쪽에 달하는 자료집을 발간했다.²⁾ 아직도 자료 공개는, 특히 일본에서, 충분하지 않다고 할 수 있으나, 이들 자료를 통해서, 비로소 양 정부의 움직임을 소상히 파악할 수 있게 되었다.

이하 2절에서는 현재까지 주로 미국의 외교자료(FRUS) 등에 기초해 밝혀진 내용과 선행연구들을 참고하여 샌프란시스코 평화조약 체결의 경위를 한일관계에 관련된 세 가지 문제, 즉 한국의 서명국 참가, 독도 영유권, 배상 문제와 관련해 그 처리과정을 개괄해 보고자 한다. 다음 3절에서는, 일본 측 외무성 자료에 입각해 일본 측의 움직임을 재구성해 보고자 한다. 4절에서는, 한국 측 외교부 자료에 입각해 한국 정부의 움직임을 재구성해 보고자 한다. 마지막으로 결론에서는 한일 양국의 대 연합국(특히 미국) 교섭과 이를 위한 사전 준비작업이 지니는 함의를 도출해 보고자 한다.

1) 본고는 2007년도 동북아역사재단의 프로젝트 논문으로 작성된 것을 본 회의의 취지에 맞게 일부 첨삭한 것입니다. 아직 미완성 원고이므로 인용을 삼가 주시기 바랍니다.

2) 『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)

2. 샌프란시스코 평화조약과 한일간 쟁점

이하에서는 기존 연구 성과에 의거하여 대일강화조약의 경위를 한국의 서명국 참가문제, 독도 영유권 문제, 배상 문제 등 한국관련 사항을 중심으로 개괄적으로 소개하고자 한다. 그리고 이들 내용이 일본에 유리하게 기울기 시작한 시점과 냉전의 전개 양상과의 관련성을 추출해 보고자 한다.

(1) 한국의 서명국 참가 문제

첫째, 한국의 서명국 참가 문제이다.³⁾ 1949년 12월 시점에 제출된 국무부안에서는 한국의 서명국 참가가 긍정적으로 검토되었다. 단 그 의도는 한국이 서명국으로 참가할 가능성을 시사함으로써 과도한 배상요구를 취하하도록 유도하려는 데 있었다. 한편 1950년 1월 작성된 영국측 문서에는 한국의 참가에 부정적인 의견이 지배적이었다. 그 이유는 한국이 ‘일본의 구 식민지’였기 때문에 ‘정식’ 자격이 주어지지 않는다는 것이었다.

1950년 6월 18일부터 21일까지 델레스가 한국을 방문한 직후인 7월에 작성된 국무부의 문서에도 한국은 예비회담 구성국으로 명기되어 있었다. 그러나 1950년 9월, 위의 49년 12월 초안에 대한 검토작업에서는 한국의 참가 가능성에 여전히 긍정적이면서도 예비회담에 참가하는 데 대해서는 부정적인 의견이 제시되었다.

한국의 참가 가능성에 대해 미국의 긍정적 의향을 확인한 한국은 영국과의 교섭에 나섰다. 1950년 12월 윤치창 주영대사가 어네스트 베빈 영국 외상과 회담을 갖고 한국의 회담 참가에 영국의 협조를 요청했으나, 영국측은 한국은 ‘패전국의 영토’였다는 점을 이유로 서명권을 가진 참가국의 자격이 없다는 점을 확인하면서도 한국이 참가를 요청해 올 경우 비공식적으로나마 이 문제를 논의할 가능성이 있다고 시사했다.

1951년 1월 장면 주미대사와의 두 차례의 회담에서 델레스는 한국의 참가 가능성에 적극적인 태도를 보였다. 1951년 4월 21일 2차 방일중이던 델레스는 일본측에 한국의 참가를 고려하고 있음을 처음으로 전했다. 일본은 1950년 9월에 작성한 ‘대일강화조약상정대강’에서 ‘한국이 대일평화조약의 원서명국이 될 것을 주장할지도 모르나 이는 실현되지 않을 것’이라고 자신하고 있던 터였기에 델레스의 제안에 일본측은 놀라움을 감추지 않았다. 이어서 23일 요시다는 델레스와의 회담에서 ‘한국정부의 평화조약 서명에 관해(韓国政府の平和條約署名について)’라는 문서를 전하며, 그 가운데 대부분이 공산주의자인 재일조선인의 연합국인 지위 획득에 따른 권리 요구는 일본정부에 커다란 짐이 된다는 논리로 한국의 조약 서명에 반대했다. 그러나 델레스의 설득은 계속되었고, 일본측은 ‘재일조선인이 연합국인의 지위를 획득하지 않는다는 것’을 조건으로 미국의 제안에 동의를 표했다. 한국으로서는 서명국 참가가 연합국의 일원으로 인정되는 한 의미가 있는 것이었다는 점에서 이러한 해결은 결코 한국에 배려한 해결이 아니었다고 할 수 있다. 오히려 영토 및 배상 문제에서 한국에 불리한 내용으로 확정되어 가던 샌프란시스코 평화조약에 ‘연합국의 일원이 아닌 서명국’으로 한국이 서명했을 경우, 불리한 조약 내용에 직접 구속을 받았을 것이라는 점을 고려해 보면 이러한 해결은 결코 일본에 불리한 것이 아니었을 것이다.

결국 1951년 3월부터 6월까지 미영간의 최종 협의과정에서 중국의 대표권문제와 한국의 참가문제가 상쇄되는 형태로 한국은 조약 서명국의 리스트에서 최종적으로 제외되었다. 이

3) 이하 김민수(2002)의 논문을 참고하여 그 경위를 재구성함.

들 과정을 검토하여 김민수(2002)는 한국이 조약 서명국에서 배제된 배경으로 다음의 두 가지 사실을 들고 있다. 첫째 미국측이 당초부터 연합국의 일원으로 간주하지 않았다는 점과 대일강화에서 식민지 지배의 청산 문제를 논의할 생각이 없었다는 점이다. 둘째 한국의 참가가 중국을 자극할 것을 우려한 영국이 ‘법적 논리’에 기초해 한국의 참가에 반대했다는 점이다(김민수, 2002: 142-143). 결국, 한국이 서명국 참가 리스트에서 제외되는 과정에서는 냉전이 직접적인 이유로 작용하지는 않았다는 점을 알 수 있다. 오히려 미국이 한국의 서명국 참가를 지지했던 초기의 입장에는 냉전 상황에서 한국의 국제적 지위의 강화를 염두에 두고 있었다는 점에서 오히려 냉전 상황은 일본으로서는 불리한 조건이었다고 할 수 있다. 다만 일본이 이에 저항하는 데 동원된 논리에서 일본 국내의 조선인 공산주의자들의 존재가 강조된 점에서 일본 국내의 냉전적 상황이 간접적으로 영향을 미쳤을 수 있다.

(2) 독도 영유권 문제

둘째, 독도 영유권 문제이다.⁴⁾ 독도의 한국 영유로 해석될 수 있는 연합국측 문서로 연합군 최고사령관 각서 677호와 1033호가 있다. 연합군 최고사령관 각서 SCAPIN-677(46년 1월 29일), SCAPIN-1033(46년 6월 22일)에는 일본의 행정구역과 어업구역의 범위에서 제주도 울릉도와 함께 독도를 제외했다. 그러나 이는 영토에 관한 최종처리가 아니라는 단서가 붙은 것이었다. 미국 삼부조정위원회 문서인 SWNCC-59/1(46년 6월 24일)의 부록도, 제주도 거문도 울릉도 독도 및 조선이 독립될 조선에 귀속될 것이라고 해석할 수 있는 내용이었다. 1947년 3월 국무성 평화조약 초안에는 1장 ‘영토조항’ 1조에 일본에 귀속될 영토에 독도는 포함되지 않았고, 일본이 권리와 권원으로 포기해야 할 조선의 일부에 포함되어 있었다. 1947년 8월 초안 및 1948년 1월 초안에도 독도는 조선의 일부로 포함되어 있었다. 1949년 10월 초안과 11월 초안에도 조선에 관한 지명 표기에 약간의 수정이 가해졌을 뿐, 기본적으로는 영토조항에 관해 이전의 초안 내용이 계승되어 있었다.

이에 변경이 가해지기 시작한 데에는 1949년 11월 초안에 대한 시볼드 주일정치고문 의견서가 결정적인 역할을 했다. 그는 독도가 일본영토임을 명기하도록 제안했던 것이다. 그 근거로 ‘역사적 정당성과 전략적 필요성’이 제시되었다. 역사적 정당성 주장에 대해서는 일본 외무성이 1947년 6월 발행한 「태평양 및 일본해 소제도(太平洋及び日本海小諸島, 미공개문서)」라는 조서의 영향이 있었을 것이라는 해석이 유력하다. 전략적 필요성과 관련해서는 냉전적 상황을 고려하여 미국의 군사적 필요성이 제기되었을 것이다. 이와 관련하여 하라 기미에(2005)는 한반도가 공산화될 가능성이 있는 상황에서 독도가 한반도에 귀속될 경우 일본에 대한 안보 위협이 될 수 있다는 점이 고려되었을 것이라는 해석을 붙이기도 한다. 어쨌거나 이후 독도 영유권 문제는 명백히 한국에 불리한 방향으로 전개되었다.

1949년 12월 29일 초안의 2장 ‘영토조항’ 3조에서 일본이 영유할 도서에 독도가 포함되고 일본이 포기하게 될 조선의 범위에서 독도가 삭제되었다. 이 초안에는 전문에 명기된 서명국 리스트에 한국이 포함되어 있었다. 12월 2일의 초안 작성시까지 서명국 리스트에 한국은 포함되어 있지 않았던 점을 고려하면 독도 포기에 대한 대가로 한국의 서명국 참가를 고려했던 것일 수 있다. 1950년 8월 초안에는 조약 서명국 리스트 자체가 삭제되었으며, 영토조항에 대해서는 특별한 예시 없이 일반적 방침을 확인했을 뿐이었다. 이후 미국의 초안에

4) 독도 영유권 문제와 관련해서는 이석우(2003; 2005a; 2005b), 정병준(2005a; 2005b), 原貴美 (2005) 등의 연구를 참고로 재구성함.

서 독도에 대한 언급이 사라지게 되었다. 다만, 영국의 1951년 4월 초안(3차 초안)에는 영토조항 제1조에 위도 경도를 사용하여 일본의 영토범위를 규정하고 있는데, 독도는 일본의 영토범위에 포함되어 있지 않았다.

1951년 4월 23일, 텔레스의 마지막 일본 체류일, 시볼드는 텔레스 일행이 요시다 수상, 이구치 사다오(井口貞夫) 외무성 차관, 니시무라 구마오(西村熊雄) 외무성 조약국장 등과 함께 '방금 접수한 영국 조약초안(영국측 3차 초안, 1951년 4월 7일-필자주)을 검토하는 데 시간을 다 보냈다'고 회고했다. 이 자리에서 일본측은 영국측 문서보다 미국측 문서를 선호했다고 한다. 이에 대해 정병준(2005a)은 독도가 일본령에서 배제된 데 대한 반대 입장을 설득시키기 위한 것이었을 것으로 추정하고 있다. 그런데 한 가지 특기할 사실은 영국측 3차 초안과 지도에는 '북방 4개도서' 가운데 하보마이 시코탄 등 두 개 섬이 일본영토에 포함되어 있다는 점이다. 이는 일본측에게 유리한 내용으로 이를 미국측에 설득하려는 노력이 동시에 이루어졌을 가능성이 있다. 일본측이 최종적으로 영국측 초안에 대해 어떠한 입장을 취했었는지 궁금한 부분이다. 독도보다 북방 4개도서 문제를 더 중시했던 일본측으로서는 영국측 문서를 더 의미있게 평가했을 가능성이 없지 않다.

한편 이석우(2003)의 연구에 따르면 미국은 '1949년 12월 19일자, 이전 일본 영토의 처분에 관한 협정(Agreement respecting the Disposition of Former Japanese Territories on December 19, 1949)'의 형식으로 된 문건에서 독도의 한국 영유를 인정하는 내용이 삽입되어 있다고 하는데 이는 시볼드 의견서 이후의 일이며, 한국의 독도 영유권이 다시 인정된 것으로 주목된다. 이석우(2003)는 이 초안이 문안의 작성 방식이나 규정된 내용으로 보아 전체적인 샌프란시스코 평화조약의 조약규정 방식과 상당한 차이가 있음을 암시하고 있다고 평가하고 있는데, 미국이 대일강화조약과 별도로 영토에 관한 협정을 고려하고 있었는지 여부에 대한 연구가 필요한 부분이다. 실제로 1950년 5월, 영연방 일본 평화조약 실무반이 런던에서 가진 회의에서 합의 결정된 사항들 가운데, '일본으로부터 분리된 영토는 평화조약에 언급될 필요가 없다'는 항목이 들어 있다(이석우, 2003: 59). 따라서 영국도 평화조약과는 별도의 협정으로 영토조항을 확인할 의도가 있었는지 확인해 볼 필요가 있다.

어쨌거나 1951년 5월의 미영 공동초안에는 일본이 포기할 조선의 범위로 제주도과 거문도 및 울릉도가 명기되어 있으나 독도가 명기되지는 않았고 결국 샌프란시스코 강화조약에서는 이러한 원칙이 확인되었다. 한국은 1951년 6월의 미영 공동초안 개정안에 대해 의견서를 제출하여 독도 및 과랑도의 한국 귀속을 명기하도록 요청했으나 1951년 8월 10일 딘 러스크 국무차관보가 주미 한국대사에 전한 각서에는, 과랑도와 함께 독도의 한국 영유를 부인하는 내용이 확인되었다.

이상의 내용에서 독도 영유권 문제와 관련해서 결정적으로 그 분위기를 반전시킨 것은 1949년 11월의 시볼드 의견서였다는 점을 확인할 수 있다. 시볼드의 논거는 '역사적 정당성'이 주된 것이었고, '냉전적 상황'은 미국 본국을 설득하기 위해 부차적으로 동원된 것이었다고 생각된다. 그리고 그러한 의견서의 배경에는 영토문제와 관련한 일본의 치밀한 사전 준비와 자료작성, 그리고 연합국의 주요 인사들에 대한 설득작업이 있었다. 결국, 독도 영유권 문제와 관련해서는 냉전의 전개는 부차적 변수였고 일본의 외교적 작업이 보다 더 결정적 변수였다고 할 수 있다.

(3) 배상 문제

셋째, 배상 문제이다. 이와 관련해서는 선박반환교섭을 중심으로 살펴보겠다. 선박반환교섭은 미군정 법령 33호의 효력과 그 집행의 범위와 관련해 배상문제의 행방을 가늠하는 전초전의 의미를 지니고 있었기 때문이다.

선박반환 문제가 제기되는 과정을 초기 선박교섭 한국측 대표단을 이끌었던 홍진기의 회고에서 추적해 볼 수 있다. 홍진기는 한일회담에 앞서 SCAP과 선박반환을 교섭하는 대표단으로 일본에 파견되었던 경험이 있었다.⁵⁾ 홍진기에 따르면, 식민지 시기 말엽의 기록으로서 29톤 이상의 조선적 등록선박은 모두 855척 109,700톤이었는데, 이 가운데 외항선박을 비롯한 조선적 선박의 대부분이 징발되어 전쟁물자 수송에 투입되어 전쟁의 와중에 대부분 침몰하거나 파괴되어 해방 당시 조선에 남아 있던 큰 선박이라고는 5척의 조선우선(朝鮮郵船) 뿐이었다. 그나마 일본인들이 귀환하는 과정에서 4척이 동원되어 일본으로 철수해 버리는 바람에 조선수역에는 1,500톤급 수산호 1척이 남아있을 뿐이었다. 그런 가운데 45년 12월 6일, 미군정 법령 33호가 공포되어 45년 8월 9일 현재 한국내 일본과 일본인의 국공유재산과 사유재산을 모두 미군정에 귀속시키는 조치가 내려졌다. 이에 남한 과도정부는 미군정 법령 33호를 근거로 미군정 당국과 선박반환교섭을 개시하여, 46년 8월 일본이 끌고 간 조선우선 등 5-6척의 선박 가운데 5척을 반환받는 데 성공했다. 이는 미군정의 요청을 받아들인 SCAP 측의 협조에 의한 것이었다. SCAP 측은 5척의 선박을 양도하면서 나머지 선박들도 소재가 확인되는 대로 즉시 반환될 수 있도록 조치를 취하겠다고 약속했다. 그런데 그로부터 불과 6개월 뒤인 47년 초, SCAP은 방침을 변경하여 남한 과도정부가 반환에 성공한 5척의 선박을 다시 일본에 반환하라고 요구해 왔다. SCAP 측은 5척의 선박을 재반환하도록 요구하면서 그 근거로 ‘당초 선적주의에 의해 한국에 선박을 반환했지만, 이는 잘못된 결정이며 속지주의로 처리했어야 옳았다’는 법이론을 들고 나왔다.⁶⁾ 46년 8월과 47년 초의 사이에 있었던 SCAP의 태도변화의 배후에도 후술하듯이 일본측의 연합군 최고사령부 관련자들을 상대로 한 설득작업이 있었던 것으로 생각된다. 물론 이 또한 시기적으로 보아 냉전의 전개에 직접 영향을 받은 것이라고는 보기 어렵다.

일반적으로 냉전의 진행에 따른 역코스 정책의 채택이 일본에 대해 전쟁 배상을 요구하지 않는 48년의 스트라이크 보고서와 존스톤 보고서에 반영된 것으로 보고 있다.(박태균, 2005: 49) 이러한 입장이 한국의 배상 요구를 철회시키려는 미국의 정책에 반영된 것은 분명하지만, 냉전과 배상 요구 철회와의 상관관계에 대해서는 재고할 여지가 있다고 생각된다. 또한 배상의 근거가 될 교전국 여부와 관련해서는 한국이 대일 교전국이었다는 한국 조야의 의견에 동정적인 무초의 입장(박태균, 2005: 49)은 오히려 미국 내 소수였으며, 더구나 무초 또한 한국에 대한 일본의 배상은 이미 식민지 시기 일본의 국공유 및 사유재산의 취득을 통해 해결된 것으로 보아야 한다는 입장이었다는 점을 아울러 고려할 필요가 있다.

3. 일본측 의도와 준비

(1) 평화조약 체결의 방식과 시기에 관한 전망: 초기 입장

일본 외무성 조약국은 1945년 10월 22일, 평화조약 체결의 방식과 시기에 대해 다음과 같이

5) 중앙일보사, 『維民 洪璣基 傳記』, 1993년 7월.

6) 위의 책, 66쪽.

전망했다. 먼저 평화조약 체결 방식은, 연합국 개별국가와의 체결 가능성은 적다고 보면서도, '국제정국의 변화 여부에 따라' 소련 또는 중화민국 등과는 별도의 강화조약을 체결할 가능성도 있다고 보았다. 조약안 작성과 관련해서는 일본이 조약안 작성에 관여할 기회는 거의 없으나, 의견서 등을 전달할 가능성 있다고 보고, 이 경우 신속한 수교(手交)가 필요하며 이를 위해 준비할 필요 있다고 전망하고 있다. 영토문제와 관련해서는, 유럽의 경우와 달리 카이로선언, 포츠담 선언 등에 이미 연합국의 의도가 나타나 있어서 이를 따로 긴급히 준비하거나 대응할 필요가 없다고 보고 있다. 배상문제는, 할양지 안의 구 일본제국의 재산 귀속 문제를 포함하여, 평화조약이 규정할 중요문제의 하나로 인정된다고 하여 그 준비를 촉구했다. 한편, 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.⁷⁾

45년 말에서 46년 초까지 이루어진 일본 외무성의 연구는 연합국 측 방침을 예측하고 이에 대한 일본측 희망을 어떠한 방식으로 제기할 것인가에 모아졌다. 특히, 배상문제에 대해서는 적극 저항해 갈 방침을 세워 놓고 있었다는 점은 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 기간을 단축할 수 있도록 노력해야 하며 세계경제의 균형적 발전에 도움이 되는지 여부에 대해 충분한 검토가 필요하며, 과학적 부정적 논문을 준비해야 할 것이라고 하여 치밀한 준비와 적극적인 저항을 요구했다.⁸⁾

한편 외무성 정무국에서 영토조항과 관련하여 별도로 조사하여 작성한 문건에는 류큐(오키나와), 오가사와라, 화산열도, 남카라후토(남사할린), 치시마(쿠릴) 등에 대해 언급하고 있으나, 독도에 대해서는 언급이 없었다.⁹⁾ 이미 이 시점에서는 일본정부는 SCAP의 행정권 분리 조치에 따라 독도가 미군정의 영역에 속하여, 장래 조선이 독립할 경우 일본으로부터 독도가 제외될 가능성을 충분히 예상할 수 있는 상황이었다. 따라서 이 문건에서 확인되는 바와 같이 '조선과 관련해서는 카이로선언에 의해 독립될 것이 명시'됨에 따라, '제주도는 조선과 함께 처리될 것'이라고 예상하고 있음에도 불구하고 독도문제에 대해 별다른 언급이 없었다는 사실은, 일본정부가 독도문제를 제기할 생각이 없었다고 해석해도 될 만한 부분이다.

(2) 외무성 내 평화조약 전담 연구반의 구성과 대 연합국 접촉

한편, 45년 11월 21일에는 외무성 내에 조약국장을 간사장으로 한 '평화조약문제연구 간사회'를 구성하고, 정무국 제1과장 등 11명의 간사와 간사 보좌를 두는 등 평화조약 문제를 전문적으로 연구하는 조직구성을 완료했다.¹⁰⁾

'평화조약문제연구 간사회'의 제1차 연구보고는 그로부터 반년 뒤인 1946년 5월에 작성 제출되었다. 한국과 관련하여서는 배상문제의 처리와 관련하여 폴리 사절단의 조치에 대한 대응을 촉구하고 있는 부분이 주목되는데, '폴리 사절단의 성명에 따른 조치가 평화조약 체결 이전에 실

7) 「準備對策資料1, 平和條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)」

8) 「準備對策資料5, 想定される連合國側平和條約案と我が方希望との比較検討 (예상되는 연합국측 평화조약안과 우리측 희망과의 비교검토, 46.1.26)」

9) 「準備對策資料12, 領土條項 (영토조항, 46.1.31. 정무국)」

10) 「準備對策資料2, 平和條約問題研究幹事会の設置について (평화조약문제연구 간사회의 설치에 관하여, 45.11.21)」

시되어, 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.¹¹⁾ 그리고, 새로 간사회의 2차 업무계획을 수립하는 과정에서, 영토 문제는 조약국이, 배상문제는 총무국이 전담하여 대응책을 마련하도록 했다.¹²⁾

이러한 연구내용을 기초로 일본 측은 46년 말과 47년 초, 종전연락중앙사무국의 총무부장 아사카이 고이치로(朝海浩一郎)가 대일이사회의 미국 측 및 영국 측 대표를 만나 배상문제를 둘러싸고 연합국 측의 태도 완화를 요청했다. 아사카이는 46년 12월 17일, 대일이사회 미국대표인 에치슨을 만난 자리에서 '폴리사절단의 방침은 전체적으로 너무 가혹하며, 징벌적 성격이 강하다'고 하여 문제를 제기했는데, 이에 대해 에치슨은 '미국의 기본방침은 일본의 전쟁능력을 박탈함과 동시에 일정한 경제생활을 유지할 수 있게 하는 것이며, 유럽에서 미국은 이미 이탈리아에 대해 그와 같은 방침 하에 노력했다'고 하여 일본 측의 입장에 이해를 표했다.¹³⁾ 47년 1월 20일 아사카이는 이번에는 대일이사회 영국대표인 맥마혼 볼을 만나 배상문제 처리에 대해 영국의 협조를 요청했다. 아사카이는 배상문제에 언급하여, '영국의 태도도 미국과 같이 (배상의 목적이 일본의) 전쟁능력 박탈에 있으며, 따라서 “콘센세이션(보상-필자주)”과 “유니티브(징벌적-필자주)”한 측면은 강조하지 않을 것인가'라고 물으며 영국의 의도를 확인했다. 맥마혼 볼은 이에 대해 '일부에서는 나를 강경파로 지목하고 있지만 그렇지 않다. 일본의 곤경은 지역의 불안요인이 될 수 있다. 호주 등은 이러한 점을 고려하고 있다'고 하여 징벌적인 배상에 대해서는 부정적인 입장임을 표시했다.¹⁴⁾

(3) '평화조약에 대한 일본정부의 일반적 견해(47년 6월)'

'평화조약문제연구간사회'의 연구결과를 기초로 47년 6월5일에는 '평화조약에 대한 일본정부의 일반적 견해' 제1고가 작성되었다. 여기에서 일본정부는 다음과 같은 내용으로 연합국에 대한 강화교섭 5원칙을 수립했다. 첫째, 평화조약안 기초과정에서 일본의 희망을 충분히 청취하게 할 것. 둘째, 평화조약은 대서양헌장, 연합국공동성명, 카이로선언, 포츠담선언과 합치되게 할 것. 셋째, 일본의 민주화 비군사화, 기타 일반적인 평화조약의 이행을 일본 자신의 책임하에 이행하도록 기회를 부여받을 것. 넷째, 일본의 완전한 비군사화에 수반해, 그 정치적 독립, 영토의 보전 및 안전을 충분히 보장할 수 있는 국제기구를 신속히 확립하도록 할 것. 다섯째, 일본이 경제적으로 자립할 수 있는 조치(평화산업개발의 자유, 원자재 취득의 자유) 및 자립에 이를 때까지 원조를 얻을 수 있게 할 것 등이었다.¹⁵⁾

일본정부는 이러한 상황에서 연합국 측에 일본의 의견이 받아들여질 것인가 여부는 불투명하며 대단히 어려울 것이라는 전망을 세우고 있었다. 왜냐하면, 예컨대 이탈리아 등과의 강화조약

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

12) 「準備対策資料25, 平和条約問題研究幹事会の第二次業務計画について(평화조약문제연구 간사회의 제2차 업무계획에 대해, 46.5.22.)」

13) 「準備対策資料30, 朝海・アチソン会談 第4回(아사카이-에치슨 회담, 제4회, 46.12.17)」

14) 「準備対策資料31, 朝海・マクマホン=ボール会談 第1回(아사카이-맥마혼 볼 회담, 제1회, 47.1.20)」

15) 「準備対策資料36, 平和条約に対する日本政府の一般的見解(第一稿), (평화조약에 대한 일본정부의 일반적 견해, 제1고, 47.6.5.)」

체결과정에서 이탈리아에게 의견 청취가 허락되었던 것은, 이탈리아가 후에 스스로 연합국 측에 가담했기 때문이며, 일본은 이와 다르기 때문이라는 점을 들었다. 따라서 일본이 의견을 제시하기 위해서는 그 방법, 시기, 내용과 관련해 대단히 기술적일 필요가 있으며, 어려운 상황에서나마 조기에 적절하게 의견을 진술하면 어느 정도 효과는 있을 것이라고 하여 일본정부의 대연합국 접촉을 촉구했다.¹⁶⁾ 그리고 이와 병행하여 외무성은 대 이탈리아 강화조약을 사례로 하여 그로부터 어떠한 교훈을 얻을 수 있는지 분석을 시도하고 있다.¹⁷⁾

의견 전달을 위한 전략에 대해서도 외무성은 다음과 같은 구상을 세워 놓고 있었다. 즉, 외무 대신이 직접 맥아더를 접견하여 제출하는 것이 바람직하며, 이 경우 일본점령정책을 둘러싸고 가장 강경한 입장을 보여온 GHQ/GS(민정국)와의 사전 접촉은 피하는 것이 바람직하다는 생각이었다. 일본 측이 제출한 의견서를 맥아더가 접수하기를 거부할 때에는, 이미 아사카이가 구축해 놓은 파이프를 동원하여, 에치슨 등과 회견에서라도 간접적으로 일본정부의 의견을 전달하는 것이 중요하다는 구상이었다. 특히 대일 강경태도를 보이는 호주에 대해서는 맥마흔 불 라인을 이용할 것이라고 하여 일본정부는 치밀하고도 구체적인 전략을 세워 놓고 있었던 것이다.¹⁸⁾

(4) 일본측 주장과 요망에 관한 '을중' 작업의 구체화

그러나 47년의 외무성 작업은 냉전의 개시에 따른 미국의 동아시아 정책이 변화함에 따라 더 이상 내용적으로 진행되지 못하고 있었다. 일본 외무성이 다시 적극적인 작업을 개시하는 것은 48년 연말이 되어서였다.

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 지역에서 의-필자주) 경제 사회 문화적 향상과 근대화는 전적으로 일본의 공헌에 의한 것'이라는 주장에 입각해, '일본이 이들 지역을 개발하는 데에는 국고에서 다액의 보조금을 투입하고 자금을 주입한 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, 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. 마지막

16) 「準備対策資料38, 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 대해, 47.6.1)」
 17) 「準備対策資料45, 欧州5ヶ国の平和条約調印後における諸問題について (구주 5개국의 평화조약 조인 후의 제 문제에 관해, 47.7.1)」
 18) 「準備対策資料46, 平和条約に関する日本側希望申し出の手順について (평화조약에 관한 일본측 희망 제출의 수순에 관해, 47.7.2)」

으로 이른바 '적산'과 관련한 내용으로, '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 바란다'고 하여 '적산'의 처리와 '청구권' 문제의 해결을 연계하는 방식을 구상, 제시하고 있다. 일본 외무성은 '이러한 해결은 결코 형평성(에퀴티)을 잃은 조치가 아니라 오히려 간단명쾌하게 일괄적 최종적(윈스 앤 포 올) 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.¹⁹⁾ 일본정부의 이러한 태도는 델레스가 특사로 임명되어 대일강화를 위한 미일교섭에 들어가기 이전에 이미 확고한 입장으로 자리잡은 것이었으며, 반복적으로 확인되고 있다.²⁰⁾

4. 한국측 의도와 준비

(1) 대일배상요구조서의 작성

1946년 5월의 폴리 배상문제 사절단의 방한을 계기로 남조선 비상국민회의는 홍진(洪震)의 장 명의로 하여 5월 22일, 폴리 단장에 서한을 전달, 남한 측의 이 문제에 대한 관심을 나타냈다. 1946년 6월 18일에는 조선상공회의소가 대일배상요구 청원서를 미군정에 제출했으며, 1947년 8월 13일에는 남조선과도정부 정무회의에서 '대일배상요구조건조사위원회'가 조직되어 활동을 개시했다. 이 조직은 대일배상연구위원회, 대일배상위원회, 대일배상문제대책위원회 등으로 호칭되었다. 이에는 吳植洙(상무부장, 소집책임자), 閔熙植(운수부장), 尹嘯炳(재무부장), 李勳求(체신부장), 申基準(외무행정처 차장), 金佑樺(중앙경제위원회 사무장) 등이 위원으로 선임되었으며, 1947년 11월 이래 매주 월요일 정기회의 개최하여 내용을 확충해 나갔다. 그 결과, 1948년 1월, '대일배상요구조건조사위원회'는 5가지 대일배상요구항목을 결정했는데, 그 내용은 다음과 같은 것이었다. 즉, '적산'과 대일배상요구를 구별하여, '적산'은 당연히 한국에 귀속되고, 이와 별도로 대일 배상요구가 가능하며, 필요하다라는 인식이었다.

한편, 1948년 10월 9일에는 재무부가 작성한 '대일배상요구 자료조서'가 발표되었다. 1948년 11월 27일의 국회 본회의에서는, '대일강제노무자 미제임금 이행요구에 관한 청원', '대일 청장년 사망배상금 요구에 관한 청원' 등이 채택되었다. 이러한 상황에서 1948년 12월 22일에는 대통령 비서실이 상공부에 대하여 대일배상요구에 대한 세목 제출을 지시하였고, 상공부는 '대일배상촉진위원회'의 조직을 준비했다.

1949년 1월에는 주일대표부가 설치되었는데, 1월 14일 鄭翰景이 대사로 부임한 뒤 8일만에 鄭桓範으로 교체되는 촌극이 벌어졌다. 정한경과 정부와의 의견차가 그 이유였을 수 있다. 정한경은 부임을 전후한 기자회견에서 대일배상청구가 일본의 재한 일본인재산 계상 상쇄(역청구권) 주장을 불러일으킬 것이라고 언급하여 이에 소극적인 모습을 보인 바 있다. 아마도 이러한 입장 차이가 정한경의 교체에 영향을 주었을 가능성이 있다.

1949년 1월 24일의 제13회 국무회의에서는 김준연 법무장관이 대일배상조사기관의 설치를 제안하여, 대일강화에 대비할 것을 요구했다. 이러한 요구를 받아들여 이승만 대통령은 49년 2

19) 「準備對策資料88, 割地の 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)」

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

월, 기획처 기획국에 '대일배상 청구위원회'의 설치를 지시하게 되었고, 은밀하게 배상청구자료를 수집 조사하는 작업을 개시했다.

홍진기 등이 주도한 법무부의 건의와는 별도로 이순택(李順澤) 기획처장과 유진오도 대일배상문제 조사의 필요성을 인정하고 이를 건의하여 이 처장의 총괄하에 작업이 진행되었다. 대일배상조사는 1949년 3월과 9월에 이러한 작업의 성과가 '대일배상요구조서(1,2부)'로 제시되었다. 조서 2부에서는 총액 314억 97만 5,303엔 (해방직후 환율로 계산하면 약 24억 7,676만 달러)에 해당하는 금액이 대일배상요구액으로 책정되었다.

(2) 탈레스 초안에 대한 검토작업

한편 미 국무부는 1951년 3월 23일, 대일강화조약 초안을 임시수도 부산에 발송, 한국정부의 의향을 타진했다. 1951년 3월 27일, 미 탈레스 초안은 한국에 전달되었다. 김동조(당시 외무부 정무국장), 한표옥(당시 주미한국대사관 1등서기관) 등의 회상으로는 곧 바로 이승만에게 전달되었다고 하나²¹⁾, 유진오, 홍진기(법무국장) 등의 회상으로는 실무진의 실수(또는 사보타지)로 인해 제때 보고받지 못했다고 한다.²²⁾ 이점은 앞으로 다시 규명되어야 할 부분이라 생각된다.

어쨌거나 법무부 법무국장의 입장에 있었던 홍진기는 초안의 내용을 미국으로부터 수교받은 공식 문건이 아니라 일본의 신문에서 확인하게 되었다. 유진오 등과 추후 대책을 논의하는 과정에서 홍 국장은 초안 4조 a항과 관련하여 귀속재산 처리 문제가 애매하게 처리되어 있는 점을 우려했고 유진오도 이에 동감을 표했다. 반면, 이승만은 맥아더와의 구두약속을 들어 귀속재산 문제는 크게 걱정하지 않았다고 한다.²³⁾

미국이 보내온 초안에 대해 유진오, 임철호(任哲鎬) 경무대 비서, 이건호(李建鎬) 고대교수, 임송본(林松本) 식산은행 총재, 정부내 홍진기(洪璉基), 최규하(崔圭夏), 김동조(金東祚) 등이 본격적인 검토작업에 들어갔다. 한편 1951년 4월 16일에는 '대일강화회의 준비위원회 (통칭, 외교위원회)'가 수립되어 공식적으로 대일강화문제를 준비하는 기구가 마련되었고, 유진오가 위원장에 임명되었다. 위원으로는 장면 총리, 조병옥 내무장관, 김준연 법무장관, 배정현(裵廷鉉), 최두선(崔斗善) 동아일보 사장, 홍진기 법무국장, 이건호 고대 교수, 박재섭(朴在攝) 고대 교수 등이 참가했다.²⁴⁾

위원회는 여러 차례 토의를 거친 끝에 홍 국장의 기초로 다섯 항목의 요구사항을 정리했다. 첫째, 평화조약에는 한국도 참가 서명해야 한다는 것이었다. 둘째 항목은 귀속재산과 대일청구권 문제를 둘러싼 내용이었다. 셋째는 어업문제, 넷째는 통상문제, 다섯째는 재일교포 문제 등과 관련된 항목이었다. 이를 변영태 외무장관이 손수 번역하고, 장면 총리가 강력히 권유하여, 이승만 대통령의 승낙을 얻어 미국에 통보했다. 한편 미국 측 자료에 의하면 10개 사항을 전달받았다고 기록되어 있으나, 한국 측의 관련자의 증언 등은 5항목이었던 것으로 전해진다.²⁵⁾ 이 가운데, 귀속재산 문제가 조약 4조 b항으로 받아들여진 것을 제외하고는 거의 모두 받아들여지지 않았다.

21) 김동조, 1986, 10-11쪽.

22) 유진오, 1993, 17-19쪽, 홍진기, 1993, 51-52쪽.

23) 유진오, 1993, 18-20쪽.

24) 유진오, 1993, 21쪽.

25) 박진희, 2006, 41쪽.

이어 1951년 7월 9일에는 양유찬 주미대사가 델레스를 방문하여 7월 3일자 대일강화초안을 건네 받았다. 델레스는 양유찬과의 회견에서, 최종적으로 한국이 서명국으로 참가할 수 없게 되었다고 통보하고, 대마도 귀속문제에 대해서도 한국 측의 주장을 일축했다. 맥아더 라인의 존속 문제도 한일 간 양국협상 또는 한일을 포함한 다국간 협상에 의해 처리할 것이라고 하였으며, 귀속재산 문제도 한일 양국의 직접 협상을 통해 해결하도록 규정했다. 1951년 7월 16일, 변영태 외무장관은 기자회견을 갖고, 7월 초안에 대해 비판하고, 유진오와 임송본을 범률고문과 경제고문으로 임명, 주일대표부에 파견했다. 1951년 7월 18일, 양유찬은 강경한 내용의 성명을 발표하고, 다음날인 7월 19일에는, 델레스를 방문하여, 한국 정부의 5개항의 요구를 전달했다. 그 내용을 다음과 같다. 첫째, 한국을 교전국으로 인정할 것. 둘째, 일본은 대한 재산요구권을 포기할 것. 셋째, 한국을 대일강화조약의 조인국으로 할 것. 넷째, 한일 간 어획수역을 명백히 결정할 것. 다섯째, 일본은 대마도, 과랑도 및 일본해 내의 독도에 대한 요구권을 포기해야 하며, 이들 세 도서는 러일전쟁 전에는 한국 소유였다는 것을 확인할 것 등이었다.²⁶⁾

다시 1951년 8월 2일, 양유찬은 미 국무부에 다음과 같은 세 개 항의 요구서를 전달했다. 첫째, 일본은 45년 8월 9일 이전 재한 일본인 소유 재산과 요구를 포기할 것. 둘째, 맥아더 라인은 협정이 체결될 때까지 유지될 것. 셋째, 한국은 2조, 9조, 12조, 15조 a항의 이해를 향유한다는 것 등이었다. 이에 대해 1951년 8월 10일, 딘 러스크(Dean Rusk) 극동담당 국무차관보는 다음과 같은 내용의 회신을 주미대사에게 보내왔다. 즉, 첫째 요구는 이미 반영된 것이고, 둘째 요구는 수용을 거부하며, 셋째 요구는 강화조약 체결 후 한일 양국이 결정할 문제라는 것이었다.

1951년 8월 13일, 미영은 최종안을 한국 및 일본을 포함한 각국에 통고했다. 이때 일본은 귀속재산 문제에 대한 4조 b항의 삽입 사실을 인지했다.²⁷⁾ 1951년 8월 16일에는, 최종확정 초안을 미국과 영국이 동시에 발표했고, 이에 대해 일본 외무성은 연합국의 대 이탈리아 강화조약에 비교해 유화적인 안이라며 환영 논평을 발표했다.²⁸⁾ 반면, 한국 정부는 8월 20일 성명을 발표하여, 대일강화조약을 비판하는 성명을 발표했다. '평화는 적대성이 있는 곳에서 실현'되어야 함에도 불구하고 한국을 배제시킴으로써 그 목표와 의도를 훼손했다'는 것이 그 내용이었다.

(3) 주일대표부의 검토작업

이하 소개하고자 하는 문건은 '주일대표부 대일강화조사위원회(원문 첫장에는 대일강화조사 준비위원회로 되어 있음)'의 활동을 기록한 「1950년 10월 '대일강화조약에 관한 기본태도와 그 법적 근거, 1950」라는 문건이다. 목차에는 다음의 내용들이 제시되어 있다.

설명서 / 머리말 / 한일합방조약 무효론 / 대일강화조약 체결시의 한국의 입장 / 배상 / 약탈품의 반환 / 한국 또는 한국인의 재일재산권에 대한 기본문제 / 확정채권 / 기타 특수한 요구권 / 재일한교의 국적 및 거주이전 문제 / 영토문제 / 대일강화조약의 정치항, '한국章'에 대한 건의서(초안) / 중심되는 연합국과 한국간의 조약(초안)

26) Memorandum of Conversation (1951.7.19), RG59, Lot 54D423, box.8 [박진희(2006)에서 재인용]

27) 鹿島平和研究所, 1973, 34쪽.

28) 참고로 배상문제와 관련하여, 대 이탈리아 평화조약에서는 이탈리아가 구 식민지였던 에티오피아에 2천 5백만 달러의 전쟁 배상금을 지불할 의무가 있음이 확인되었다. 이는 에티오피아가 이탈리아의 식민지가 되었던 것은 1936년으로 제2차 세계대전으로 이어지는 일련의 전쟁의 결과로 보았기 때문인 것으로 보인다. 반면 1911년 이탈리아의 식민지가 되었던 리비아에 대해서는 배상의무가 확인되지 않았다. Treaty of Peace with Italy, <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/treaties/1948/2.html>

설명서에서는 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 반박의 필요성을 제기하고 있다. 또, 대일강화조약 체결시, 한국의 참가문제는 합병 조약의 유/무효론과 관련되는 문제로 경시되어서는 안된다고 주장하고 있다. 기타 '한미간 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 부분의 원상회복이라는 원칙'에 의해서 검토 결정될 것이므로, 이에 대한 역사적 고찰과 '회복권'의 기초 범위를 명백히 해야할 필요성이 강조되었다.²⁹⁾

머리말에서는 조사준비위원회 구성에 대해 설명하고 있는데, 주일대표부의 '대일강화조사위원회'가 주일대표부 정무과(정무부) 전직원과 재일동포사회 권위자 4명으로 구성되었음을 알 수 있다. ³⁰⁾ 이하 본고와 관련하여 중요하다고 생각되는 제3, 4, 5항의 내용을 소개하고자 한다.

제3항(본론1항)은 한일합방무효론에 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 최초에 가한 강제에 계속 가운데 국가질서에 준 사실상의 제2차적 제3차적 효과 전부의 무효를 주장하는 것은 아니었으며, 다시 '대인상권(對人商權)'을 제외한 계승적 질서 유지를 지속한 선의의 관리자의 행동까지 무효라고도 주장하지 않았다.

한편 '위원회'는 한일합방조약이 '강제'에 의해 '체결'되었다는 데에서 '강제'란 1905년의 한일 협약의 강제에서 시작되며, 무효의 효력발생의 시점은 1910년 8월 22일에 소급된다고 보고 있다. 단, 약간의 국제관례상의 목인, 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.

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.

제4항(본론2항)은 대일강화조약 체결시 한국이 취할 입장에 관한 내용이다. 여기에서는 1차 대전 이후 체결된 대 독일 및 대 오스트리아 강화조약, 그리고 2차대전 이후 체결된 대 이탈리아 강화조약이 분석되어 있다. 1차 대전 후의 대독강화조약에서 독일영토의 일부였던 폴란드가 독립하여 조약체결 당사국이 되었으며, 2차 대전 후 독립한 체코슬로바키아 역시 대독강화조약에 전승국의 입장에서 행동했다는 사실이 지적되었다. 대 오스트리아 강화조약(상제르망 조약, 1920)에서는 체코슬로바키아, '세르보-크로아트-슬로베스 국(1918년 수립, 1929년 유고슬라비아 왕국이 됨)'이 독립하여 강화조약의 체결당사국이 되었으며, 대 헝가리 강화조약(트리아농 조약, 1920)에서는 체코슬로바키아, '세르보-크로아트-슬로베스 국'의 독립을 승인되어, 조약 조인국이 되었다는 사실을 상기하고 있다. 결국, 오지리(오스트리아)-헝가리 군주국에 대하여 교전국가가 아니면서 직접 강화조약 조인국이 된 나라는 '희랍(그리스), 폴추칼(포르투갈), 쿠바, 니카라과, 파란(폴란드), 세르보-크로아트-슬로베누, 체코슬로바키아' 등 7개국인 바. 이 가운데

29) 1951년 (단기 4284년) 1월 25일 '대한민국 주일대표부 정무부'.

30) 작성일 1950년 (단기4283년), 월일은 미상이나, 50년 연말인 것으로 추정됨. '주일대표부' 작성.

데 ‘과란(폴란드)’의 경우 법적 근거보다 정치적 근거가 우선시되었다는 점이 강조되었다.

2차 대전 후의 대 이탈리아 강화조약에서는 알바니아와 이디오피아의 독립 승인이 규정되었는데, 강화회의에 참가한 국가는 알바니아, 오지리(오스트리아), 쿠바, 애급(이집트), 이란, 이라크(이라크), 멕시코, 호주 등 8개국이었다. 특히 알바니아와 오스트리아는 대전의 결과 독립을 회복한 국가라는 점이 주목되었다. 또한 대 이탈리아 강화조약에서 보듯이 다수국에 의한 강화는 1차대전 이후의 현상인데, 형식상 전 참여국 참가주의가 취해지지만, 내용상으로는 미영불소중 5대강국에서 일치된 점을 전체회의에 제출하여 형식적으로는 만장일치를 보는 형태로 체결되었다는 점을 분석하고 있다. 더구나 대 이탈리아 강화의 내용은 직접 전투에 참가한 미영불소가 초안 작성에 참가했으며, 대 루마니아 강화, 대 불가리아 강화, 대 헝가리 강화의 내용은 영미소가 초안 작성에 참가, 대 필란드 강화에 대해서는 미소 양국만이 관계국으로 인정되어 양국에 의해 초안이 작성되었다는 사실과, 조약의 효력 발생도 이들 4, 3, 2개국의 비준만으로 발생했다는 사실이 특기되어 있다. 그러나, '위원회'의 분석에 의하면, 대일강화조약의 경우, 미영과 소련의 대립에 영향을 받아, 대 이탈리아 강화조약 방식이 아니라 다수결방식으로 갈 것으로 전망했다. 그 이유로는 전후 급변하는 극동정세에 영향을 받아 미소영중 4대국 중심주의는 어렵기 때문이며, 대일본전 조약 참가국 만으로도 현실에 부합치 않다는 점에서 극동위원회 구성이 중심이 될 것으로 전망했다. 결국, 한국의 서명 참가와 관련해서는 한국이 극동위원회에 참가한다면 문제가 없으나, 현실적으로 어려울 것으로 결론을 내리고 있다. 다만 대일강화조약 체결 전에 태평양군사동맹이 결성될 가능성이 농후하고, 이 동맹의 결성 유무에 관계없이 일본의 안보와 관련하여 한국의 발언권이 중요시될 것이기 때문에 이러한 정치적 입장을 충분히 활용할 필요가 있다고 강조되어 있다.

제5항(본론3항)은 배상과 관련한 내용이다. 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.

1950년 10월 5일 워싱턴 UP 등 외신이 대일배상요구 철회원칙과 그 예외로서 연합국 점령지 내 일본재산의 차압을 상정한 데 대해, '미국의 의도가 배상철회에 있다는 것은 확신한 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.

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. 이어서, '1910년 8월 29일의 한일합방조약이 무효한 고로 *** (해독 불가)에 발생하는**** (해독 불가)에 대하여 배상이라하기도 어렵다. 다만 1905년 11월 17일 이후 일본이 침략을 목적으로 하여 독립운동자 애국자에 가한 일체의 손해의 보상요구는 배상적 성격을 갖고 있다'고 분석했다. 단 실제에 있어서는 대일강화조약 외의 부속 조약에서 배상을 요구하는 것이 좋을 듯 하다고 조언했다.

기타 영토조항과 관련해서는 간도 문제가 제기되어 있으나 독도에 대해서는 특별히 언급이 없었다. 다만 간도 처분의 경위에 대한 문제제기에 이어 '기타 변경도기(其他邊境島岐)' 항목이 설정되어 있으나 내용은 채워져 있지 않다. 독도 문제에 대한 특별한 준비가 없었음을 의미한다. 이는 준비부족이었다기 보다는 이미 독도의 영유를 확실히 한 것으로 보고 있었

기 때문이었다고 할 수 있다. 이승만의 시볼드 비판은 배상문제 등을 둘러싼 연합국 측의 '관대한 방침'으로의 선회를 견제하기 위한 것이었지, 독도를 염두에 둔 것은 아니었다. 독도 문제가 한국에 불리한 방향으로 변화하고 있음을 한국은 전혀 인지하지 못하고 있었던 것이다.

이상에서 확인한 바와 같이 내용 면에서 주일대표부의 연구는 당시로서는 상당히 전문가적 지식(특히 국제법)이 반영되어 체계적인 내용을 갖추고 있는데, 실제로 반영되었는지 의문이다. 문서가 작성된 것이 50년 10월이었음에도 불구하고 이 문건이 한국 측 외무부 본부에 전달된 것은 51년 1월이었다. 대일강화와 관련해서 미일간의 교섭이 급진전되고 있는 상황을 고려하면 이 동안의 3주의 지체는 상식적으로 이해할 수 없는 것이다. 더구나, 이후의 다른 문건에서 주일대표부 '위원회'의 조서의 존재는 확인되지 않는다. 따라서 '위원회'의 조서는 전달되었다 해도 무시되거나, 간과되었을 가능성이 있다.

여기에서 우리는 다음과 같은 추론을 하나 제시해 볼 수 있다. 즉, 주일대표부의 연구가 한국 정부의 방침에 맞지 않아서였다는 것이다. 특히 주일대표부 '위원회'의 조서는 서명국 대표권 문제, 조약의 무효 문제, 배상 문제 등에서 당시의 국제법에 준해 볼 때, 이승만 대통령의 의향에 따른 외교 목표는 쉽게 얻어지기 힘든 것이라는 결론을 시사하는 내용이었다. 아마도 이 점이 주일대표부 '위원회'의 조서가 전달되지 못하고 지체되었고, 본부에서도 무시 또는 간과된 이유가 되었을 것이다.

5. 결론

샌프란시스코 평화조약과 관련하여 한일 양국은 상호간 관련조항에 대해 각각 미(영)을 상대로 교섭하여, 한일 양국간에는 직접 교섭이 없었다. 위의 3절에서 확인했듯이 일본은 한국의 서명참가, 귀속재산, 독도문제 등에 대해 문제를 제기 거의 대부분 일본의 의향이 반영되는 형태가 되었다. 반면, 4절에서 확인했듯이 재산권 문제를 제외하고 한국이 제기한 중요문제는 대부분 기각되고, 영토문제, 대일배상 청구, 재일한국-조선인의 법적 지위문제, 영해확정문제, 배상문제 등 한일 양국간 협상에 이관되었다.

요시다 수상은 강화의 지연은 일본에 유리했다고 회고했다. 일본 패전 직후였다면 징벌적 성격이 강했을 것이지만 강화가 지연되는 동안 연합국측의 대일 인식이 깊어진 데다, 일본 측으로서는 일본에 유리한 방향으로 강화를 얻어내기 위한 시간적 여유를 가질 수 있었기 때문이다.³¹⁾ 냉전의 전개가 샌프란시스코로 가는 한일 양국의 위상을 역전시킨 데 영향을 주었다면 바로 이러한 일본의 시간벌기로서의 의미가 있었다고 할 수 있다.

다시 요시다의 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 회의라기 보다는 점령하에 만들어진 사태를 추후확인하는 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 수 밖에 없다면 연합국 가운데 한 국가라도 일본측 입장을 대변할 수 있도록 해야 하며, 그 한 국가란 미국일 수밖에 없다는 판단이 있었다는 것이다.³²⁾

31) 吉田茂, 『回想十年(3)』, 中公文庫, 1998年, 24頁.

이는 외무성 문서에서도 확인된다. 즉 외무성의 분석에 따르면 이탈리아 등과의 평화조약(파리조약)에서 패전국인 루마니아와 불가리아의 의견이 반영된 것은 소련의 지지가 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.³³⁾

이러한 판단에 입각해 일본은 외무성을 중심으로 미국을 설득하기 위한 방대한 양의 설명 자료를 작성했다. 46년 가을 정부터 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.³⁴⁾ 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.³⁵⁾

이러한 상황에서 냉전의 전개는 일본을 위해 유리하게 작용할 수밖에 없었다. 한편 한국은 냉전적 상황을 강조하여 한국의 위상을 제고하려는 전략으로 대미교섭에 임했는데, 이는 오히려 일본에 유리한 상황을 만들어 준 결과가 되었다고 할 수 있다.

이승만은 50년 2월 방일시, 아시아에서 고조되는 공산주의의 위협에 공동으로 대처할 필요성을 강조했다. 2월 16일의 도쿄 도착성명에서 이승만은 ‘성장하는 공산주의 팽창으로부터 일어나는 공통의 위험은 한국과 일본을 단결시켜야 하며 과거의 적대관계는 망각되고 현재의 제 곤란이 해결되어야 한다’고 말했다. 17일의 요시다 수상과의 회담에서도 이승만은 반공통일전선 형성의 중요성을 재차 강조했다.³⁶⁾ 한국의 대일정책은 ‘과거의 반성에 입각한 철저한 배상의 요구’에서 ‘반공 논리의 공유를 통한 한국의 대일 위상 강화’로 변화하고 있

32) 吉田茂(1998), 25-26頁.; 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 접촉(접촉과 교섭)이 모든 평화조약 교섭’임을 명심하고 그 준비는 회의개최 시기에 연연하기 보다는 빠르면 빠를수록 좋다”는 입장이 표명되어 있다.

33) 「対日平和条約の時期および起草手 きについて(대일평화조약의 시기 및 기초 절차에 관하여, 47.6.1., 조약국장)」

34) 吉田茂(1998), 27頁.

35) 吉田茂(1998), 27-28頁.

36) 경향신문, 1950.2.18.; 연합신문, 1950.2.19.

있던 것이다.³⁷⁾

나아가 이승만은 1950년 6월 방한한 델레스 고문에게 한국이 적대적 세력권에 들어 대일 항공기지가 설치된다면 일본은 단시간에 항공출격전의 범위에 들게 되나, 한국이 우방으로 남게 되면 일본의 방위보루 역할을 할 수 있다는 점을 강조했다.³⁸⁾ 이러한 발언은 이승만의 의도와는 반대로 일본의 전략적 위상을 강화하고, 냉전에 따른 강화조약의 지연에 오히려 기여했었던 것은 아닌지 생각해 볼 필요가 있다.

6. 참고문헌:

<1차자료>

한국 외교부, 「한일예비회담(1951.10.20-12.4) 자료집, 대일강화조약에 관한 기본 태도와 그 법적 근거, 1950」, 723.1 JA 자1950, 76, C1-0001, 0006-0080.

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

<회고록>

김동조(1986), 『회상 30년, 한일회담』, 중앙일보사.

유진오(1993), 『한일회담』, 외교안보연구원.

홍진기/유민 홍진기 전기간행위원회(1993), 『유민 홍진기 전기』, 중앙일보사.

吉田茂(1998), 『回想十年(3)』, 中公文庫.

<연구서>

강노향(1966), 『주일대표부』, 서울: 동아피알연구소.

Lee, Chong-sik(1985), *Japan and Korea: The Political Dimension*, Stanford: Hoover Institution Press.

Allison, John M(1973), *Ambassador from the Prairie or Allison Wonderland*, Boston: Houghton Mifflin Co.

박진희(2006.1), 『제1공화국의 대일정책과 한일회담연구』, 이화여자대학교 사학과 박사학위논문.

鹿島平和研究所編(1973), 『日本外交史, 28巻』, 鹿島平和研究所

原貴美恵(2005), 『サンフランシスコ平和条約の盲点—アジア太平洋地域の冷戦と「戦後未解決の諸問題」』, 溪水社.

<논문>

정지엔민(曾健民, 2002), 「샌프란시스코 조약체제와 중국 양안문제의 역사화 현실」, 『제5회 동아시아 평화와 인권 국제심포지엄: 냉전 국가폭력과 일본』, 리츠메이칸[立命館]대학.

박태균(2005.12), 「한일회담 시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할」, 『한국사연구』, 131호.

이석우(2003), 「일본의 영토분쟁과 샌프란시스코 평화조약」, 인하대학교 출판부, 2003.

이석우(2005a.여름), 「제2차 세계대전, 평화조약, 그리고 독도의 국제법적 지위(1)」, 『내

37) 박진희(2006).

38) 자유신문, 1950.6.24.; 박진희 2006:20

일을 여는) 역사』, 20호.

이석우(2005b.가을), 「제2차 세계대전, 평화조약, 그리고 독도의 국제법적 지위(2)」, 『(내일을 여는) 역사』, 21호.

박진희(2005.12), 「전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약」, 『한국사연구』, 131호.

박진희(2006.가을), 「이승만의 대일인식과 태평양동맹 구상」, 『역사비평』, 76호.

정갑용/Jon M. Van Dyke, 「1951년 샌프란시스코조약과 독도영유권에 관한 연구」, 한국해양수산개발원, 2005.

정병준(2005a), 「영국 외무성의 대일평화조약 초안 부속지도의 성립(1951.3)과 한국: 독도 영유권의 재확인」, 『한국독립운동사연구』, 24집.

정병준 (2005b), 「윌리엄 시볼드와 독도분쟁의 시발」, 『역사비평』 여름호, 2005.

정성화(1990.2), 「샌프란시스코 평화조약과 한국 미국 일본의 외교정책의 고찰」, 명지대학교 부설 인문과학연구소, 『인문과학연구논총』, 7호.

金民樹(2002.11), 「対日講和条約と韓国参加問題」, 『国際政治』, 131号.

浜井和史(2004.1), 「対日講和とアメリカの「太平洋協定」構想—国務省における安全保障取り決め構想, 1949—51年」, 史学研究会, 『史林』, 87卷1号.

星野浩一(2002.3), 「対日講和条約の締結過程」, 『国土館大学大学院政経論集』, 5号.

中馬清福(2005.夏), 「抜け落ちたアジア—サンフランシスコ講和条約の特異性」, 『環』, 22号.

Calder, Kent E(2004), "U.S. Foreign Policy in Northeast Asia," Samuel S. Kim ed., *The International Relations of Northeast Asia*, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

한일회담의 주요이슈

Issues in Negotiation

日本における日韓会談関連外交文書の公開状況について—財産請求権問題を中心に

吉澤文寿(新潟国際情報大学)

はじめに

本報告は韓国および日本における日韓国交正常化交渉(以下、日韓会談)関連外交文書の公開を受けて、従来の日韓会談における財産請求権問題研究の再検討を目指すものである。2005年に韓国政府が日韓会談関連外交文書を全面公開したのに続いて、2008年5月までに日本政府も約6万枚の文書について開示決定した。それにもかかわらず、管見の限り、それらを用いた学術研究は韓国、日本ともにまだまだ少ない。その大きな理由はその文書量の膨大さにあるといえる。韓国においては国民大学日本学研究所を中心に韓国で公開された文書の整理が進行中である。一方、日本においては情報開示請求者である「日韓会談文書・全面公開を求める会」²という市民団体とその関係者が文書開示の事実を知っているという段階である。しかも、後述するように、開示決定された日本側の文書には不開示部分が多いため、現在も一ヶ所でも多くの開示を目指す訴訟活動が進行中である。したがって、日本公開文書の整理作業が始まるのはこれからである。

しかし、たとえそうであっても、日韓会談は植民地責任問題と密接に関連するものであり、植民地主義の克服という現代世界の課題に応えるためにも、研究者には現在までに公開された外交文書を分析する義務があるといえる。本報告はそのような義務を幾ばくかでも果たそうとする、ささやかな試みである。

本報告では、まず日本における文書公開の経緯と現状について述べる。次に公開、開示決定された文書の内容から財産請求権問題に関するもの限定して、従来の研究を発展させるポイントを提示したい。

1 日本における日韓会談関連外交文書公開の経緯と現状

日本において日韓会談関連外交文書の公開を要求する運動が始まった背景には日本政府

¹ 最近発表者が参照したテッサ・モーリス＝スズキの研究では、日韓双方の日韓会談関連外交文書が引用されている。テッサ・モーリス＝スズキ『北朝鮮へのエクソダス』朝日新聞社、2007年、同(大川正彦訳)「帰国事業と日本の戦後責任」(中野敏男・金富子編『歴史と責任』、青弓社、2008年)。

² 「日韓市民でつくる日韓会談文書・全面公開を求める会」の活動及び開示された外交文書の一部や会員の李洋秀氏による一部の韓国公開外交文書の日本語訳、本報告で引用する会誌などはホームページより閲覧できる。<http://www7b.biglobe.ne.jp/~nikkan/index.html>
なお、今回の報告は同市民団体の活動の成果に基づいている。

や企業を相手とする戦後補償要求裁判において「日韓協定で解決済み」とする判決が増え始めたことがある³。これを受けて、韓国では植民地支配による被害者 99 人が 2002 年に同文書の公開を要求した。この時点では原告が一旦敗訴したが、2004 年 2 月にソウル行政法院が「日本を相手に訴訟を進めている原告 53 人に韓日協定文書のうち損害賠償請求権関連 5 件の文書を公開せよ」⁴とする判決を下したことを契機として、2005 年 1 月に韓国外交通商部が日韓会談関連外交文書 5 件を公開するに至った。

韓国政府による文書公開は日本で戦後補償を目指す人々に大きな勇気を与えた。そして、2005 年 12 月に日本で「日韓会談文書・全面公開を求める会」が結成され、2006 年 4 月に同団体が日本の外務省を訪れ、「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」(以下、情報公開法)の手続に従って、日韓会談に関連するすべての公文書の開示を請求した。これにたいして、外務省は同年 5 月に、2008 年 5 月までにすべての文書について開示決定すると回答したものの、2007 年 11 月の時点で開示決定された文書はわずか 7 千枚に過ぎなかった。ところが、同年 12 月に東京地裁が「請求から 1 年 7 ヶ月を過ぎても結論を出さないのは国の不作為」とする判決を下したことで、外務省は開示決定を急がざるを得なくなった。その結果、2008 年 4 月および 5 月に約 5 万 2 千枚の外交文書について開示決定した。

2008 年 10 月現在までに開示された文書の一覧を別表で示した⁵。いまだに外務省の一室に眠っている文書の存在を完全に否定することはできないが⁶、おそらくこのリストは外務省が管理する日韓会談関連外交文書の全体を示しているといえよう。その開示状況を検討すると、開示枚数 59763 枚⁷、開示文書数 1916 件、開示文書数 1369 件、不開示文書数 23 件、部分開示文書数 524 件である。すなわち、開示決定された文書のうち約 28.5%が不開示または部分開示決定であった⁸。

³ 金昌祿「韓国における韓日過去清算訴訟」(『立命館国際地域研究』第 26 号、2008 年 2 月)。

⁴ 聯合ニュース「法院“韓日協定文書一部公開せよ”」2004 年 2 月 13 日付。

⁵ この一覧表は外務省が開示決定し、個々の文書に番号をつけたものを基準にしたものであり、重複がある(文書番号 127~132 と 138~143「日韓国交正常化交渉と国会論議」)など、研究資料としては不完全であることをお断りしておく。

⁶ 例えば、1992 年 8 月 14 日に放送された NHK スペシャル「報告調査 アジアからの訴え 一問われる日本の戦後処理」で紹介された「対韓経済技術協力に関する予算措置について」(1960 年 7 月 22 日付)という外務省内文書は「日韓国交正常化交渉の記録 総説 7」(文書番号 505)の文中に確認できるだけで、原本は開示決定されていない。このほか、太田修が指摘するように、大蔵省理財局外債課『日韓請求権問題参考資料(未定稿)(第二分冊)』1963 年 6 月(第一分冊、第三分冊の存在が想定される)や韓国人の対日請求権の「消滅」を国内法で定めた「財産及び請求権に関する問題の解決ならびに経済協力に関する日本国と大韓民国との間の協定第二条の実施に伴う大韓民国等の財産権に対する措置に関する法律」(1965 年 12 月 17 日)の作成過程に関する資料もない(太田修「第 4、5、6 次開示文書についてのコメント」(「日韓会談文書・全面公開を求める会ニュース」(以下、「求める会ニュース」)第 12 号、2008 年 7 月 11 日付、14 頁)。これらは紛失の可能性もあるが、現時点では同文書の存在自体について判断できない。

⁷ 「求める会ニュース」第 11 号(2008 年 7 月 11 日発行)には 58343 枚とあるが、報告者が改めて確認した数字を示した。なお、不開示部分が開示されると、当然この数を上回ることになる。

⁸ 韓国ですでに開示された内容はほとんど開示されているが、精査すれば不開示となってい

その内容を見ると、文書の作成年月は1946年10月から1971年11月までである。主題は基本関係、財産請求権、在日朝鮮人の法的地位、漁業、文化財、竹島（独島）、在日朝鮮人の「帰国」、経済協力、船舶という日韓会談の議題を網羅するものである。文書を性格別に分類すると、第一に政策（案）であり、日本政府（外務省）の方針、方針案、対策、対策案、試案、協定案、訓令、対処要領、各省庁の意見などが含まれる。第二に議事録類であり、議事録（速記録）、議事要録（議事要旨、会談要旨、会談録、会合記録）、非公式会議記録などがこれに当たる。第三に、過去の会談の経緯を整理、記録し、問題点や課題を整理した文書類がある。第四に、会議状況報告や出張報告の類がある。第五に、その他の部類として、書翰類、日韓の国会論議要旨、内外の動静（韓国動静、各国の態度）、年表、日誌、資料集、目録、報道資料、翻訳（主に韓国の雑誌や新聞記事など）が挙げられる⁹。

上述のとおり、現在、「日韓会談文書・全面公開を求める会」は情報公開法第5条3号¹⁰以下に該当するとして不開示とされた部分の開示に向けて訴訟活動を続けている。外務省はとくに日朝国交正常化交渉を理由に韓国政府の対日請求権や在朝日本人財産についての試算、財産請求権問題にたいする方案などを不開示としている¹¹。南北朝鮮にいる日帝被害者の権利回復のためにも、一日でも早い不開示部分の全面開示が望まれる。

るものもある。とくに不開示文書には内部資料が多いため、韓国で公開された文書と対照できるものは比較的少ない。また、開示された文書にも問題があることは「日韓会談文書・全面公開を求める会」会員の李洋秀が1965年6月11日の在日韓国人法的地位小委員会の会議録を日韓比較し、具体的に指摘している（李洋秀「呆れ果てたる外務省の開示内容！ いったいこれで『開示』といえるのか！！」（前掲「求める会ニュース」第11号、17頁）。

⁹ 前掲、太田修「第4、5、6次開示文書についてのコメント」。ここで挙げた文書の性格は開示決定されたすべての文書に該当する。

¹⁰ 情報公開法には行政機関の長が不開示情報に指定できるものとして、個人に関する情報（第5条の1）、法人等に関する情報（第5条の2）のほか、以下の事由が掲げられている。

公にすることにより、国の安全が害されるおそれ、他国若しくは国際機関との信頼関係が損なわれるおそれ又は他国若しくは国際機関との交渉上不利益を被るおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報（第5条の3）。

公にすることにより、犯罪の予防、鎮圧又は捜査、公訴の維持、刑の執行その他の公共の安全と秩序の維持に支障を及ぼすおそれがあると行政機関の長が認めることにつき相当の理由がある情報（第5条の4）。

国の機関及び地方公共団体の内部又は相互間における審議、検討又は協議に関する情報であって、公にすることにより、率直な意見の交換若しくは意思決定の中立性が不当に損なわれるおそれ、不当に国民の間に混乱を生じさせるおそれ又は特定の者に不当に利益を与え若しくは不利益を及ぼすおそれがあるもの（第5条の5）

国の機関又は地方公共団体が行う事務又は事業に関する情報であって、公にすることにより、(中略)当該事務又は事業の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあるもの（第5条の6）。

「日韓会談文書・全面公開を求める会」では、あまりにも不開示部分が多いことから、個人、法人等に関する情報を除く不開示部分に限定して、開示を求める運動を進めている。

¹¹ このほか、日韓関係で竹島＝独島問題が懸案として浮上していることを理由に、この問題についての記述に不開示決定が目立つ。

2 日本開示文書にみる請求権問題

1) 予備会談、第1次会談（1951年10月～1952年4月）

太田修が指摘するように、日本政府は日韓会談が始まる前から、韓国併合が「合法」に行なわれたことを前提に、在朝日本人財産に対する請求権を主張することで韓国側の請求権との相殺、すなわち「相互放棄」を図ろうとしていた¹²。例えば、1951年12月10日に作成された「財産、請求権処理に関する件」には次のような記述がある。

およそ韓国側が膨大な在鮮日本資産を手中に収めつつなお日本側に対し諸種の請求権を提起することは不公正極まることであるのみならず、請求権処理問題を各項目ごとに折衝することは極めて複雑且つ苛烈な論争を誘致し、日韓関係の再出発に暗影を投ずることとなるので、わが方としては相互に一括放棄する建前をもって終始すべく、そのためには在鮮財産に対する前述のわが方の立場を固守することが肝要となろう（傍線は報告者、以下同様）¹³。

この日本政府の請求権主張の骨子は国際法学者で当時名古屋大学の山下康男教授の所論であった。山下はサ条約第4条bについて、「日本資産の処理が有効に行なわれたことを承認したからといって、日本資産に関する請求権を放棄したことにはならない。日本資産処理の効力を承認することと、日本資産に関する請求権を放棄することとは、全く別個の問題であって、平和条約第4条(b)は、請求権の放棄とは直接の関係はない。従って韓国所在の日本資産またはその売得金に対する日本国及び日本国民の返還請求権は、なお残存する。その処理は、第4条aによる特別取極の主題となりうる」と主張した。さらに、山下は1948年9月に締結された「米韓間財産及び財政に関する最初協定」第5条第3項¹⁴により、「アメリカは、日本資産処理から生じた責任をまぬかれ、この責任は韓国政府に移転した。したがって、日本資産に関する日本国及び日本国民の請求権は、アメリカ政府に対するものではなく、韓国政府に対するものである」とした¹⁵。

ただ、興味深いことに、外務省内でもサンフランシスコ講和条約第4条b¹⁶の解釈如何に

¹² 太田修「サンフランシスコ講和条約、初期日韓国交正常化交渉における朝鮮植民地支配処理問題—日本政府の認識・処理を中心に—（仮）」（「基盤研究（A）韓国政府公開資料による日韓基本条約の国際共同研究—脱植民地化論理と冷戦論理の交錯」研究報告、2008年7月27日）

¹³ 「財産、請求権処理に関する件」（1951年12月10日付、アジア局2課、文書番号536）3～4頁。

¹⁴ 米韓協定第5条第3項は次のとおり。「大韓民国政府は、この上に掲げた財産の帰属決定、及び処分から生ずる現在及び将来の請求権を含むすべての責任から、ここにアメリカ合衆国を解除する」。

¹⁵ 山下康男「平和条約第4条について（下）（未定稿）（平和条約研究第4号）」条約局法規課、1951年9月（文書番号1562、44頁）。

¹⁶ サンフランシスコ講和条約第4条bの条文は次のとおりである。「日本国は、第二条及び第三条に掲げる地域のいずれかにある合衆国軍政府により、又はその司令に従って行われ

かかわらず、実際に韓国から在朝日本人財産を取り立てることはできないと判断していたことから、在朝日本人財産に対する請求権主張について懐疑的であった。

在外財産並びに請求権処理問題については、その金額においては、朝鮮の在日財産及び対日請求権に比して、我方在鮮財産ははるかに大であることは間違いないが、取り立て可能性の面よりいえば我方の在鮮財産は北鮮にあつたものは現在韓国にも如何ともし難い状態にあり、南鮮にあつたものでも、ヴェスチング・デグリー（サ条約第4条bの承認をいう—報告者注）の効力問題はしばらく措くも、その多くは清算処分されあるいは戦災により滅失していること、韓国の経済状態が極めて急迫していること等により事実上ほとんど返還ないし補償を得る見込みはないので、この交渉は決して我が方に有利なものではない。しかも韓国側は一方的立場に立って自儘な要求を提起してくることが予想されるので本件交渉には当初より長期戦の肚を据え十二分に揉んだ後に、大乗的、政治的解決に落とすことを究極の目途とする¹⁷。

周知のとおり、第1次会談が1952年4月に決裂したのち、米務省は梁裕燦駐米韓国大使を通じ、サ条約第4条bの解釈として、日本が在朝日本人財産に対する請求権を主張できないことと、請求権交渉において韓国が米国から在朝日本人財産を譲渡されたことを考慮すべきであることを伝えた。これを受けて、会談決裂から1ヶ月も経たない5月8日に韓国政府が日本との交渉再開を申し入れたが、日本政府は「当分の間冷却期間を与える必要がある」として、これを拒絶した¹⁸。だが、「平和線」問題や密入国者の韓国への送還を望んでいた日本政府は、7月に倭島英二アジア局長や岡崎勝男外相が駐日代表部の金溶植公使に会談再開を申し入れたものの、合意には至らなかった¹⁹。

2) 「久保田発言」について

「久保田発言」とは1953年10月15日の第3次会談第2回請求権委員会で、日本側首席代表の久保田貫一郎外務省参与が「日本としても朝鮮の鉄道や港を作ったりしたし、大蔵省は、当時、多い年で2千万円も持ち出していた」などと述べて、植民地支配に対する日本の主張を披瀝した発言を指す。この発言をめぐり、日韓の対立は極限に達し、決裂以後、日韓会談は4年半の中断期を迎える。

ところで、これほど有名な「久保田発言」だが、韓国で日韓会談関連外交文書の公開が行われるまで、その原資料が確認されず、『韓日会談略記』や『朝日新聞』（1953年10月

た日本国及びその国民の財産の処理の効力を承認する」。同条約第2条aに「日本国は、朝鮮の独立を承認して、済州島、巨文島及び鬱陵島を含む朝鮮に対するすべての権利、権原及び請求権を放棄する」とある。

¹⁷ 「請求権問題会談の初期段階における交渉要領」（1952年1月23日付、アジア局2課、文書番号537）、1～2頁。

¹⁸ 「日韓会談の現況と対処方針について」（1952年5月9日付、アジア局2課、文書番号1643）。

¹⁹ 高崎宗司『検証 日韓会談』岩波書店、1996年、40頁。

22日付)などの資料によって論じるしかなかった。しかし、韓国公開文書(『第3次韓日会談(1953.10.6-21)請求権委員会会議録、第1次-2次、1953.10.9-15』、分類番号723.1JA登録番号97)や日本公開文書(『再開日韓交渉議事要録 請求権部会第2回』1953年10月15日付、アジア局第2課、文書番号174)により、発言の具体的な内容が明らかになった。問題とされる発言自体に新しい事実はないのだが、「久保田発言」に至る経緯について史料に即して明らかにしておきたい。

まず、第3次日韓会談は平和線問題に悩む日本政府が韓国政府に申し入れて始まるが、会談直前の10月2日に行われた各省打合会で久保田は「請求権については予め方針を決めるよりは、韓国側の意向をもっとよく打診する必要があるのではないか。韓国側が相互譲歩で解決する肚があるかどうかが問題である。自分としては韓国に互譲の誠意があるか否かは疑わしいと思う」、「当面(請求権一報告者注)部会の交渉は緩歩主義でやってそのうちに上層部で方針を決めてもらうこととしたい」と述べた²⁰。つまり、外務省はあくまで在朝日本人財産にたいする請求権を主張し続け、韓国側に「相互譲歩」の意思があるか確かめつつ、「上層部」からの方針を待つというきわめて消極的な姿勢で交渉に臨んだのである。

その後、6日に第1回本会議が行われた。この席で梁裕燦駐米大使は日韓会談を成功させたければ、対韓請求権を放棄すべきであると主張した²¹。そして、9日の第1回請求権委員会でも、韓国側は「日本側には対韓請求権は何一つなく、取極の主題とされるのは韓国の対日請求権のみであるという原則を確立してから、韓国側請求権について討議を進めることにしたい」と提案した²²。これにたいし、日本側は1952年4月に梁大使が松本俊一外務省顧問との会談で請求権の相互放棄を示唆したと主張した。この席で韓国側委員は自分達の承知する会議ではそのような事実を聞いたことがないし、今回の会議に臨む際も問題になったことがないと応じた²³。

このような対韓請求権をめぐる対立は13日の第2回本会議でも解消されることはなかった²⁴。そして、同日、おそらく本会議終了後に、外務省は「高裁案 日韓交渉処理方針に関する件」を作成した。同案の序文では「去る7月までの交渉において、日韓両国の主張は略明らかにされていることに鑑み、この際互譲の精神を持って公正妥当なる我が方処理方針を決定」したとする²⁵。そのなかで、請求権に関する部分は次の通りである。

**桑港平和条約第4条の請求権の処理に関しては、在韓日本財産の戦災状況(推定約7割)にもかんがみ、实际的解决方法として、原則として、相互に放棄することとする。
なお、わが国の保有する韓国関係の文化財の若干を韓国に贈与する²⁶。**

²⁰ 「再開日韓会談第1回各省打合会議事録」(文書番号1059)、7~10頁。

²¹ 「韓日会談第1次本会議経過報告」(『第3次韓日会談(1953.10.6-21)本会議会議録及び1-3次韓日会談決裂経緯、1953.10-12』分類番号723.1JA、登録番号95、12~13頁)。

²² 「日韓交渉報告(再四)請求権部会再開第1回会議状況」(文書番号173)、1頁。

²³ 同前、2頁。

²⁴ 「日韓交渉報告(再七)日韓交渉第2回本会議状況」1953年10月13日付、久保田参与、文書番号169。

²⁵ 「高裁案 日韓交渉処理方針に関する件」1953年10月13日付、アジア局第2課長、文書番号1060、1頁。

²⁶ 同前、3~4頁。

以上のように、日本政府は平和線問題による日本漁船の拿捕について早急に対応すべく日韓会談を再開させたが、在朝日本人財産にたいする請求権を固守し、韓国側に「互譲の精神」を強要することで対日請求権の放棄を促すかたちで、請求権の相互放棄を方針とした。それと合わせて、文化財については請求権から切り離し、日本から韓国に引き渡せるものを「贈与」することで解決しようとした。しかし、サ条約第4条bについて米国務省の解釈をすでに得ている韓国側がこのような日本側の提案を受け入れるはずがなかった。「久保田発言」による日韓会談の決裂はそのような日本側の方針の必然的な結果であったといえよう。

久保田自身は15日の第2回請求権委員会における自らの発言を報告する文書に、16日の追記として次のように書いている。この文章は韓国側への責任転嫁と自己弁護に終始するばかりでなく、植民地責任問題にまったく関心のない日本側代表の交渉姿勢を如実に表している。

15日の請求権部会では、日本側は、予め協議の結果、議論を余りせず簡単に短時間で切上げる方針で臨んだが、韓国側の発言の結果、止むなく広範な根本論を上下せざるを得なくなつた。しかし言辞、態度には特に注意を払い、つとめて韓国側を無用に刺激することを避けた。そのためか、部会の席上では、韓国側もむしろ、なごやかに発言し、異状に感情を昂ぶらせた様子は見取れなかつた。ところが15日夕刻になり、韓国側では、本日の日本側の発言に憤慨し、もはや会議に出席しないであろうという情報が伝えられた²⁷。

3) 韓国政府の請求権にたいする日本政府の姿勢

1957年12月の日韓共同宣言で日本政府が「久保田発言」を撤回したことにより、日韓会談は1958年4月より再開される。しかし、この第4次会談は請求権問題になんら進展がないまま、1960年の4月革命で李承晩政権が崩壊したことによって中断した。韓国では同年8月に張勉政権、その翌年5月には軍事クーデターで政権を掌握した朴正熙が指導者となる。日本でも安保闘争で岸信介政権が倒れた後に池田勇人政権が成立する。このような激動の時期に行なわれた日韓会談では、韓国の対日請求権の内容検討と経済協力による妥結方法をめぐって、具体的な議論が展開される。

ところで、韓国政府が提示した「韓日間財産及び請求権協定要綱」（いわゆる対日請求8項目）の内容に関する議論は第5次会談第6回一般請求権小委員会が行なわれた1961年3月15日からである。5月16日の軍事クーデターによる中断をはさみ、10月27日より第6次会談一般請求権小委員会が再開され、翌年3月6日の同委員会を最後に、請求権交渉は政治折衝に移行する。つまり、日韓会談において、韓国側の請求権の内容が実質的に討議されたのはわずか7ヶ月間であった。

日韓会談では正式な会談と平行して、いわゆる非公式会談もたびたび行なわれた。例え

²⁷ 前掲、「日韓交渉報告（再九）請求権部会第2回会議状況」、10頁。

ば、第 5 次会談時の非公式会談について、韓国公開文書では『第 5 次韓・日会談予備会談本会議会議録及び事前交渉・非公式会談報告、1960-61.5』（分類番号 723.1JA、登録番号 713）、日本公開文書では『第 5 次日韓全面会談予備会談の一般請求権小委員会会合（非公式・その他）』（文書番号 96）という文書群がある。これらを比べてみて興味深いことは、両者が共通して記録している会合よりも、どちらか一方にしか記録されていない会合のほうが多いということである。ここでは、日本側文書のみ記録されている 1960 年 12 月 21 日の非公式会合の記録の一部を紹介したい。

1. 先ず李（相徳〔韓国銀行国庫部長〕—報告者注）委員より次のような発言があった。

「一般請求権については日本側からなかなか意見の開陳がないので、韓国側としては甚だやりにくい立場にある。そもそも一般の韓国人、ことに知日派の多くは、韓国は対共産圏防衛の第一線にあり、韓国がしっかりしているからこそ日本は平穩に経済の繁栄を楽しんでいるのであるから、大局的に見て、過去のいきさつとは別個に、日本は韓国に大きな借りがあり、韓国を助ける義務があると考えている（中略）。
2. これに対し吉田（信邦大蔵省理財局—報告者注）次長は次のとおり答えた。

「いま李委員のいわれた点は、現在日本のおかれている国際的立場からいって、われわれ日本人が絶えず留意していなければならない大事な点であると思う。アジア諸国への経済協力もいわば広くそういう趣旨から出たと言えると思う。（大蔵省部内において、吉田次長が経済協力無用論者に対し、常に説得に努めている次第を縷々述べた）

さて、請求権問題については、久保田発言以来日本は言いたいこともたがをはめられて言えないような立場にある。たとえば言えば、二人の人がいて A は B に百万貸しており、B は A に 20 万貸している場合、百万の者の方は棚上げして、20 万取り返すということになると、A はいったい何をしているのかといわれる。ただ B にも困難な事情があり、A もその点を十分同情的に考える用意がある。しかし、A が自分の貸している百万について、全然話ができないということでは AB 間の話はうまく行かないかもしれない。

自分のほうとしては、いまさら従来のことを棚上げにしたいとは言わないが、双方が非公式にでもいいから言いたいことをエクサイトすることなく、腹藏なく話合えるようにしてもらうことが好都合である。」
3. 以上の吉田次長の発言に対し、韓国側は、自分たちの気持ちとしては百万借りて 20 万貸しているのではなく、百万借りて 200 万貸しているつもりである。と述べた後、例えば、償却した日銀券の話はどうか。償却は日銀、米軍、韓国側三者立会いの下で行なわれたので間違いはなく、またご存知のように銀行券は長く貯蔵すると腐るので、償却したのは当時としては適宜の措置であったと思うと述べた。これに対し吉田次長は、自分たちの仲間には償却したということは請求権を放棄したものであるというものすらあると述べたところ、韓国側はそれはあまりにもひどいと答えた（以下略）²⁸。

²⁸ 「請求権問題に関する非公式会談概要」（1960 年 12 月 27 日付、北東アジア課、前掲『第 5 次日韓全面会談予備会談の一般請求権小委員会会合（非公式・その他）』、5～10 頁。

この対談に見られるように、日本側（ここでは大蔵省）には請求権はおろか、対韓経済協力についても反対する者がいたこと、「久保田発言」の撤回を日本側の主張に「たがをはめられた」ものと考えていたことがわかる。そして、吉田が大蔵省内で対韓経済協力の必要性を説得する際に用いたのが安保論理だったことも読み取れる。請求権問題を担当する韓国側代表も安保論理を打ち出し、日本には「韓国を助ける義務がある」と訴えていた。

ところで、1961年5月10日に行なわれた第5次会談第13回一般請求権小委員会において、日本側はあくまで当時の国民徴用令や工場法などにおける遺族扶助料や埋葬料の規定に沿って、軍人・軍属及び「労務者」として強制連行・強制動員された朝鮮人に対して未払い金を支出すると主張した²⁹。これにたいし、韓国側が外国人として動員された者への「相当な補償」の必要性を訴えたことや、個人請求権については個人ベースではなく政府ベースで対処することを主張したことは周知のとおりであるが、この会合では次のようなやり取りもなされていたことを示しておきたい。

（個人ベースの調査について—報告者注）吉田主査代理は、互いに資料を持ちよつて具体的ケースを確認しあうことが必要だが、日本政府が直接調査するかどうかは相談の問題である。韓国側として実際に被害を受けた者の調査をすることができるかとたずねたところ李主査代理は、日本側でいくら呉れるかを言ってくれば韓国側でも調査ができると答えたが更に名簿の問題はいずれにせよ、多数が死亡、行方不明になったことは動かしえない事実で、生存した者も痛手を蒙っている。人数の確定は申告させることも結構だが他の方法でもできると思うと述べた。

吉田主査代理より、こういう人達に対し韓国側で今まで何らかの援護をされているかとたずねたところ、李主査代理は、韓国側は金がないのでやっていないと答えた³⁰。

吉田は「日本は給与も支払わなかつたという韓国人の気持を和らげて両国民が親しくなれるようにすべきだ」³¹と述べたものの、個人にたいする支払いの前提として調査が必要であると主張した。一方、李相徳は政府に資金がないので、日帝被害者にたいする調査や援護ができないことを強調した。このやり取りには結局のところ日韓双方が被害者を放置している実態が浮かび上がる。日韓双方が協力して被害者の被害にたいする補償と人権回復に努めるという姿勢はみられない。

この点について付言すれば、日本政府では第1次会談時に大蔵省と外務省が請求権問題について打合せをしたとき、韓国側の請求権に添付を求める「確実な証拠資料」について、「これは、当方が準備しうると同程度でなければならない。即ち、少なくとも計数的資料の算出根拠を明示しうることが必要である（この点、余り厳密に要求すると大蔵省側も作

²⁹ このとき、吉田は「現に日本内地に家族のある被徴用韓人、軍人軍属であつた者に対しては援護を行なつてゐるが、朝鮮の場合はそれが届き得ないのだ」と述べているが、これは事実ではない（「第5次日韓全面会談予備会談の一般請求権小委員会の第13回会合」、1961年5月10日付、北東アジア課、文書番号95、24頁）。

³⁰ 同前、31～32頁。

³¹ 同前、30頁。

業に困難を来す)」という原則が話し合われていた³²。但し書きにあるように、日本政府は事実確認の厳密さの限界については図りかねていた。しかし、「確実な資料証拠の提示」という交渉戦術が、「これは先方に法外な請求を自制さす効あるのみならず、先方は戦乱の結果資料を欠くので我方に有利である」³³という認識を基礎に立てられたものである以上、第5次会談段階でも同様の意義と目的を持つものだと見える。

また、上述の通り、日本公開文書のうち、韓国側請求権に対する日本側の試算額などが不開示とされている。一例を挙げると、第6次会談で請求権の具体的討議が行なわれていた時期に作成された「韓国一般請求権のうち朝鮮人徴用労務者、軍人軍属、文官恩給該当者に関する件（伊関局長指示事項）」（1962年1月30日付、北東アジア課、文書番号1744）は該当人員数とその根拠が11頁にわたって不開示である。このような不開示部分の多さは、日朝国交正常化交渉で「日韓方式」を適用しようとする外務省の立場を勘案すると、日本政府が個人請求権の算定に関する重要な資料を韓国側に提示しないまま交渉していたことを逆に立証するものである。

4) 経済協力による妥結

請求権交渉は1962年3月から政治折衝に入り、同年10月及び11月に行なわれた大平・金鍾泌会談によって無償経済協力3億ドル、有償経済協力2億ドル、民間借款1億ドル以上という条件で原則的合意がなされる。その後、日韓会談は1964年6月に韓国で日韓会談反対運動が反政府運動として展開し、韓国政府が戒厳令を発してこれを弾圧する事態にいたって、一旦中断した。しかし、1964年12月に第7次会談が始まってからは翌年2月の日韓基本条約仮調印、4月の請求権、漁業、「在日韓国人」法的地位の3懸案の合意事項仮調印、6月の日韓基本条約及び諸協定調印、12月の批准書交換という具合に、日韓両国（そして米国）は反対勢力をなぎ倒す推進力で日韓国交正常化を達成した。

経済協力方式による請求権問題の妥結に関連する文書で、報告者が確認できたものをいくつか紹介したい。まず、『日韓国交正常化交渉の記録 総説9』（文書番号1882）に収められている「日韓会談の今後の進め方に関する基本方針（案）」及び「日韓会談における請求権問題交渉の今後の進め方について」（いずれも1962年7月20日付、アジア局作成）が興味深い。これは池田内閣改造で大平正芳が外相に就任した後の同年7月24日に行なわれた外務省幹部会議で配布された資料である。まず、前者の文書において、請求権問題についての「基本方針」は次のように示されている。

（i）韓国側に対し、日本側が『請求権』として支払いうるものは、韓国側の諸請求のうち南鮮地域及びその住民の日本国および日本国民に対する請求であって、かつ、事実および法律関係が明白に立証されるものに限られ、しかも、その支払いの具体的金額の決定に当たっては、平和条約第4条に関するいわゆる『米国解釈』を考慮に入れる

³² 「請求権問題に関する大蔵省との打合せ会」（1952年2月14日付、文書番号538、6～7頁）。

³³ 前掲「請求権問題会談の初期段階における交渉要領」3頁。

(ii) 長期低利の有償経済援助

〇億ドル

(2) 韓国政府は、日本政府による(1)の供与を受諾するとともに、韓国政府または韓国国民が平和条約第4条の規定に基づいて日本国または日本国民に対し有しまたは有することあるべきすべての請求権を今後主張しないことを確認する。

(末段の表現としては、『すべての請求権は完全にかつ最終的に解決されることを確認する』または『日韓間に存在する一切の問題が解決されることを確認する』とすることも検討に値する。³⁵⁾

上記の2案のうち、A案は韓国が対日請求権を放棄したことを明記するものであり、実際には採用されなかった。これにたいしてB案は韓国の「民生安定と経済発展」のための経済協力を前面に押し出し、『すべての請求権は完全にかつ最終的に解決されることを確認する』または『日韓間に存在する一切の問題が解決されることを確認する』という文言も「検討に値する」というものであった。まさに、1965年に締結された請求権及び経済協力協定の原型と呼べる文言である。

また、大平・金合意が成立する直前の同年12月20日に大蔵省外債課長が外務省に持参した文書によると、大蔵省は無償経済協力と有償経済協力のうち海外経済協力基金分については「予算との関係で供与開始は39年度よりとする」³⁶⁾という意見を示した。日本政府内で国交正常化以前の経済協力実施を検討していたことを示す文書である。

おわりに

以上のように、日本公開資料を断片的に提示しながら、請求権問題について検討した結果、日本政府はこの問題に在朝日本人財産を含めることと、対日請求権にたいする事実及び法律関係の確認を会談の開始当初から首尾一貫して要求していたことが明らかとなった。また、日本側に植民地責任という意識は皆無であり、経済協力による妥結案も「事実および法律関係の立証が困難なものについても日本側に支払いの責任があるとの韓国側主張」を勘案した結果に過ぎない。少なくとも日本政府にとって、請求権交渉は植民地責任とは無縁のものであった。このような交渉姿勢を「日韓方式」と呼ぶなら、「村山談話」などの公式見解にもかかわらず、現在も日本政府は植民地支配の「清算」次元で自らの植民地責任を否定しているといわざるをえない。

また、史料論からいえば、今まで韓国公開文書や2次史料に頼らなければならなかった日本政府の動きが、限定的ながらも、外務省が開示した文書を通して、より具体的かつ精緻に知ることができるようになった。また、第5次会談の非公式会合記録に見るように、日韓双方の文書を対照させることによって初めて、史実の全体像を構築できることも確認できた。今後、現在までの研究成果を検証し、本格的な研究をあげなければならないと自覚しているが、その作業は次回以降の機会までの課題としたい。

³⁵⁾ 「日韓会談における請求権問題交渉の今後の進め方について」(1962年7月20日、アジア局、前掲『日韓国交正常化交渉の記録 総説9』、39~40頁)。

³⁶⁾ 「日韓請求権問題についての大蔵省意見」(作成年月日、作成者不明、端に「十二月二十日夕刻外債課長持参」とある(文書番号1781、9頁)。

2008년 11월 7일(금)

한국프레스 센터

국제회의 「외교문서의 공개와 일한회담의 재검토」

일본의 일한회담 관련 외교문서의 공개상황에 대하여—재산청구권문제를 중심으로

吉澤文寿 (新潟国際情報大学)

머리말

본고는 한국 및 일본의 일한국교정상화 교섭(이하, 일한회담) 관련 외교문서의 공개를 맞아 종래의 일한회담 재산청구권 문제에 대한 연구를 재검토하는 것이다. 2005년 한국정부가 일한회담 관련 외교문서를 전면 공개한 데 이어, 2008년 5월까지 일본정부도 약 6만장의 문서를 개시하기로 결정했다. 그럼에도 불구하고 좁은 소견으로 보면, 이 문서들을 이용한 학술연구는 한국, 일본에서 모두 매우 적다고 하겠다.¹ 그 큰 이유는 그 문서량의 방대함에 있다고 할 수 있다. 한국에서는 국민대학교 일본학연구소를 중심으로 한국에서 공개된 문서의 정리 작업이 진행 중이다. 한편 일본에서도 정보개시청구권인 「日韓会談文書・全面公開を求める会(일한회담문서・전면공개를 구하는 회)」² 라는 시민단체와 그 관계자가 문서 개시의 사실을 알고 있는 단계이다. 후술하겠지만, 개시 결정된 일본측의 문서에는 개시 불가 부분이 많기 때문에 현재도 한 곳이라도 많은 개시를 목표로 하는 소송활동이 진행 중이다. 따라서 일본 공개문서의 정리 작업의 시작은 지금부터라 하겠다.

그러나 사실이 그렇다 하더라도 일한회담은 식민지 책임문제와 밀접하게 관련된 것으로, 식민주의의 극복이란 현대 세계의 과제에 부응하기 위해서라도, 연구자는 현재까지 공개된 외교문서를 분석할 의무가 있다고 할 수 있다. 본 보고는 그러한 의무를 조금이라도 다하고자 하는 작은 시도이다.

본 보고에서는 먼저 일본의 문서공개 경위와 현상에 대해 논하겠다. 다음으로 공개, 개시 결정된 문서의 내용에서 재산청구권 문제에 관해 한정하여 종래의 연구를 발전시킬 수 있는 점을 제시하고 싶다.

1 최근 발표자가 참조한 테사 모리스 스즈키의 연구에서는 일한 쌍방의 일한회담 관련 외교문서가 인용되고 있다. テッサ・モーリス＝スズキ『北朝鮮へのエクソダス』朝日新聞社、2007년, 동(大川正彦訳) 「帰国事業と日本の戦後責任」(中野敏男・金富子編『歴史と責任』,青弓社,2008년)

2 「日韓市民でつくる日韓会談文書・全面公開を求める会」의 활동 및 개시된 외교문서의 일부나 회원인 李洋秀씨에 의한 일부의 한국공개외교문서의 일본어 번역, 본 보고에 인용한 회지 등은 홈페이지에서 검색할 수 있다.

<http://www.7b.biglobe.ne.jp/~nikkan/index.html>

또한 이번 보고는 동 시민단체의 활동 성과에 기반하고 있다.

1 일본의 일한회담 관련 외교문서 공개의 경위와 현상

일본의 일한회담 관련 외교문서의 공개를 요구하는 운동이 시작된 배경에는 일본 정부나 기업을 상대로 한 전후보상요구 재판에서 「일한협정에서 해결되었다」라고 하는 판결이 증가하기 시작한 데 있다.³ 이에 대해 한국에서는 식민지 지배에 의한 피해자 99명이 2002년에 동문서의 공개를 요구했다. 공개를 요구한 시점에서는 원고가 일단 패소했는데, 2004년 2월, 서울행정법원이 「일본을 상대로 소송을 진행시키고 있는 원고 53명에 한일협정문서 가운데 손해배상청구권 관련 5건의 문서를 공개하라」⁴는 판결을 내려 이것이 계기가 되어, 2005년 1월에 한국의외교통상부가 일한회담관련 외교문서 5건을 공개하기에 이르렀다.

한국정부의 문서공개는 일본에서 전후 보상을 요구하는 사람들에게 큰 용기를 안겨 주었다. 그리고 2005년 12월, 일본에서 「日韓會談文書・全面公開を求める(일한회담문서·전면공개를 구하는 회)」가 결성되었고, 2006년 4월에 동 단체가 일본 외무성을 방문하여 「행정기관의 보유하는 정보 공개에 관한 법률(이하, 정보공개법)의 절차에 따라, 일한회담 관련한 모든 공문서의 개시를 청구했다. 이에 대해 외무성은 동년 5월, 2008년 5월까지 모든 문서에 대해 개시를 결정하겠다는 회답을 했지만, 2007년 11월 시점에서 개시 결정된 문서는 불과 7천장에 지나지 않았다. 그런데 동년 12월, 동경지방법재판소가 「청구로부터 1년 7개월이 지나도 결론을 내지 않은 것은 나라의 불성실(무작위)」이라는 판결을 내려, 외무성은 개시 결정을 서두르지 않을 수 없게 되었다. 그 결과, 2008년 4월 및 5월에 약 5만 2천장의 외교문서에 대한 개시 결정을 내렸다.

2008년 10월 현재까지 개시된 문서의 일람을 별도로 마련했다.⁵ 여전히 외무성의 한 방에서 잠자고 있는 문서의 존재를 완전히 부정하는 것은 불가능하지만,⁶ 거의 그

³ 金昌祿 「한국における韓日過去清算訴訟」(『立命館国際地域研究』第26号、2008年2月)

⁴ 聯合뉴스 「法院 “韓日協定文書一部公開하라”」 2004년 2월 13일자

⁵ 이 일람은 외무성이 개시 결정하고 개별 문서에 번호를 매긴 것을 기준으로 하고 있는데, 중복이 있고(문서번호 127~132와 138~143 「日한국交正常化交渉と国会論議」) 등, 연구자료로서는 불안정하다고 판단된다.

⁶ 예를 들면, 1992년 8월 14일 방송된 NHK 스페셜 「報告調査 아시아에서의 호소—요구되는 일본의 전후 처리」에서 소개된 「對韓經濟技術協力에 관한 예산조치에 대해」(1960년 7월 22일자)란 외무성 문서는 「日한국交正常化交渉의 記録 總說 7」(문서번호 505)의 문서 중에서 확인될 뿐, 원본은 개시가 결정되지 않았다. 그 외 太田修가 지적한 대로

大藏省理財局外債課 『日韓請求權問題參考資料(未定稿)(第二分冊)』 1963년 6월(第一分冊、第三分冊의 존재가 상정됨)나 한국인의 對日請求權의 「消滅」을 国内法으로 정한 「財産 및 請求權에 관한 問題의 해결과 더불어 經濟協力에 관한 日本國과 大韓民國과의 協定第二條의 實施에 동반한 大韓民國 등의 財産權에 대한 조치에 관한 법률」(1965년 12월 17일)의 작성 과정에 관한 자료도 없다(太田修 「第4、5、6次開示文書についてのコメント」(「日韓會談文書・全面公開を求める會ニュース」(이하, 求める會ニュース(구하는 회 뉴스)) 第12号、2008년 7월 11일자, 14쪽) 이러한 것들은 분실의 가능성도 있는데, 현 시점에서는 동 문서의

리스트는 외무성이 관리하는 일한회담 관련 외교문서의 전체를 가리키고 있다고 할 수 있다. 그 개시상황을 검토하면, 개시 매수 59763 장,⁷ 개시 문서 수 1916 건, 개시 문서 수 1369 건, 개시불가 문서 수 23 건, 부분 개시 문서 수 524 건이다. 즉, 개시결정된 문서 중 약 28.5%가 개시 불가 판정을 받은 것이다.⁸

그 내용을 보면, 문서의 작성 시기는 1946년 10월에서 1971년 11월까지이다. 주제는 기본관계, 재산청구권, 재일조선인의 법적지위, 어업, 문화재, 竹島(독도), 재일조선인의 「귀국」, 경제협력, 선박 등, 일한회담의 과제를 망라한 것이다. 문서를 성격 별로 분류하면, 먼저 정책(案)으로, 일본정부(외무성)의 방침 방침안, 대책, 대책안, 시안, 협정안, 훈령, 대처요령, 각 부처의 의견 등이 포함되어 있다. 두 번째로는 의사록 종류인데, 의사록(速記録), 의사요록(의사요지, 회담요지, 회담록, 회합기록), 비공식회의 기록 등이 이에 해당한다. 세 번째로 과거의 회담 경위를 정리, 기록한 것, 문제점이나 과제를 정리한 문서가 있다. 네 번째로 회의 상황 보고나 출장보고 등의 종류가 있다. 다섯 번째 그 외 부류로서, 서간류, 일한의 국회논의요지, 내외의 동정(한국동정, 각국의 태도), 연표, 일지, 자료집, 목록, 보도자료, 번역(주로 한국의 잡지나 신문기사 등)을 들 수 있다.⁹

상술한 대로, 현재 「일한회담문서·전면공개를 구하는 회」는 정보공개법 제 5조 3호¹⁰ 이하에 해당하는 개시불가 부분의 개시를 위해 소송 활동을 계속하고 있다.

존재자체에 대한 판단이 불가능하다.

⁷ 「求める会ニュース」第11号(2008년 7월 11일發行)에는 58343장으로 되어 있는데,보고자가 다시 확인한 숫자를 상기했다. 또한 개시 불가부분이 개시되면, 당연히 이 숫자를 넘을 것이다.

⁸ 한국에서 이미 개시된 내용은 거의 개시되어 있는데, 정밀하게 조사하면 개시 불가로 되어 있는 것도 있다. 특히 개시 불가 문서에는 내부자료가 많기 때문에 한국에서 공개된 문서와 대조할 수 있는 것이 비교적 적다. 또한 개시된 문서에도 문제가 있는데, 「일한회담문서·전면공개를 구하는 회」의 회원 李洋秀가 965년 6월 11일 재일한국인 법적지위 소위원회 회의록을 일한 비교하여 구체적으로 지적하고 있다. (李洋秀「呆れ果てたる外務省の開示内容! いったいこれで『開示』といえるのか!!」(前掲「求める会ニュース」第11号、17쪽)

⁹ 전계, 太田修「第4、5、6次開示文書についてのコメント」 여기서 소개한 문서의 성격은 개시 결정된 모든 문서에 해당한다.

¹⁰ 정보공개법에는 행정기관의 장이 개시 불가 정보에 지정할 수 있는 것으로 개인에 관한 정보(第5條의 1), 법인 등에 관한 정보(第5條의 2) 외에 이하의 사유를 들 수 있다.

공식적으로 밝히는 것으로 나라의 안전이 침해 당하는 우려가 있을 때, 타국 또는 국제기관과의 신뢰관계에 손이 될 우려가 있을 때, 그리고 타국 또는 국제기관과의 교섭 상 불이익을 입을 우려가 있을 때 행정의 장이 인정하는 바에 의해 상당한 사유가 있는 정보(第5條의 3)。

공적으로 밝히는 것에 의해 범죄의 예방, 진압 또는 그 외 공공의 안전과 질서에 지장을 미칠 우려가 있을 때 행정의 장이 인정하는 바에 의해 상당한 이유가 있는 정보(第5條의 4)

나라의 기관 및 지방공공단체의 내부 또는 상호 심의, 검토 또는 협의에 관한 정보로,공적으로 밝힘으로 인해 솔직한 의견의 교환, 또는 의사 결정의 중립성이 부당한 손해를 입을 우려가 있을 때, 부당하게 국민 간에 혼란을 발생시키는 우려가

외무성은 특히 日朝국교정상화 교섭을 이유로 한국정부의 대일청구권이나 재조 일본인 재산에 대한 시산, 재산청구권 문제에 대한 대안 등을 개시불가로 삼고 있다.¹¹ 남북조선에 있는 일제 피해자의 권리 회복을 위해서도 하루라도 속히 개시불가 부분의 전면 개시가 바람직하다.

2 일본개시문서에서 보이는 청구권문제

1) 예비회담, 제 1차 회담 (1951년 10월 ~1952년 4월)

太田修가 지적한 바와 같이, 일본정부는 일한 회담이 시작하기 전부터 한국병합이 「合法」적으로 이뤄졌음을 전제로 했고, 재조 일본인 재산에 대한 청구권을 주장함으로써 한국측의 청구권과의 상쇄, 즉 「相互放棄」를 시도하고 있었다.¹² 예를 들면, 1951년 12월 10일에 작성된 「재산, 청구권 처리에 관한 건」에는 다음과 같은 기술이 있다.

대략 한국측은 膨大한 在鮮일본자산을 수중에 넣으면서 일본측에 대해 諸種의 청구권을 제지하는 것은 불공정하기 이를 데 없을 뿐 아니라, 청구권 처리문제를 각 항목 별로 절충하는 것은 극히 복잡하며 또한 가열된 논쟁을 유발하는 것으로, 일한관계의 재출발에 暗影을 던지는 것인데, 우리로서는 상호 일괄 放棄하는 자세를 갖고 끝을 내야 한다, 그러기 위해서는 在鮮재산에 대한 전술의 우리 측 입장을 고수하는 것이 중요할 것이다. (傍線은 보고자, 以下 同様)¹³.

이 일본정부의 청구권 주장의 골자는 국제법학자이며 당시 나고야대학의 山下康男

있을 때, 또는 특정 인물에 부당한 이익을 안겨 불이익을 입힐 우려가 있을 때 (第5條의 5)

나라의 기관 또는 지방 공공 단체가 행한 사무 또는 사업에 관한 정보로 이를 공적으로 밝힘으로 (中略) 해당 사무 또는 사업의 적정한 수행에 지장을 미칠 우려가 있을 경우 (第5條의 6)

「日韓會談文書・全面公開를 구하는 회」에서는 개시불가 부분이 많기 때문에 개인, 법인등에 관한 정보를 제외한 개시 불가 부분에 한정하여 개시를 요구하는 운동을 진행하고 있다.

¹¹ 이 외에 일한 관계에서 竹島=獨島問題가 현안으로 부상한 것을 이유로, 이 문제에 대해 개시 불가 경정을 내린 것이 눈에 띈다.

¹² 太田修 「サンフランシスコ講和條約、初期日한국交正常化交渉における朝鮮植民地支配處理問題—日本政府の認識・處理を中心に— (仮)」 (「基盤研究 (A) 한국政府公開資料による日韓基本條約の國際共同研究—脱植民地化論理と冷戰論理の交錯」 研究報告、2008년 7월 27일)

¹³ 「財産、請求權處理に関する件」 (1951년 12월 10일付、아시아국 2課、문서번호 536) 3~4 쪽.

교수의 소론이었다. 山下는 샌프란시스코조약 제 4 조 b 에 대해 「일본자산의 처리가 유효하게 행해지는 것을 승인한다고 하여, 일본자산에 관한 청구권을 放棄하는 것은 안 된다. 그리고 일본자산 처리의 효력을 승인함과 일본자산에 관한 청구권을 放棄하는 것은 전혀 별개의 문제이며, 평화조약 제 4 조 (b) 는 청구권의 放棄와 직접적 관계가 없다. 따라서 한국 소재의 일본자산 또는 매득금에 대한 일본국 및 일본 국민의 반환청구권은 여전히 잔존한다. 그 처리는 제 4 조 a 에 의한 특별 협정의 주제일 수 있다」 고 주장했다. 더욱이 山下는 1948 년 9 월 체결된 「美韓間 재산 및 재정에 관한 최초 협정」 제 5 조제 3 項¹⁴에 의해 「미국은 일본자산처리에서 발생한 책임을 피해 이 책임은 한국정부에 이전한다. 따라서 일본자산에 관한 일본국 및 일본 국민의 청구권은 미국정부에 대한 것이 아닌, 한국정부에 대한 것이다」 고 했다.¹⁵

다만, 여기서 흥미로운 것은 외무성에서 샌프란시스코 강화조약 제 4 조 b¹⁶의 해석 여하에도 불구하고, 실제 한국에서 재조일본인 재산을 받을 수 없다는 판단에서 재조일본인 재산에 대한 청구권 주장이 회의적이었다는 것이다.

在外재산 및 청구권처리 문제에 대해서는 그 금액이 조선의 在日재산 및 對日청구권에 비해 우리 측 在鮮재산이 훨씬 크다는 것은 틀리지 않은데, 받을 수 있는 가능성에서 보면, 우리 측의 在鮮재산은 北鮮에 있는 것으로, 현재 한국에서 얻을 수 없는 상황이며 南鮮에 있는 것도 베스팅그·데그리 (샌프란시스코 조약제 4 조 b 의 承認을 말함—보고자注) 의 효력 문제는 아깝더라도 그 많은 부분은 청산 처분되거나 혹은 戰災에 의해 減失된 것, 한국의 경제상태가 극히 급박함에 처함에 따라 사실상 거의 반환 내지 보상 받을 수 없는 것으로 보여, 이 교섭은 결코 우리 측에 유리한 것은 아니다. 더욱이 한국은 일방적인 입장에 서서 자진적 요구를 제기할 것이 예상되므로 본 건 교섭에는 당초부터 장기전의 자세로 충분히 끈 후에 大乘的, 정치적으로 해결하는 것을 궁극적 목표로 한다.¹⁷

주지한 바와 같이 제 1 차 회담이 1952 년 4 월에 결렬된 후, 미 국방성은 梁裕燦 주미대사를 통해 샌프란시스코조약 제 4 조 b 의 해석으로, 일본이 재조일본인 재산에

¹⁴ 미한 협정 第5條 第3項은 다음과 같다. 「대한민국정부는 이상의 내건 재산의 귀속결정, 및 처분으로부터 발생하는 현재 및 장래의 청구권을 포함한 모든 책임에서 미국 합중국을 해제한다」

¹⁵ 山下康男 「平和條約第4條について (下) (未定稿) (平和條約研究第4号)」 條約局法規課、1951年9月) (문서번호 15 62、44 쪽)

¹⁶ 샌프란시스코 강화조약 第4條 b 의 條文은 다음과 같다. 「일본국은 제 2 조 및 제 3 조에 내건 지역의 어디에서든, 합중국에 정부에 의해 또는 그 사령에 따라 행해진 일본국 및 그 국민의 재산 처리의 효과를 승인한다」 同條約 第 2 條 a 에 「일본국은 조선의 독립을 승인하고, 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 조선에 대한 모든 권리, 청구권을 放棄한다」 고 되어 있다.

¹⁷ 「請求權問題會談の初期段階における交渉要領」 (1952年1月23日付、アジア局2課、문서번호 537)、1~2 頁。

대한 청구권을 주장할 수 없음과, 청구권교섭에서 한국이 미국에서 제조일본인 재산을 양도했음을 고려해야 한다고 전했다. 이것으로 회담 결렬에서 1 개월이 지나지 않은 5 월 8 일, 한국정부가 일본과의 교섭 개시를 신청했는데, 일본정부는 「당분간 냉각기간을 줄 필요가 있다」고 하여, 이를 거절했다.¹⁸ 그런데 「평화선」 문제나 밀입국자 한국 송환을 바란 일본정부는 7 월 倭島英二 아시아 국장이나 岡崎勝男 외상이 주일 대표부의 金溶植 공사에 회담 재개를 요구했지만, 합의에는 도달하지 못했다.¹⁹

2) 「久保田발언」에 대해

「久保田발언」이란 1953년 10월 15일 제3차 회담 제2회 청구권위원회에서 일본측 首席代表인 久保田貫一郎 외무성 참여가 「일본으로서도 조선의 철도나 항만을 만들었고, 大藏省은 당시 많을 때는 2 천만엔도 내 주었다」는 등의 발언을 해, 식민지 지배에 대한 일본의 주장을 피력한 것을 말한다. 이 발언으로 일한의 대립은 극한에 달했고, 결렬 이후 일한회담은 4년 반 동안 중단되었다.

그런데 이 정도로 유명한 「久保田발언」이 한국에서 일한회담 관련 외교문서의 공개가 행해지기까지, 그 원자료가 확인되지 않았고, 『한일회담略記』나 『朝日新聞』(1953년 10월 22일자) 등의 자료에 의해 논할 수 밖에 없었다. 그러나 한국공개문서 (『제 3 차韓日회담(1953.10.6-21) 청구권위원회 회의록, 제 1 차-2 차, 1953.10.9-15』, 분류번호 723.1JA 등록번호 97) 나 일본공개문서 (『再開日韓交渉議事要録 청구권부회 제 2 회』1953년 10월 15일자, 아시아국 제 2 課, 문서번호 174) 에 의해 발언의 구체적인 내용이 밝혀졌다. 문제가 된 발언 자체는 새로운 사실이 아니지만, 「久保田발언」에 이른 경위에 대해 사료에 입각하여 밝히고 싶다.

먼저, 제 3 차 일한회담은 평화선문제에 골치를 앓고 있는 일본정부가 한국정부에 신청하면서 시작되는데, 회담 직전인 10월 2일에 행해진 각성 회의에서 久保田는 「청구권에 대해서는 미리 방침을 결정하는 것보다, 한국측의 의향을 보다 잘 타진할 필요가 있는 것은 아닌가. 한국측이 相互讓歩로 해결할 마음이 있는지가 문제이다. 나는 한국의 호양의 성의가 있는지 의심스럽다」, 「当面(청구권-보고자注) 부회의 교섭은 緩歩主義로 하여, 그 가운데 상층부에서 방침을 결정하게 하고 싶다」고 말했다.²⁰ 다시 말해 외무성은 어디까지나 제조일본인 재산에 대해 청구권을 계속 주장했고, 한국측에 「相互讓歩」의 의사가 있는지 확인해가면서, 「上層部」에서 움직임을 기다리는, 그야말로 매우 소극적인 자세로 교섭에 임한다.

그 후 6일, 제 1 회 본회의가 이뤄졌다. 이 자리에서 梁裕燦 주미대사는 일한회담을 성공시키려면 對韓청구권을 放棄해야 한다고 주장했다.²¹ 그리고 9일, 제 1 회

18 「日韓会谈の現況と対処方針について」(1952年5月9日付、アジア局2課、문서번호 1643)。

19 高崎宗司『検証 日韓会谈』岩波書店、1996年、40頁。

20 「再開日韓会谈第1回各省打合会議事録」(문서번호 1059)、7~10頁。

21 「韓日会谈第1次本会議経過報告」(『第3次韓日会谈(1953.10.6-21)本会議会議録及び1-3次韓日会谈決裂経緯、1953.10-12』分類番号 723.1JA、登録番号 95、12~13頁)。

청구권위원회에서도 한국측은 「일본측에서는 淸韓청구권은 무엇하나 없고, 협정의 주제가 된 것은 한국의 淸日청구권 뿐이란 원칙을 확립했기 때문에, 한국측 청구권에 대해서 토의를 진행시키고 싶다」고 제안했다.²² 이에 대해 일본측은 1952년 4월, 梁大使가 松本俊一 외무성顧問과의 회담에서 청구권의 相互放棄를 시사했다고 주장했다. 이 자리에서 한국측 위원은 자신들이 알고 있는 바로는 그런 사실을 들은 바 없고, 이번 회의에 임할 때도 문제가 없었다고 답변했다.²³

이렇듯 淸韓청구권을 둘러싼 대립은 13일, 제 2회 본회의에서도 해소되지 못했다.²⁴ 그리고 같은 날, 거의 본회의가 종료된 후, 외무성은 「高裁案 일한교섭처리방침에 관한 건」을 작성했다. 동안의 서문에는 「지난 7월까지의 교섭에 대해 일한 양국의 주장은 거의 분명해졌다고 보고, 이 때 호양의 정신을 갖고 공정 타당한 우리 측 처리방침을 결정」했다고 되어 있다.²⁵ 그 중에서 청구권에 관한 부분은 다음과 같이 설명되어 있다.

샌프란시스코 평화조약 제 4조의 청구권 처리에 관해서는 在韓일본재산의 戰災狀況(추정 약 7할)도 감안하여 실제적 해결 방법으로서, 그리고 원칙으로 상호 포기하기로 한다.

또한 우리 나라의 보유하고 있는 한국관계의 문화재 약간을 한국에 증여한다.²⁶

이상과 같이 일본정부는 평화선 문제에 의한 일본 어선의 나포에 대해 시급하게 대응하기 위해 일한회담을 재개했는데, 재조일본인재산에 대한 청구권을 고수하고, 한국측에 「互讓의 精神」을 강요하는 것으로 淸日청구권의 放棄를 촉구하는, 청구권 相互放棄 방침을 내놓았다. 이와 함께 문화재에 대해서는 청구권과 분리시켜 일본이 한국에 인도하는, 「증여」형태로 해결하려고 했다. 그러나 샌프란시스코조약 제 4조 b에 대해서 해석을 이미 얻고 있던 한국측이 이러한 일본측의 제안을 받아들일 리 없었다. 「久保田발언」에 의해 일한회담의 결렬은 이러한 일본측의 방침의 필연적 결과라고 할 수 있겠다.

久保田 자신은 15일, 제 2회 청구권 위원회에서 스스로의 발언을 보고하는 문서에 16일의 추기로 다음과 같이 쓰고 있다. 이 문장은 한국측으로의 책임전가와 자기 변명으로 시종 일관되어 있을 뿐 아니라, 식민지책임문제에 전혀 관심이 없었던 일본측 대표의 교섭자세를 여실히 드러내고 있다.

15일, 청구권 부회에서는 일본측에서 미리 협의한 결과, 논의를 그리 하지 않고,

²² 「日韓交渉報告(再四)請求權部会再開第1回會議狀況」(문서번호 173)、1頁。

²³ 상동, 2 쪽

²⁴

「日韓交渉報告(再七)日韓交渉第2回本會議狀況」1953年10月13日付、久保田参与、문서번호 169

²⁵ 「高裁案 日韓交渉處理方針に関する件」1953年10月13日付、アジア局第2課長、문서번호 1060、1 쪽

²⁶ 상동, 3~4 쪽

간단히 단신간에 끝내는 방침으로 임했는데, 한국측의 발언 결과, 어쩔 수 없이 광범위한 근본론을 뒤집을 수 밖에 없었다. 그러나 언사, 태도에서는 특히 주의를 해, 노력하여 한국측을 쓸데 없이 자극하는 것을 피했다. 그런 뜻인지 부회의 석상에서는 한국측이 오히려 부드럽게 발언했고, 異狀한 감정을 격앙시키는 모습은 찾아볼 수 없었다. 그런데 15 일 저녁이 되어 한국측에서는 금일의 일본측 발언에 분개했고, 나아가 회의에 출석하지 않을 것을 소식을 전했다.²⁷

3) 한국정보의 청구권에 대한 일본정부의 자세

1957 년 12 월, 일한 공동선언에서 일본정부가 「久保田발언」을 철회하게 되었고, 일한회담은 1958 년 4 월부터 재개되었다. 그러나 이 제 4 차 회담은 청구권문제에 대해 아무런 진전이 없이 1960 년 4 월 혁명으로 이승만정권이 붕괴되어 중단되기에 이르렀다. 한국에서는 동년 8 월 장면 정권이, 그리고 다음 해 5 월에는 군사 쿠데타로 정권을 잡은 박정희가 지도자가 되었다. 일본에서도 안보투쟁으로 岸信介정권이 넘어간 후, 池田勇人 정권이 성립되었다. 그러한 격동의 시기에 여린 일한회담에서는 한국의 対日청구권 내용검토와 경제협력에 의한 타결방법을 둘러싸고 구체적인 논의가 전개되었다.

그런데 한국정부가 제시한 「韓日間재산 및 청구권 협정요강」(이른바 対日청구 8 항목)의 내용에 관한 논의는 제 5 차 회담 제 6 회 일반 청구권 소위원회가 진행된 1961 년 3 월 15 일부터이다. 5 월 16 일, 군사 쿠데타에 의한 중단이 있는 후, 10 월 27 일부터 제 6 차 회담 일반청구권 소위원회가 재개되었고, 다음 해 3 월 6 일 동 위원회를 마지막으로 청구권교섭은 정치 절충으로 이행되었다. 다시 말해 일한 회담에서 한국측의 청구권 내용이 실질적으로 토의된 것은 불과 7 개월 간인 것이다.

일한회담에서는 정식으로 회담과 평행하여 이른바 비공식 회담도 자주 열렸다. 예를 들면, 제 5 차 회담 시, 비공식 회담에 대해 한국 공개문서에서는 『제 5 차 韓·日 회담 예비회담 본회의 회의록 및 사전 교섭 · 비공식 회담 보고, 1960-61.5』(분류번호 723.1JA, 등록번호 713), 그리고 일본 공개 문서에서는 『제 5 차 일한 전면회담 예비회담의 일반청구권 소위원회 회합(비공식·그 외)』(문서번호 96)란 문서군이 있다. 이 둘을 비교하면 매우 흥미로운 것이 나타나는 데, 양자가 공통으로 기록하고 있는 회합보다 어느 한편의 기록만이 기록된 회합이 더 많다는 것이다. 여기에서는 일본측 문서만으로 기록된 1960 년 12 월 21 일의 비공식 회합 기록 일부를 소개하고 싶다.

1. 먼저 李(相德 [한국은행 국고부장] —보고자注) 위원으로부터 다음과 같은 발언이 있었다.

「일반청구권에 대해서는 일본측에서 전혀 의견의 개진이 없어, 한국측으로서는 매우 하기 힘든 입장이다. 원래 일반 한국인, 특히 知日派의 대부분이 한국은 対공산권 방위의 제일선으로 한국이 제대로 버티고 있기 때문에 일본은 평온하게

²⁷ 전계, 「日韓交渉報告(再九)請求權部会第2回会議状況」, 10 쪽

변영을 즐길 수 있기에, 대국적으로 봐 과거의 경위는 별개로, 일본은 한국에 큰 빛이 있으며, 한국을 도와 줄 의무가 있다고 생각한다. (中略)

2. 이에 대해 吉田 (信邦大蔵省理財局—보고자注) 차장은 다음과 같이 답변했다.

「지금 李 委員이 말씀하신 점은 현재 일본이 놓여진 국제적 입장에서 말한 것으로, 우리 일본인은 끊임없이 유의하지 않으면 안 되는 큰 문제라고 생각한다. 아시아 제국으로의 경제협력도 이른바 크게 보면 그러한 취지에서 나온 것아려호 말할 수 있다. (大蔵省部内에서 吉田次長이 경제협력 무용론자에 대해 늘 설득하고 있는 상황을 자세히 설명했다)

그러면, 청구권문제에 대해서는 久保田발언 이래 일본은 하고 싶은 말도 할 수 없는 입장이다. 예를 들면, 두 사람이 있는데 A는 B에 백만을 빌려줬고, B는 A에 20 만을 빌려준 경우, 백만원 쪽은 그것을 미뤄놓고, 20 만을 돌려줘야 하는 경우가 되면, A는 대체 어떻게 할 것인가 물었다. 다만 B에게도 곤란한 사정이 있고, A도 그러한 점을 충분히 이해하려는 자세가 있다. 그러나 A가 자신이 빌려 준 백만에 대해 전혀 아무 이야기도 할 수 없다는 것은 AB 간의 대화가 잘 이뤄지지 않을 지 모른다.

자신 쪽에서는 지금에 와서 종래의 것을 미뤄놓겠다고는 말하지 않지만, 쌍방이 비공식이라도 좋으니 하고 싶은 말을 흥분하지 않고, 숨김없이 대화할 수 있는 것이 좋은 것이다.」

3. 이상의 吉田次長 발언에 대해 한국측은 자신들의 기분으로는 백만을 빌리고 20 만을 빌려주는 것이 아니라, 백만을 빌려 200 만을 빌려 줄 마음이다. 고 말한 다음, 예를 들면, 상각한 日銀券의 이야기는 어떤가. 상각은 日銀, 미군, 한국측이 모인 자리에서 행해진 것이 틀림이 없고, 또한 주지하고 있는 대로 은행권은 장기간 저장하면 썩는 것으로, 상각한 것은 당시로서 편의의 조치라고 생각한다, 고 말했다. 이에 대해 吉田次長은 자신들의 동료 중에는 상각한다고 하는 것은 청구권을 放棄하는 것이라고 하는 자도 있다고 말하자, 한국측은 그것은 너무나 것이라고 대답했다. (以下略)²⁸

이 대답에서 보여지듯, 일본측 (여기서는 大蔵省)은 청구권은 물론, 対韓 경제협력에 대해서도 반대하는 자가 있다는 것, 그리고 「久保田발언」의 철회를 일본측의 주장처럼 「울무에 걸렸다」고 여겼다는 점이 드러난다. 그리고 吉田가 大蔵省内에서 対韓 경제협력의 필요성을 설득할 때에 이용한 것이 안보논리였음을 알 수 있다. 청구권문제를 담당하는 한국측 대표는 안보논리를 꺼내, 일본에서는 「한국을 도울 의무가 있다」고 호소했다.

그런데 1961년 5월 10일에 열린 제 5차 회담 제 13회 일반청구권 소위원회에서 일본측은 어디까지나 당시의 국민징용령이나 공장법의 유족 부조료나 매장료의 규정에 따라, 군인·군속 및 「노무자」로 강제 연행·강제동원된 조선인에 대해 미지불금을

²⁸ 「請求権問題に関する非公式会談概要」(1960年12月27日付、北東アジア課、前掲『第5次日韓全面会談予備会談の一般請求権小委員会会合(非公式・その他)』、5~10쪽

지불하겠다고 주장했다.²⁹ 이에 대해 한국측은 외국인으로서 동원된 자에 「상당한 보상」의 필요성을 주장하는 것이나 개인청구권에 대해서는 개인기준이 아닌 정부기준으로 대처할 것을 주장한 것은 이미 알려진 일인데, 이 회합에서는 다음과 같은 교섭도 이뤄진 것을 밝히고 싶다.

(개인 기준의 조사에 대해—보고자注) 吉田 主査 代理는 서로 자료를 들고 나와 구체적인 경우를 확인할 필요가 있지만, 일본정부가 직접 조사할 것인지 어떤지는 더 상담해야 할 문제이다. 한국측으로서 실제 피해를 받은 자를 조사하는 것이 가능한가란 질문을 받아, 李主査 代理는 일본 측에서 어느 정도 줄 수 있는지 말해 주면 한국측에서도 조사할 수 있다고 답변했는데, 더욱이 명부의 문제는 어쨌든 다수가 사망, 행방불명 된 것은 움직일 수 없는 사실로, 생존자도 타격을 입고 있다. 인원수의 확정도 신고하는 방법도 좋지만, 다른 방법도 가능하다고 생각한다고 답변했다.

吉田主査 代理로부터 이러한 사람들에 대해 한국측에서 지금까지 아무런 원호를 해주지 않았는가란 질문이 있자, 李主査 代理는 한국측은 돈이 없어 하지 않고 있다고 답변했다.³⁰

吉田는 「일본은 급여도 지불하지 않았다고 하는 한국인의 기분을 풀고 양 국민이 가까워지게 되어야 한다」³¹고 말했지만, 개인에 대한 지불의 전제로서 조사가 필요하다고 주장했다. 한편, 李相德은 정부에 자금이 없어 일제 피해자에 대해 조사나 원호가 불가능하다고 강조했다. 이러한 공방은 결국, 일한 쌍방이 피해자를 방치했다는 사실로 드러난다. 일한 쌍방이 협력해서 피해자의 피해에 대한 보상과 인권회복에 노력한다는 자세는 보이지 않고 있는 것이다.

이러한 점에 부연하자면, 일본정부에서는 제 1 차 회담에서 大蔵省과 외무성이 청구권문제에 대해 협의할 때, 한국측의 청구권에 조건을 요구하는, 즉 「확실한 증거자료」에 대해 「이것은 당사자가 준비할 수 있다는 정도로 하지 않으면 안 된다. 즉 적어도 계수적 자료의 算出根拠를 명시할 필요가 있다 (이 점에서 너무 엄밀한 요구를 하면 大蔵省측도 작업하기에 곤란하다)」고 하는 원칙이 의논되었다.³² 단서에 있듯이, 일본정부는 사실 확인의 엄밀함의 한계에 대해 예측하기 어려웠던 것이다. 그러나 「확실한 자료 증거의 제시」라고 하는 교섭 전술이 「이것은 상대방에 범외의 청구를 자제시키는 효과가 있을 뿐 아니라, 상대는 전란의 결과, 자료를 소실했으니 우리에게 유리하다」³³고 하는 인식을 기초로 만들어진 이상, 제 5 차 회담 단계에서도

²⁹ 이 때 吉田는 「현재 일본 내지에 가족이 있는 피징용 한인, 군인 군속에 대해서는 원호를 시행하고 있는데, 조선의 경우는 그것이 이뤄지지 못했다.」고 말했지만, 이것은 사실이 아니다. (「第5次日韓全面会谈予備会谈の一般請求権小委員会の第13回会合」、1961年5月10日付、北東アジア課、문서번호 95、24頁)。

³⁰ 상동, 31~32 쪽

³¹ 상동, 30 쪽

³² 「請求権問題に関する大蔵省との打合せ会」(1952年2月14日付、문서번호 538、6~7頁)。

³³ 전개 「請求権問題会谈の初期段階における交渉要領」 3 쪽

같은 의의와 목적을 가졌다고 할 수 있다.

또한 상술한 바와 같이 일본 공개 문서 중 한국측 청구권에 대한 일본측의 試算額 등이 개시 불가로 되어 있다. 예를 들면, 제 6 차 회담에서 청구권의 구체적 논의가 이뤄진 시기에 작성된 「한국일반청구권 중 조선인 징용 노무자, 군인군속, 문관 은급 해당자에 관한 건 (伊関局長 지시사항)」 (1962 년 1 월 30 일자, 북동아시아과, 문서번호 1744) 은 해당 인원수와 그 근거가 11 항에 걸쳐 개시불가로 되어 있다. 이러한 개시불가의 많은 부분은 일조국교정상화교섭에서 「日韓方式」으로 적용하로자 한 외무성의 입장을 감안하면, 일본정부가 개인청구권의 산정에 관한 중요한 자료를 한국측에 제시한 않은 채 교섭했음을 역으로 알 수 있다.

4) 경제협력에 의한 타결

청구권교섭은 1962 년 3 월부터 정치절충에 들어가, 同年 10 월 및 11 월에 이뤄진 大平·金鍾泌 회담에 의해 무상경제협력 3 억불, 유상경제협력 2 억불, 民間借款 1 억불 이상, 과 같은 조건으로 원칙적 합의에 이른다. 그 후 일한 회담은 1964 년 6 월, 한국에서 일한회담 반대운동이 반정부운동으로 전개되고, 한국정부가 계엄령을 발표, 이에 대한 탄압의 사태에 이르자, 일단 중단하게 되었다. 그러나 1964 년 12 월, 제 7 차 회담이 시작하면서 다음 해인 2 월, 일한 기본조약 가조인, 4 월의 청구권, 어업, 「재일한국인」 법적지위 등 3 가지 현안의 합의 사항 가조인, 6 월의 일한 기본조약 및 제 협정 조인, 12 월의 비준서 교환이란 흐름으로 일한 양국 (그리고 미국) 은 반대세력을 쓰러뜨리는 추진력으로 일한 국교 정상화를 달성했다.

경제협력 방식에 의한 청구권문제의 타결에 관련한 문서에서 보고자가 확인할 수 있는 몇 가지를 소개하고자 한다. 먼저 『일한국교정상화 교섭의 기록 總說 9』 (문서번호 1882) 에 소장된 「일한회담 금후의 진행 방법에 관한 기본 방침 (案)」 및 「일한회담의 청구권문제교섭의 금후 진행방법에 대해」 (양쪽 모두 1962 년 7 월 20 일자, 아시아국 작성) 가 매우 흥미롭다. 이것은 池田內閣 개조에서 大平正芳가 外相에 취임한 후, 동년 7 월 24 일에 이뤄진 외무성 幹部 회의에서 배포된 자료이다. 먼저 전자의 문서에서 청구권문제에 대해서는 「基本方針」은 다음과 같다.

(i) 한국측에 대해 일본인 『청구권』으로 지불할 수 있는 것은 한국측의 諸 청구 중 南鮮 지역 및 그 주민의 일본국 및 일본 국민에 대한 청구이고, 또한 사실 및 법률관계가 명백히 입증된 것에 한정하며, 더욱이 그 지불금의 구체적 결정은 평화조약 제 4 조에 관한, 이른바 『미국해석』을 고려할 필요가 있고, 결국 그 금액은 매우 적은 금액에 머물 수 밖에 없을 것이라고 설명한다.

(ii) 거기서 상기 (i) 의 일본측 원칙적 입장과 사실 및 법률관계의 입증이 곤란한 것에 대해서는 일본측에 지불 책임이 있다고 하는 한국측 주장과의 조정 견지에서 『청구권』이란 명칭을 피하고, 『무상의 경제원조』 또는 『증여』라는 형식에서 본 문제의 대국적 해결을 꾀한다.

(iii) (ii) 와 동시에 일한경제협력에 대해서도 협의를 해, (ii) 를 보완하는 의미에서의 『장기저리의 유상경제원조』의 사고에 기반한 한국측의 이해를 구한다.

상기의 2 案 중 A 案은 한국이 對日청구권을 放棄한다는 것을 명기하는 것으로, 실제로는 채용되지 못했다. 이에 대해 B 案은 한국의 「민생안정과 경제발전」을 위한 경제협력을 전면에 내세워 「『모든 청구권은 완전히 그리고 최종적으로 해결되었음을 확인한다』 또는 『일한 간에 존재하는 일철의 문제가 해결되었음을 확인한다』」는 문언도 「검토할 가치가 있다」고 되어 있다. 다음 아닌 1965년 체결된 청구권 및 경제협력협정의 원형이라 할 수 있는 문장인 것이다.

또한 大平·金 의 합의가 성립하기 직전인 동년 12월 20일, 大蔵省 外債課長이 외무성에 지참한 문서에 의하면, 大蔵省은 무상경제협력과 유상경제협력 중 해외 경제협력 기금분에 대해 「예산과의 관계 상 공여 개시는 39년도부터 한다」³⁶는 의견을 제시하고 있다. 일본정부 내에서 국교정상화 이전의 경제협력 실시를 검토하고 있음을 시사하는 문서이다.

맺음말

이상과 같이 일본 공개 자료를 단편적으로 제시하면서 청구권 문제에 대해 검토한 결과, 일본정부는 이 문제에 재조일본인 재산을 포함한 것과, 대일 청구권에 대한 사실 및 법률관계의 확인을 회담의 개시 당초부터 수미 일관 요구해 온 것이 분명해졌다. 또한 일본측의 식민지 책임이란 의식은 거의 없고, 경제 협력에 의한 타결안도 「사실 및 법률관계의 입증이 곤란한 것에 대해서도 일본측의 배상 책임이 있다는 한국측의 주장」을 감안한 결과에 지나지 않았다. 적어도 일본 정부로서 청구권 교섭은 식민지 책임과 무관한 것이었다. 이러한 교섭 자세를 「日韓方式」이라고 부른다. 「村山談話」 등의 공식 견해도 불구하고, 현재도 일본정부는 식민지 지배의 「청산」 차원에서 스스로 식민지 책임을 부인하고 있다고 말하지 않을 수 없다.

또한 사료론에서 보면, 지금까지 한국 공개문서나 2차 사료에 의존하지 않으면 볼 수 없었던 일본정부의 움직임은 한정적이지만 외무성이 개시한 문서를 통해 보다 구체적으로, 그리고 보다 정밀하게 파악할 수 있었다. 그리고 제 5차 회담의 비공식 회합기록에서 보듯이 일한 쌍방의 문서를 대조함으로써, 처음으로 史實의 전체상을 구축할 수 있음을 확인했다. 앞으로 현재까지의 연구성과를 검증하고 본격적인 연구를 하지 않으면 안 되는 것을 의식하며, 그러한 작업을 금후 연구과제로 삼고 싶다.

ア局、전개 『日한국交正常化交渉の記録 總說9』、39~40 쪽)

³⁶ 「日韓請求權問題についての大蔵省意見」(作成年月日、作成者不明、맨 끝에 「十二月二十日夕刻外債課長持参」라고 되어 있다. (문서번호 1781、9 쪽)

‘평화선’과 한일 어업 협상*

-이승만 정권기의 해양질서를 둘러싼 한일간의 마찰-

조 운 수
(토호쿠 대학)

-목차-

- I. 서론
- II. 해양 질서를 둘러싼 한일간의 마찰
- III. ‘평화선’ 선포의 과정
- IV. 한일관계에 미친 영향
- V. 결론

I. 서론

본 연구의 목적은 1965년 한일국교정상화 교섭 중 한일어업 협상에서 가장 큰 핵심 쟁점 사항이었던 ‘평화선(대한민국 인접해양의 주권에 대한 대통령의 선언)’¹⁾이 선포되기까지의 과정을 분석하였다. 잘 알려진 바와 같이 한일 어업 협상의 타결에서 가장 큰 장애요소는 이른바 ‘평화선’ 문제였다. 한일국교정상화 교섭에서는 청구권문제, 기본관계, 법적지위, 문화재, 어업 및 평화선 문제가 핵키지 협상의 형태로 다루어졌다. ‘어업 및 평화선 문제’ 이외의 이슈는 ‘과거 청산’의 문제와 깊게 관련이 되어 있는 반면 어업 교섭 문제는 ‘과거 청산’의 문제이기 보다는 미래의 한일관계를 규정하는 문제로서 양국의 정치적 문제뿐만 아니라 경제적 이익이 함께 걸려 있는 중요한 문제였다.

본 연구에서는 한국 정부의 외교문서의 분석을 통하여 한국 정부의 평화선 선포의 배경과 선언하기까지의 정치 과정을 분석해본다.

기존 연구를 분석하여 볼 때 평화선에 관한 연구는 크게 두 가지로 분류 할 수 있다. 첫 번째는 대일 협상을 유리하게 진행하기 위한 일종의 협상 카드였다는 주장이다. 이 주장은 한국정부의 ‘평화선’ 선포는 그 포기를 처음부터 가정하고 있었고 그 대가로서 청구권 협상 등에서 일본측의 양보를 얻기 위한 것이었다는 주장이다. 이러한 주장은 당시 협상자였던 김동조씨의 회고록에 근거한 주장으로서 이원덕(1994), 이종원(1996)등이 있다. 두 번째는 ‘평화선’은 한국이 어장을 단독으로 확보하기 위한 조치였다는 설명이다. 즉

1) 한국에서 불려지는 ‘평화선’은 일본에서는 ‘이승만 라인’으로 통용되는 것이 일반적이다. 이 논문에서는 그 의미에 따라 ‘평화선’과 ‘대한민국 인접 해양의 주권에 대한 대통령의 선언(해양 주권선언)’을 동시에 사용하기로 한다.

자국의 어업 자원 보호와 어장을 독점적으로 확보하기 위하여 선포된 것이라는 설명으로서 후지이켄지(藤井賢二)(2006)의 주장이다. 그는 한국정부에 의해 공개된 한일국교정상화 교섭의 기록을 이용하여 한국정부의 ‘평화선’ 선언의 과정을 분석하였다.

본 논문에서는 위의 두 가지 기존 연구를 보완 혹은 재검토 하여 새롭게 평화선에 대한 성격을 규명해본다.

II. 해양 질서를 둘러싼 한일간의 마찰

옛날부터 조선근해의 어장은 자원이 매우 풍부한 어장 중의 한 곳이었다. 메이지유신 이후 서일본연안의 영세 어민은 조선 근해에 까지 진출하여 조업하였으나 이것은 조선과의 협정이 존재하지 않은 상황에서의 조업이었기 때문에 불법 적인 것이었다.²⁾ 조선 연안에서 일본 어민의 조업이 합법화 된 것은 1876년의 ‘조일수호조규(강화도조약)’ 과 1889년의 ‘선일무역규제(鮮日貿易規制)’ 에 근거한다. 특히 이 조약에 의해 일본 어민은 면허 취득만 하면 조선 연안 3해리 이내의 수역에서도 어업 활동이 가능하였기 때문에 조선 근해는 조선어민의 어선 보다 기술력이 월등한 일본 어선이 무리를 지어 조업을 했다. 일본의 수산회사들은 불평등한 조약을 이용하여 한일합방 이전부터 이미 조선연안의 어장을 장악하였다. 이와 같은 배경에서 한국인들에게는 일본의 한국 침략이 언제나 바다로부터 시작되었다는 역사적 경험이 기억되고 있었다. 조선 병합 이후에는 훨씬 더 적극적으로 일본 어민이 조선 연안에서 조업 하였다. 일본 정부에 의해 ‘조선통어어업조합(朝鮮通漁操業組合)이 부산에 설치되었으며, 1930년대 최고의 성어기시기에 조선근해 어장에서의 어획총액은 당시 금액으로서 백 수십 만 엔에 이르렀다(岡本信男,1965,91). 어획의 총액이 증가하면 증가할수록 일본 어민의 조업으로 인해 조선 근해는 점점 어업 자원이 황폐화되어 가는 한편, 당시 일본인이 경영하고 있는 수산기업들은 점점 융성해져 갔다. 이와 같은 사실은 해방 이후, 조선의 정책 결정자 뿐 만이 아니라 일반 국민 사이에서도 일본에 대한 강한 거부감으로 작용하고 있었다. 일본으로부터 독립한 1945년 당시 조선의 산업 구조를 볼 때 주요 산업은 제1차 산업이었으며 조선의 산업 중에 유일의 수출 산업은 어업 분야였다. 이러한 면에서 볼 때 해방 후 조선이 수산업에 대하여 관심을 갖는 것은 당연한 이치라고 볼 수 있다. 미국무성의 문서에도 1945년 해방 후, 조선의 수산업은 외화획득의 수출 산업에 있어서 가장 중요한 산업임을 지적하고 있다.³⁾

2) 메이지 시대 이전 , 일본 어민의 남획으로 인하여 일본 근해의 어장이 심각하게 황폐해졌고 이것을 심각하게 생각한 각 번(藩)은 어업 활동에 엄격한 규제를 두었다. 이러한 엄격한 규제에 의해 일본연안에서의 어업 활동이 제한되자 서일본의 영세 어민은 조선 근해로 더욱 진출하게 되었다. 岡本信男,1965. 『近代漁業發達史』 水産社、87~88頁.

3) "Fisheries, 1947~1949", RG 59,File 895, FRUS 1947~1949.

1945년 이후, 한일간의 어업 문제에 대한 대립은 일본측의 '맥아더라인' 확장과 한국측의 확장 반대에 기인한다. 한국측이 일본의 '맥아더라인' 확장 반대에 매우 날카롭게 반응하는 이유는 위에 설명한 것과 같이 전전부터 식민지시기에 이르기까지 일본측의 어업 정책에 기인한다고 말할 수 있다. 1945년 8월 20일 연합군최고사령부(GHQ)는 군사적 조치의 일환으로서 어선을 포함하여 모든 선박의 항행을 전면적으로 금지시켰다. 따라서 이러한 조치는 트롤어업, 참치 원양어업, 포경선뿐만 아니라 근해어업도 인정하지 않는다는 매우 엄격한 조치였다. 일본은 패전 이후, 극도의 식량부족을 경험하고 있었고 이러한 식량부족을 해결하기 위하여 어선의 조업 허가를 GHQ에 요청하였다. 이 결과 9월 14일의 각서에 의하여 일본연안에서부터 12해리 이내의 수역에서 목조 어선에 대한 조업의 허가가 이루어졌고 1945년 9월 27일 각서 제 80호에 의하여 원양어업의 일부가 처음으로 허가되었다. 이것이 이른바 '맥아더라인'이다.⁴⁾ 맥아더 라인은 일본의 어업 활동을 제약하는 조치이기도 했지만 동시에 '맥아더라인'은 전후 일본의 원양어업 부활의 초석이 되었다. 전전의 일본의 어장은 러시아 근해, 타이완, 조선반도, 남빙양군도까지 매우 넓은 범위였으나 전후 일본의 패전으로 인하여 전전의 어장을 대부분 상실하였고 또한 해외각지에 흩어져 있던 해군이 귀환함으로써 이들의 취업 또한 매우 곤란한 사회문제로 발생하였다.

원양 어업의 일부를 허가하는 '맥아더라인'이 설정된 이후에도 일본은 식량부족을 이유로 '맥아더라인'의 확장을 계속 GHQ에 요구하였다. 최초의 '맥아더라인'의 확장은 1945년 11월 30일에 이루어졌다. 어구의 확장으로 인하여 100톤 미만의 일본어선은 확정된 수역 안에서는 자유로운 조업이 가능해 졌으며, 일본인의 단백질 부족을 충족하기 위하여 조건부 허가에 의하여 小笠原諸島(오가사와라제도)부근의 포경업이 허가 되었다.⁵⁾ 당시 일본은 동지나해의 일부와 남태평양의 수역도 확장을 요청했으나 이 지역의 수역은 GHQ가 받아들이지 않았다. 제2차 '맥아더라인'의 확장은 1946년 6월 22일에 이루어졌다. 6월 22일의 각서(SCAPIN 제1033호)에 의하여 동지나해의 조업 수역은 약 두 배 정도로 확대되었다. 1946년 6월 개최된 대일이사회에서 애치슨(Dean Acheson)의원의 발언이 매우 큰 영향력으로 작용하였다 (岡本達明, 1978). 그는 '식량부족에 의하여 동경, 요코하마 지역에서만 1945년 11월 이후 1200명에서 1300명이 사망, 46년 5월에는 267명이 사망하였다'고 설명하였고 당시 일본의 어구 확장에 반대하였던 소련측 대표단도 더 이상 반대할 만한 명분을 얻지 못하였고, 결국 일본측의 어구 확장계획안을 받아들였다. 이러한

4) 1945년 9월 27일 GHQ의 문서 SCAPIN (Supreme Commander for the Allied Powers Instruction Note) 제80호 '일본의 어업 및 포경업이 허가된 구역에 관한 각서'에 의하여 정해진 일본 어선의 활동가능 구역이 정해졌다. '맥아더라인'이란 명칭은 이 지령을 명령한 GHQ 최고사령관의 이름인 더글라스 맥아더(Douglas MacArthur)라는 이름으로부터 유래하였다.

5) 水産廳50年史刊行委員會. 1998. 『水産廳50年史』、62頁.

확장에 의하여 이서저인망어업, 오가사와라제도 부근에서의 가다랑어, 참치의 조업과 포경어의 어업이 재개 되었으며 이로서 남태평양 방면에 500척, 중량으로서는 5만톤 규모 어선의 조업이 가능해졌다. 특히 그동안 불가능했던 쓰시마 서측 연안 수역의 출어도 가능하게 되었다. 그러나 전전 일본의 어업이 세계 제 1위였다는 것을 기억하는 일본 정부와 어업관련자들은 제 2차 확장에 대해서 만족할 수 없었다. 특히 일본정부가 관심을 가지고 있던 동지나해와 황해의 어장 확장이 일부 제외되었다. 이 지역이 제외됨으로써 일본 정부와 어업 관계자는 황해쪽 수역의 확장이 불충분하다고 일본 정부에 불만을 표현하였고 계속해서 GHQ에 확장을 요청 하였다. 1945년 이전까지의 일본의 어업 현황을 살펴 볼 때 조선 근해어장 즉 동해와 황해 어장의 어업은 최고로 기술이 발전된 용성기였다. 특히 이 수역은 서 일본 수산업자들에게 있어서는 전갱이, 고등어 등의 저인망 어업과 트롤 어업에 매우 좋은 최고의 어장이었다.⁶⁾ 전전에는 약 300톤 규모의 트롤어선과 90톤부터 515톤 규모의 저인망 어선이 출어 하였던 점을 볼 때 서 일본 지역의 어민으로서는 결코 잊어버릴 수 없는 어장이었다. 그러나 자원을 생각하지 않는 어업 활동으로 인하여 점점 조선근해의 어업 자원이 고갈되자 1930년 조선총독부는 조선연안에서의 자원고갈을 우려하여 조선 주변의 수역에 「트롤 어업금지구역」을 설정하였었다. 전후 일본의 트롤 어업구역은 동해·황해에 한정되었기 때문에 조선어민과의 충돌이 빈번하게 발생했다. 당시 남한 정부는 일본의 트롤 어선에 의해 조선연안의 어장에서의 자원의 고갈을 심각하게 우려하였다(지철근,1979,88).특히 2차 '맥아더라인'의 확장은 일본 수산업의 부활에 초석이 되었다. 이것을 계기로 수량으로서는 500척, 그리고 중량으로서는 5만톤 정도의 어선의 출어가 재개 되었고, 이서저인망어업, 오가사와라(小笠原)주변의 가다랑어, 참치 어업, 그리고 계속하여 포경업과 같은 원양 어업이 부활되었다. 당시 매우 강력하게 어구의 확장을 주장했던 곳은 「일본원양저인망 어업협회」였다. 특히 이들은 끊임없이 자국 국민의 단백질 부족을 이유로 동지나해·황해주변의 어장 확대를 일본 정부에 요청하였고 미국 어업사절단의 방일 중에도 이 문제를 계속 거론하였었다. 그러나 비단 어업단체들 뿐만이 아니라 일본 국내에서는 이케다하야토(池田勇人)대장성 대신과 같은 정부 관계자뿐만이 아니라 경제관계자들 특히 경단련(経団連)도 일본의 어구확장에 대하여 적극적으로 활동하여 미국측을 설득하였다⁷⁾. 이와같은 적극적인 활동으로 1949년 9월 19일 GHQ 각서 (SCAPIN 제 2046호)에 의하여 2차 어업 확장 이후 3년 만에 제 3차 어업구역의 확대가 실현되었다. 그 결과 태평양 지역의 수역이 확장되어 전전 참치 원양 어선이 활동하였던 지역까지 진출하는 것이 가능하게 되었으며 1950년 5월 11일의 GHQ의 각서 (SCPIN 제 2097호)에

6) 和田正明.1965.『日韓漁業の新発展』水産経済新聞社、35~37頁.

7) 農林大臣官房総務課編.1957~1976.『農林行政史第8巻』.

의하면 '맥아더라인'의 남쪽 한계선 부터 적도에 이르기까지의 수역면적 227만 해리 안에서의 모선식 참치어업의 조업도 예외적으로 허가되었다.

위와 같이 볼 때 점령기 일본어업의 재건은 '맥아더라인'의 확장과 동시에 이루어졌다. 전전의 연간어획량 최고 기록은 소화11년(1936년)의 433만 톤이었으나 소화27년(1952년)의 연간어획량은 이것을 초과한 482만 톤에 달하였으며 이것으로서 전전의 세계 제1위의 수산국으로서의 지위를 회복할 수 있는 발판을 마련하게 되었을 뿐만 아니라 명실상부한 세계최대의 규모로 까지 성장하게 되었다(和田正明, 1965, 29).⁸⁾

이와 같은 일본의 눈부신 수산업의 재건은 한국측 뿐만이 아니라 미국측도 위협적인 대상으로 인식되었다⁹⁾. 특히 미국은 샌프란시스코 강화조약 체결 이전인 1951년 2월 7일의 「요시다· 덜레스의 교환서간」에 의하여 일본의 어업에 제한을 두게 되는데 위의 서간에는 '일본 정부는 어장에서의 남획으로부터 보호하기 위하여 국제적 혹은 국내적 처벌에 의해서 보존어장에서는 일본 어선이 1940년 이전까지 일본측이 조업하지 않았던 어장에 대해서는 일본선박에 의한 조업을 금지한다'라는 내용이 적혀져 있었다. 이러한 어장 중에는 태평양 동부와 베링해가 포함되어 있었는데 이 어장은 연어, 송어, 넙치, 청어 등 일본인이 좋아하는 어종이 풍부한 어장이었다. 따라서 요시다 서간에서 언급한 위의 어장에 대해서는 이른바 '자발적 역지(abstain)'의 원칙이 정해지게 된 것이다.

한편 같은 시기 즉 1945년 이후부터 '맥아더라인'의 3차 확장이 이루어진 시기 남한 전역에서는 '맥아더라인'을 침범하여 조업하는 일본 어선을 규탄하는 집회가 곳곳에서 발생하였으며 한국 정부 또한 '맥아더라인'을 침범하여 조업하는 일본어선에 대한 조치를 취할 것을 미군정에 요청 하였다.

1945년 해방 이후 한국의 어업은 매우 후진적이었다. 대부분의 어업이 연안어업 중심이었다. 현재의 감각으로 생각한다면 근해어업에 해당하겠지만 한국 최초의 원양어업은 1948년 2월 28일 부산을 출항한 '원양어업개척단'이라는 이름을 내건 24척의 기선저인망어선이 제주도 서측 70해리의 수역에서 조업한 것이 한국 최초의 원양어업이었다(지철근, 1979, 69). 당시 한국은 연안어업에서 원양 어업으로 어업산업을 발전·전환 시키려는 시점에 있었다. 일본에 비하여 어업 기술이 현저하게 떨어지는 한국으로서는 일본의 '맥아더라인' 확장에 상당한 불쾌감과 우려를 GHQ에 표현하였다. 특히 제주도 부근의 연안과 남서해 어장에서 한국 어민들과 일본 어민들과의 마찰이 빈번히 발생하였다.

8) 1945년 일본의 어획량은 182만 톤, 46년 204만 톤 47년에는 212만 톤, 50년 337만 톤, 52년에는 482만 톤이었다.

9) 전전 미국의 알래스카 연안에서 일본의 불법 조업이 이루어졌다는 점, 전쟁 중 오토세이 보호 국제조약을 일본이 일방적으로 파기 시켰다는 점을 상기시켜 보았을 때 일본의 어업 정책은 미국에 대해서도 매우 공격적이었기 때문이다.

당시 한국의 분위기는 일본어선이 한국 연안에 출현하는 것은 비단 어업의 문제 뿐 만이 아니라 한국을 재침략 하려고 하는 의도에 있다고 매우 비난하는 분위기가 조성되어 있었다. 조선이 일본으로부터 독립했음에도 불구하고 불과 몇 년 전까지 매우 활발하게 조업 활동을 했던 일본어부로서는 이미 한국의 영해가 되었다는 인식의 전환이 아직 이루어지지 않았다고 볼 수 있다. 따라서 한국 정부의 '맥아더라인' 확장 반대는 이러한 배경 하에서 본다면 먼저 한국과 일본의 어업 문제, 그리고 구 종주국이었던 일본이 결국 다시 바다를 통해서 재침략 하지 않을까, 하는 우려와 공포감이 동시에 내포되어 있었다고 볼 수 있다.

1948년부터 1949년 한국외교부가 GHQ앞으로 보낸 서간의 내용에서도 이것을 잘 뒷받침해준다. '맥아더라인' 확장에 반대하는 이유는 두 가지였다. 첫 번째는 경제적인 관점에서 '맥아더라인'은 한국 수산업 발전의 생명선이며 일본 어민에 의해 이미 일부의 어종이 고갈되었으므로 일본이 '맥아더라인'을 침범하여 조업하는 것은 결코 인정할 수 없다는 것이었다. 당시 '맥아더라인'을 침범하여 한국측 연안까지 침입하여 조업이 잦아지자 재조선미군정 군장관은 MGAGR546호에 의하여 '맥아더라인'을 침범하여 조업하는 일본인 어선을 나포 할 것을 지령하였다.¹⁰⁾ 그러나 일본측의 항의에 의해서 1948년 7월 28일 재조선미군정은 MG JOS' 546을 발령하여 '맥아더라인'을 침범하는 일본어선의 나포 지령을 취소하고 이 라인을 침범하는 일본 어선을 발견할 때에는 재조선미군정에 보고 하는 방침으로 전환시켰다.¹¹⁾ 두 번째는 국방상의 관점에서 생각해보았을 때 일본측의 원양어업은 일본의 재무장을 촉진시킨다는 견해였다. 당시 일본 정부는 일본으로 복귀한 해군장교 및 병사의 대부분을 수산교육기관에 편입시켰기 때문에 한국은 이와 같은 일본측의 조치를 재무장의 움직임으로서 판단하였다.

그러나 이와같은 한국측의 비난에도 불구하고 미국측은 일본측이 주장하는 '맥아더라인'의 확장을 인정해주었고 한국측은 일본 어선에 대한 조치가 국내적으로 긴급한 대책이 요구되었다. 무엇보다도 한국 정부로서는 미군정이 패전국인 일본에 대하여 관대한 조치를 취하고 있는 것 특히 한국 연안에 침입하여 조업하는 일본어선에 대하여 어떠한 조치도 취해지지 않은 것 자체가 매우 불안한 것이었고 국내적으로 자구책의 마련을 하는 계기가 되었다.

III. 평화선 선포의 과정

10) 외교안보연구원.2005. 「한국측의 어업보호 정책: 평화선 선포, 1945-52」, 743.4,1942-52.458,프레임 번호 1145.

11) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1147.

1947년부터 1951년 4월 8일까지 '맥아더라인'을 침범하여 남한연안 부근에 출현한 공식적인 일본어선 수는 1947년9척, 1948년 19척, 1949년 9척, 1951년 37척에 이른다¹²⁾. 그러나 집계되지 않은 어선 수도 있으므로 일본어선 수는 그보다 훨씬 더 많다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 1950년 한국 전쟁 발발 이후에는 한국 연안에서 일본 어선을 감시하는 것은 훨씬 더 어려워졌다. 특히 한국 전쟁의 기간 동안 일본 어선이 침입하여 조업하는 빈도수는 훨씬 더 증가 하였다. 당시 한국 남서해안에는 한국 어민이 아니라 일본 어민이 무리를 지어서 조업 하였다(지철근.1979).한국이 전쟁 중이었음에도 불구하고 수산업 총궐기 대회가 전국 각지에서 개최되었고 36년간의 일본에 지배당했다는 일본에 대한 혐오감과 반일 감정은 더욱 확대 되었다. 당시 남한 연안에서는 한국 어선보다 기술이 월등히 좋은 소수의 일본 어선이 훨씬 많은 어획고를 올렸고 전쟁 중에 유일한 수출 산업인 어업산업이 또다시 일본에 의해 유린, 강탈당하고 있다고 국내 매스컴은 보도 했다(조선일보 1951.3.10)

그 결과 한국 정부는 한국 연안에서 일본 어업자들에 의한 불법 조업에 대한 대책 마련을 하게 된다. 한국 국회에서는 일본측의 '맥아더라인' 확장에 반대하는 결의가 1951년 2월 24일 채택 되었다(조선일보.1951.4.25). 한국 정부는 자국의 수산업의 육성과 근해의 자원 보호를 하기 위하여 일본에 강력 대응하는 방침을 세운다. 이승만 대통령은 한국 전쟁 중이었음에도 일본어민의 출현을 염두 해 두고 '맥아더라인'을 침범하는 외국 어선의 나포를 손원일 해군 참모총장에게 명했다(유진오, 1993,29~30).¹³⁾

대일 어업 정책에 있어서 한국측이 취한 정책은 두 가지였다. 첫째는 강화조약 후 '맥아더라인'의 유지를 주일 대사관을 통하여 SCAP요청하거나 혹은 미국 정부에 직접 요청 하는 것인데 이 경우에는 주로 주미대사관을 통하여 이루어졌다. 둘째는 '맥아더라인'이 폐지되는 것을 전제로 하였을 때 국내적으로 이에 대한 준비를 철저히 하는 것이었다. 한국의 주일 대표부는 주로 두 번째 정책을 기초로 하여 본국의 외무부에 보고를 하였고 주미 대사관은 샌프란시스코에 초대 받지 못하더라도 '맥아더라인'의 유지가 왜 필요로 하는지에 대하여 미국 정부를 설득하는 역할을 담당했다.

샌프란시스코 강화조약에 관한 일본과 연합국간의 정세 보고는 주로 주일 대표부에서 이루어졌다. 대일 어업 문제에 있어서 주일 대표부의 관심은 '관할권'에 있었다. 왜냐하면 한국의 영해선 3해리로부터 어업관할권을 어떻게 확장해야 하는가가 주요 문제였기 때문이다.

주일 대표부가 한국 정부가 독자적으로 어업 정책을 준비해야 한다는 보고를 하게 된 결정적인 이유는 미국이었다. 미국 또한 '맥아더라인' 폐지를 기정사실화하여 일본과의

12) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1147.

13) 그러나 경찰이 아닌 해군이 출동하여 나포 한다는 강경 수단은 일본정부의 반발 뿐만 아니라 후에 한국군과 유엔군사이에서도 마찰을 일으키게 되었다.

어업 교섭을 준비하고 있었기 때문이다. 1951년 2월 26일 한국의 주일대표 공사 김용주가 외무부 장관에 보낸 보고에 의하면 요시다·텔레스 서간에 '맥아더라인'에 대한 어떤 이야기도 존재하지 않는다는 것, 그리고 강화조약 체결 후에 일본의 어업을 규제하였던 '맥아더라인'을 폐지 될 가능성이 매우 높다는 것을 지적하였다.¹⁴⁾ 또한 1951년 4월 12일 김용주 주일 대표공사가 외무부 장관에 보낸 보고서 "대일어업에 관한 건"의 내용을 살펴보면 「대일강화조약」의 초안에는 각국이 개별적으로 일본과의 어업 협정을 체결할 것이라고 보고하고 있었다. 또한 "맥아더라인이 폐지 될 경우 국제법상 공해 자유원칙이 존재하고 있는 이상 일본 어선을 규제하는 것은 매우 곤란"하다고 지적하고 있다. 따라서 대일강화조약 체결 이후 '맥아더라인'의 폐지에 따른 일본어선의 조업 확대는 결국 한국 수산업을 위협할 것이라고 지적하면서 외무부에 다음과 같이 조언하였다¹⁵⁾.

제1안 : '맥아더라인'을 샌프란시스코 강화조약 이후에도 존속시키고 일본 어선의

'맥아더라인'의 침범을 방지한다.

제2안 : 제1안이 불가능한 경우에는 '맥아더라인'의 존속을 유지시키고 일본어선 뿐만이

아니라 한국 어선도 그 라인을 침범해서 조업하지 않도록 한다.

제3안 : 제2안이 받아들여지지 않는 경우에는 대한민국이 보호수역을 설정하고 공포하여

그것을 일본이 승인하도록 한다.

제4안: 제3안이 승인되지 않는 경우에는 양국이 상호 어업보호 수역을 설정하고 승인하도록

한다. 그때 한국은 특히 황해와 동지나해의 수역에서 일본 어선의 접근을 제한하도록 노력을 다한다.

주일대표부는 1952년 샌프란시스코 강화조약 이후 일본과의 어업 문제를 해결하기 위한 방법으로 일본과의 수산협정을 맺는 것이 절대 필요하다고 주장한다.

주일대표부의 정세보고를 기초로 하여 외무부가 본격적으로 대일 어업 정책의 검토를 개시한 것은 1951년 2월 부터였고 당시 어업 정책을 총괄하고 있었던 상공부, 그리고 법적인 문제들에 대한 고려를 위하여 법무부와의 협조 하에 공동으로 작업하게 되었다. 한편 상공부는 특히 '맥아더라인'의 서쪽 부근의 수역 (동지나해·황해)에서의 수산자원의 보호 및 그 활용에 대하여 대일 협정을 체결 할 것을 외교부에 제안하고 또한 체결 준비를 위하여 각 부서에서 위원회를 설립할 필요가 있음을 제안하였다.¹⁶⁾ 그 결과 1951년 4월 3일 대일어업협정 준비위원회가 정식으로 발족되었다. 위원장은 김훈 상공부 장관이 취임하였고 위원으로는 조정환 외무부 차관, 정문기 중앙수산시험장소장, 황성수 국회의원 등이 포함되어 있었다.¹⁷⁾

14) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1145.

15) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1324~1331.

16) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458,프레임 번호 1113~1131.

17) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458,프레임 번호 1178.

한국측이 대일어업 협정을 준비하는데 필요한 참고 자료의 수집 또한 주로 주일대표부에 의해서 이루어졌다. 「미일캐의 어업협정」, 「공해에서의 어업에 관한 미국의 정책 (United States Policy on High Seas fisheries)」 등의 자료로서, 이 자료들은 당시 국제법상 해안선으로부터 3해리까지의 영해를 어떻게 한국 정부가 ‘맥아더라인’ 까지 영해를 확보 하느냐고 목표였기 때문에 그 근거를 마련을 위한 기초 자료로서 사용 되었다. 특히 「미·일·캐 어업 협정 초안」에 따르면 일본측만 특정 어장에 있어서 ‘자발적 억제(abstain)’의 규정이 있어 이른바 ‘공해 자유의 원칙’을 제한하는 내용이 포함되어 있었기 때문에 한국측은 ‘맥아더라인’까지 한국측이 관할권을 주장하는데 좋은 자료가 된다고 분석하였다.

1951년 5월 10일 주일대표부가 작성한 보고서¹⁸⁾에서는 「영해선이외의 어업보호관할권」의 부분에서는 ‘어업보호관할권의 성격 및 그 해답에 대한 서간’에 ‘보호 관할권’에 관한 각국의 입법, ‘대한민국의 어업보호관할권의 법적 근거’등이 서술되어 있었다. 그 내용은 영해선이외의 어업 보호 관할권을 행사하기 위해서는 보호를 하려는 어장에 대하여 관할권이 관계되는 각 국가들의 국제적인 조정으로 관할권을 행사 할 수 있으며 또한 부족한 자원을 보호하려는 목적이 있을 때도 ‘관할권’ 설정이 가능하다고 설명하면서 그 예로 영국과 미국이 취한 「단종어업 보호관할권」에 대하여 설명하였다. 주일대표부는 ‘맥아더라인’을 유지시키기 위한 정책으로서 일본 어선에 의한 ‘맥아더라인’의 침범과 일제 식민지 시대 한국 연안에서의 부분별한 트롤 어업이 어업 자원을 고갈 시켰으며 그 결과 한국 수산업 발전이 저해되었으므로 한국연안의 어업을 보호하기 위해서는 근해에 이르기까지 ‘보호관할권’의 설치가 필요하다고 주장하였다.

이와같은 주일 대표부의 보고에 근거하여 외무부의 주도하에 ‘보호관할권’에 대한 조사가 본격적으로 실시되었다. 먼저 외무부는 ‘영해선이외에 관할권이 적용하는 거리와 구역’에 대해서는 상공부와 법무부에게 협력을 요청했다. 이에 상공부 장관은 1951년 6월 16일 ‘도미류 등 보호어종’에 관해서 ‘보호지정’이 가능하다는 것과 ‘트롤어업 금지구역’에 대한 ‘보호관할권’의 설정을 제안하였다. 상공부가 제안한 「어업보호 관할권안」은 1929년 12월 조선총독부가 조선근해에서 일본 어선들의 무차별한 남획에 자원이 극도로 감소하자 이것을 방지하기 위하여 일부 구역에 어업 금지구역을 지정하였는데 이 안을 기초로 작성한 안이었다.¹⁹⁾ 당시 상공부가 제출한 안은 동쪽은 한반도 최북단의 우암령과 울릉도와 독도 사이 그리고 제주도의 남서쪽 해안을 연결하였고 서쪽은 신의주와 백령도 서쪽 연안 부근 그리고 소흑산도를 연결하는 선이었다.

1951년 8월 25일 임시 국무회의실에서 대일 어업회의가 개최되었다. 출석자는 김동조 외무부정무국장과 최단일 상공부장관, 박종식 상공부어정과장, 지철근 상공부 어과과장,

18) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458,프레임 번호 1356~1360.

19) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임번호1356~1360.

이병호 법무부 과장, 그리고 해군 관계자였다. 회의의 주요 내용은²⁰⁾ '맥아더라인'의 폐지가 예상된다면 첫째 일본측의 저인망 어선의 조업이 가까운 한국 근해의 어장에서 이루어질 것이며 그렇게 된다면 한국 연안 어업의 자원의 고갈이 예상된다. 둘째, 한일간의 어업 문제에 관하여 한국측은 「보호선 제정」을 강화조약 체결 이전에 실시한다. 이것의 목적은 한일간의 평화유지가 그 목적이며 한국이 보호하려는 어종은 민어와 전갱이류의 어종이며 주로 '맥아더라인' 부근에 무리를 지어 있기 때문에 한국측의 황해어장까지 자원을 보호하기 위하여 '보호선'을 확장 할 수 밖에 없다. 이 선의 근거는 1949년 1월 16일 공포된 미국의 「공해어장에 관한 미국의 정책」중 「투르만 선언」으로서 투르만 대통령이 "필요하다면, 어장보호를 위해서 미국은 종래의 영해를 벗어나서 공해를 200해리까지 확장 한다"는 내용이었고 제2의 근거는 1930년 7월 26일 「미·캐 어업협정」, 제3의 근거는 1946년 12월 2일 「국제조업에서의 단속」, 제4의 근거는 1949년 2월 8일 「북대서양어업에 관한 국제조약」, 제 5의 근거는 '남미 국가들의 선언' 이었다. 그리고 세 번째로 일본과의 어업 협상은 반드시 샌프란시스코 강화조약 체결 직전에 교섭을 개시 한다는 것이다.

회의의 결과 어업의 보호를 목적으로 한 '보호선제정'이 결의되었음을 1951년 8월 29일 외무부는 주일대표부에 통지하였다.²¹⁾ 상공부가 제시한 어업 수역보다 동쪽의 수역이 확장되었는데 그것은 울릉도와 독도 사이의 선이 독도를 포함하는 선으로 바뀌었다.(지철근, 1989, 68~69)²²⁾

한국 외무부는 1951년 9월 8일 샌프란시스코 강화조약 이후 폐지되는 '맥아더라인'을 대체하기 위하여 그 이전에 '보호선'을 제정하고자 하였다. 1951년 9월 7일 국무회의에서는 불가결하게 한국영해에 인접한 공해 어장의 보호를 위하여 '보호관할선 및 보호관할권'의 설정이 필요하고 동시에 한일간의 어업협정 체결을 추진하기로 한다는 회의 내용을 이승만 대통령에게 보고 하였다.²³⁾ 그러나 이승만 대통령은 국무회의에서 결의된 「어업 보호선」의 안에 대하여 유보적인 태도를 취하였다. 이승만 대통령이 당시의 국제법을 고려하여 볼 때 국회에서 결의된 「어업보호수역안」이 일본 뿐만이 아니라 많은

20) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1402~1416.

21) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1417~1430.

22) 지철근씨에 의하면 독도는 해방 이후부터 한일간의 영유권 분쟁의 대상지였기 때문에 한일간의 분쟁을 고려하여 독도가 틀림없는 한국 영토임에도 불구하고 만일 「보호선 제정」에서 선외로 벗어나면 한국 영토가 아니라는 그릇된 인식을 줄지 모른다는 판단아래 변영태 외무장관이 포함 시켰다고 한다.

23) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1458~1493. 이승만 대통령에게는 공해상의 어업 보호 수역과 관련해서 그동안 주일대표부를 통해서 수집한 투르만 선언, 중남미의 선언 등을 함께 보고 하여 대한민국의 연안부근의 공해에 대해서도 어업 보호를 강화할 필요가 있음을 설명하면서 이러한 한국측의 보호선의 설정이 앞으로 있을 일본과의 어업 협정에서 유리하게 작용될 것이라고 설명했다.

국가들의 반발을 초래 할 것이라고 예상했고 특히 '맥아더라인'이 존재하고 있음에도 불구하고 한국측이 「어업보호 수역안」을 새롭게 설정하는 것은 대미 관계에도 악영향을 미칠 것이라고 생각하였다(유진오, 1993, 137). 김동조씨의 회고록에 에도 이승만 대통령은 샌프란시스코 강화조약 이후에도 '맥아더라인'이 유지될 수 있도록 미국과 협상 그리고 미국을 설득하는 것이 최선의 방침이라고 생각했다고 서술하고 있다(김동조, 1993, 10-13).

미국은 1951년 4월 9일 GHQ의 회답을 통하여 '맥아더라인'이 영해와 공해를 구분하는 선도 그리고 한일간의 어업 경계선이 아님을 분명하게 밝혔다.²⁴⁾ 그러나 끝까지 이승만은 미국과 협상하는 것을 포기 하지 않고 한국의 주미대사를 통하여 미 국무성과 상원의 외교위원회를 설득하라고 지시를 하였다.²⁵⁾ 설득해야 하는 구체적인 이유로서 이승만은 첫째 맥아더 라인이 황해와 제주도 부근까지 확장 되면서 일본 어민이 때로는 한국 연안 가까이까지 침입하여 조업하고 있는데 이것은 한국 수산업에 대한 침략 행위이며 둘째 일본인의 무분별한 남획에 의하여 황해에서 어종이 고갈될 위험 상태에 있어 반드시 해당 어장의 자원보호가 필요하다는 것이었다. 그리고 세 번째는 한국이 공산주의와 전쟁상태에 있음에도 불구하고 자국의 식량난과 인근 국가의 어업 기술의 미숙함을 이유로 하여 '맥아더라인'을 침범하고 한국 근해에 까지 들어와 일본 어민이 조업을 하는 것은 식민지로서의 기억이 생생하게 기억하고 있는 한국 어민의 불안감을 증폭시킨다는 것이었다. 그렇기 때문에 이와 같은 일본의 불법 조업은 동아시아 전체를 위협하는 국방상의 문제라고 까지 언급하였다. 따라서 한국 수산업이 정상적인 상태로 복귀할 때까지 일본인은 황해 및 동지나해의 출입을 절대로 금지해야 한다고 강력하게 주장하고 있다.²⁶⁾ 이러한 내용들은 비서실에서 준비하여 주미대사관, 주일 대사관, 그리고 직접 SCAP에도 전달되어 관련자들의 협력을 구했다.

이와같이 이승만 대통령은 국제적인 여론을 염두하여 국무회의에서 결의된 「어업 보호 수역안」에 대하여 매우 유보적인 한편 미국측에 협조를 구해 '맥아더라인'을 계속 유지시킬 수 있었다고 믿었다. 특히 그의 고문이었던 올리버(Robert .T. Oliver)는 한국측의 「어업 보호 수역안」의 설정이 또 다른 한일간의 마찰을 불러일으킬 것이고 국제적으로도 지지를 받지 못하여 국제적 고립을 초래할 가능성이 있다고 조언하였고 이승만은 이 조언을 진지하게 받아들였다(지철근, 1979, 126-129). 그리고 한국이 불가피하게 어업 보호 설정을 선포해야 하는 경우에는 국제적 여론을 완화시키고 미국을 비롯한 우방국들이 강한 거부감을 갖지 않도록 한국 정부가 노력해야 한다고 이승만 대통령에게 설명했다(지철근, 1979, 126-129). 주로 올리버의 역할은 국제 여론을 완화하고 그리고 한국측이 선포하게 될 「어업보호수역」에 대한 국제법적 근거를 준비하는 역할을 담당하게

24) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458, 프레임 번호 1405.

25) 외교안보연구원.2005.743.4,1942-52.458; "Foreign affairs (1951)",RG59, file 795,FRUS1950~1954.

26) 외교안보연구원.2005.743.4 1942-52.458, 프레임 번호 1252~1257.

되었다.²⁷⁾ 샌프란시스코 강화조약 이후 이승만 정부가 취한 대일 어업 정책은 9월의 「어업보호수역안」의 내용보다 훨씬 더 강력한 내용의 것으로서 단순한 어업 자원보호 문제뿐만이 아니라 ‘대륙붕의 해저광물자원의 보호 및 개발’, ‘국방상의 문제’ 등이 전부 포함되어 있었다. 이승만 대통령의 선언의 작성은 주로 경무대에서 작성이 되었다. 참고로 한 국제법의 내용은 「대륙붕에 관한 국제조약」과 외무부와 주일대표부가 수집한 ‘중남미 국가들의 선언’, 그리고 ‘투르만 대통령의 선언’ 등 수십 개의 국제 조약, 혹은 선언 들을 분석하여 이루어졌다. 그리고 마침내 1952년 1월 중순 개최된 국무회의에서 대통령의 승인을 얻어 1952년 1월 18일 「인접해양에 관한 주권선언」으로 탄생되었다. 이때 한국측의 획선을 살펴보면 동쪽은 여전히 독도를 포함하고 있고 서쪽을 소흑산도 연안에서 제주도 부근을 사선으로 긋지 않고 북한의 신의주 부근에서 제주도 남서쪽을 직선으로 획선 하고 있다. 동지나해와 황해 부근을 훨씬 더 확장한 선언이었다.

국회의 결의 이후 약 4개월 정도 이후 이승만 대통령의 선언한 「인접해양에 관한 주권선언」은 어업보호라는 자원보호, 안보, 국방차원이 모두 포함되어 있는 강력한 것이었다.

「해양 주권선언」은 상공부의 초안으로부터 외무부와 법무부 그리고 이승만 대통령의 경무대를 통하여 매우 치밀한 자료조사와 분석에 의하여 재탄생되었다. 한국 정부가 이와같이 강력한 내용을 선언한 배경에는 두 가지의 이유를 들 수 있다. 첫째 무엇보다도 ‘맥아더라인’의 유지를 미국측이 거부했다는 사실은 미국에 대한 불신으로 이어졌다. 둘째 일본측의 협상 태도도 상당한 영향을 끼쳤다. 즉 일본 어민들의 한국 연안에의 빈번한 조업은 아직도 한국 연안을 일본의 관할권으로 생각하고 있으며(남기정, 2006, 223)²⁸⁾ 특히 한일예비회담 귀국직후 한국측 협상자들은 예비회담에서 일본측의 협상 태도가 매우 소극적이었다고 이승만에게 보고 하였다. 어업문제에 있어서도 일본측 협상자들이 ‘맥아더라인’을 유지하는 것에 대하여 강하게 반대하였다는 사실, 일본과의 어업 협정을 체결할 때까지 시간이 상당히 걸릴 수 있다는 것, 그리고 협상에서 한국이 일본보다 유리한 협상력을 가지는 것이 필요하고 그러기 위해서는 먼저 한국측이 「한일어업보호수역」의

27) 올리버는 당시의 국제 해양법자료 중 논란의 대상이 되고 있던 대륙붕에 관한 국제 조약등을 조사하여 이승만 대통령에게 보고 하였고 이승만 대통령은 평화선 선포의 상당부분의 아이디어를 이 자료를 통해서 얻었다. 한국국사편찬위원회, 1996-1977. 『대한민국자료집 28-37: 이승만관계 서간자료집 1-10(1944-1965)』, 한국사데이터베이스 참조.

28) 「해양주권선언」에 대하여 남기정은 조선전쟁의 시기인 1950년 10월부터 일본의 특별소해대가 한국 연안에 미군의 소해작업에 동원되었는데 당시 일본의 부대파견은 평화헌법 하에 이루어진 해외파견이었으나 만약 이것이 문제가 제기 된다면 당시 요시다 정권에서는 이 지역이 조선 해역이긴 하지만 종래 일본의 관할권이었기 때문에 소해대의 파견은 국내출동에 해당되며 따라서 문제가 없다고 해석했다. 이와같은 시대적 배경에서 이승만 대통령의 「해양주권선언」을 선언하였다고 설명하고 있다.

설정을 하는 것이 유리하다고 외무부 관계자들은 이승만 대통령을 설득하였다(김동조, 1993, 93).

국가의 주권이 강대국에 의해 유린당한 경험이 있었던 이승만은 미국이 대한민국의 안보를 대신 지켜 주지 않을 것이며, 일본역시 여전히 제국주의적인 팽창적인 속성을 버리지 못한 국가이기 때문에 일본에 의한 자원수탈·영토 침입으로부터 조급히 한국 즉 영토를 보호(주권 보호)해야 한다는 현실적인 위기감이 동시에 작용되어 「해양주권 선언」을 선포하였다고 볼 수 있다.

<표1> 평화선 선포 이후 한국 정부의 조치(1952~1955)

1952년 1월18일	한국 정부 「대한민국 인접 해양의 주권에 대한 대통령의 선언」을 선언
1952년 1월 19일	한국 정부는 SCAP를 통하여 일본에 통고
1952년 1월 28일	일본 외무성은 이것을 불인하는 구상서를 한국정부에 송부
1952년 2월 4일	일본의 기선저인망 어선 大邦丸이 평화선을 침범하여 조업하다가 한국 경비정에 발포된 총에 의해 승조원 1인이 사망
1952년 2월11일	주한 미대사가 한국이 선언한 것에 대한 불법성에 대하여 서간과 메모랜덤을 한국외무장관에 전달
1952년 2월13일	한국외무부가 주한미대사에 답변을 송부
1952년 4월18일	한국 정부는 일본 외무성이 보낸 1월 28일의 구상서에 대한 견해를 전달
1952년 6월11일	주한 중화민국대사(대만)는 한국의 선언이 중화민국의 권리와 이해를 침해 하고 있다고 한국 정부에 전달
1952년 6월26일	한국의 외무부 차관은 중화민국정부에 한국이 선포한 것은 중화민국의 권리와 이해를 침해하지 않을 것이라는 의견을 전달
1952년 10월4일	대통령 긴급명령 제12호로 '포획심판령'을 제정 공포하고 포획심판소 및 포획고등심판소를 개설함
1953년 1월12일	주한 영국공사는 한국의 선언을 인정할 수 없다는 서간을 보냄
1953년 1월28일	한국 정부는 영국 정부에게 「해양주권선언」의 필요성인 어업 보호, 일한간의 분쟁 방지라는 평화적인 목적 등으로 설득하는 내용의 서간을 보냄
1953년 9월11일	한국 정부관계자는 공식적으로 「해양주권선언」을 「평화선」으로서 공식적으로 부르기 시작함
1953년 12월12일	한국 정부는 「어업자원보호법 (법령 298)」을 공포
1954년 5월6일	한국정부는 일본 정부에 「어업보호법」을 통보

출처: 외교안보연구원. 「한국의 어업자원보호법 공포에 관한 한·일간의 분쟁」 743.41, 1953-1955.460

IV. 한일회담에 미친 영향

한국의 「해양주권선언」 선언 이후 일본은 1952년 1월 28일 구상서(草案)에서 한국이 ‘공해자유의 원칙’을 무시한 국제법 위반이며 그 선언에는 일본의 영토인 독도(일본명; 타케시마(竹島))가 포함되어 있다고 강력히 비난하였다. 또한 선언문의 내용 중에 ‘이 경계선은 장래에 규명될 새로운 발견, 연구, 또는 권익의 출현에 인하여 발생하는 신정세에 맞추어 수정할 수 있음을 겸하여 선언한다’라는 문구는 장래에 있을 한일어업회담을 염두해 둔 일정의 교섭카드가 아닌가 하는 의문을 한국측에 제시하였다.²⁹⁾ 한국측이 선언한 「해양주권선언」은 일본뿐만 아니라, 미국, 영국, 캐나다의 국제정세연구기관 등으로부터 공해를 지배하려고 하는 것은 엄격한 국제법 위반이라는 많은 비난을 받았고 이에 다급한 한국 정부는 선포와 동시에 한국측이 선언한 「해양주권선언」이 우방국들의 선박의 통행을 제한하는 것은 아니라는 것을 발표하였고 이 선언의 선포 배경을 설득하느라 매우 분주했고 많은 시간을 할애했다.

한편 한국측이 「해양주권선언」에서 「평화선」이라는 명칭을 사용하게 된 계기는 1953년 1월 28일 한국의 조정환 외무부차관이 부산의 영국대사에게 보낸 서간에서부터 유래하기 시작 하였다.³⁰⁾ 즉 한국측이 ‘보호선 (conservation)’을 선언한 이유는 일본의 어민이 약 40년간 한국을 불법 점령한 한국의 자원을 부당하게 이용하였고 한국이 독립 한 이후에도 이 사실을 망각한 채 한국의 자원을 여전히 부당하게 이용하려 하고 있는 사정을 생각하여 볼 때 한국측의 「해양주권선언」은 단순히 어업자원의 보호의 차원을 넘어 한국과 일본의 ‘평화’를 위한 선이라고 설명하고 있다. 그리고 한국 정부가 공식적으로 「해양주권선언」을 「평화선」으로서 공식적으로 표명하기 시작한 것은 1953년 9월 11일부터였다. 그리고 그 이후 국내적으로는 ‘평화선’을 더욱 강경하게 만들기 위해 국내 법령등을 만들고 더욱 강화한다. 그와 같은 배경에는 ‘클라크 라인’가 폐지도 영향을 미쳤다.

1953년 7월 27일 한국 전쟁의 휴전이 성립과 동시에 「클라크 라인(조선방위수역)」³¹⁾의 폐지가 예상되자 한국측은 평화선을 침범하는 어선에 대한 나포를 더욱 강화하였다. 1953년 7월 9일 한국의 제 34회 국무회의에서는 평화선을 침범한 외국 선박을 억류하는 것을 결의하였으며 1953년 12월 12일에는 「어업자원법」을 공포하여 평화선을 침범하는 어선에 대한 나포를 더욱 강화하였다. 이러한 한국측에 대하여 일본은 한국측이 일방적으로 선언한

29) 외교안보연구원.2005. 『한국의 어업자원보호법공포와 관련된 한일간의 분쟁 1953~1955』 743.41 1953-55. 460,프레임번호 1576~1579.

30) 외교안보연구원.2005. 『평화선과 관련된 제문제 1953~1955』 743.4 1953-55 328 , 프레임번호 92.; 藤井賢二,2006,p.61 후지이는 미국과 영국이 한국의 선언이 공해에 대한 주권행사에 불과한 것이라며 비판을 하고 한국의 「어업관할권」이 인정되지 못하자 다른 방법을 찾을 수 밖에 없었고 그 결과 탄생한 것이라고 설명하고 있다.

31) 클라크 라인이란 유엔군 총사령관인 웨인클라크(Mark Wayne Clark)가 1952년 9월 27일 남한 주변에 해상방위수역을 설정한 것이다. 그 이유는 공산주의자들의 잠입을 막고 전시밀수출품의 해상 침투를 봉쇄하기 위한 것이었다.

「해양주권선언」은 어업을 보호하기 위한 보호선도, 한일간의 평화를 위한 선도 아닌 단순한 국제법을 위반한 선언에 불과하다고 강력 비난했다.

한국 정부가 대외적으로 주장하는 ‘평화선’ 선포의 목적은 세 가지였다. 첫째는 일본과의 분쟁을 방지, 둘째는 어업 자원의 보호, 세 번째는 공산주의자들의 침입 방지였다.³²⁾ 한일 어업 협상과정에서도 오랫동안 위의 세 가지의 이유에 대한 논쟁이 계속 되고 있다. 한국 정부는 1950년 초기에는 일본과의 분쟁 방지와 어업 자원 보호가 제1의 목적이었으나 한국 전쟁 이후, 1950년 후반부터는 공산주의 침입의 방지가 제1의 목표로서 주장한다.

한일회담이 진행 중임에도 「해양주권선언」 이후 한국 정부는 ‘평화선’을 침범하는 일본어선에 대한 나포를 계속 진행시켰다. 나포 문제를 둘러싸고 한국측의 ‘정당한 나포’와 일본측의 ‘불법나포’ 문제로 한일간의 긴장은 극도에 달했다. 일본에서는 한국의 「해양주권선언」은 엄연한 영토 침략 행위이며 제일 한국인을 추방해야 한다는 과격 시위가 계속 되었다. 그러나 한편 한일회담에 소극적이었던 일본은 자국의 어선과 어민이 나포되면서 적극적으로 한일회담에 임하였고 한일간에 발생하는 어업 문제를 신속히 해결하려고 노력하였다. 왜냐하면 일본 국내에는 한국측의 경비선에서 발사한 총에 의해서 선원이 사살당하거나 부상당하는 인명 사건이 발생하고 그로 인한 재산피해는 날이 증가하였기 때문이다. 당시 일본 정부는 물론, 일반 국민 특히 어업자들의 한국에 대한 악감정(불법나포, 주권침해, 폭력의 이미지)은 극에 도달하였고 ‘평화선’문제를 신속히 해결 할 것을 정부에 촉구하는 총궐기 대회가 전국에서 개최되었다.³³⁾ 특히 서일본 어민들이 상대적으로 많이 나포되었기 때문에 나포 가족들은 생계에 커다란 어려움을 겪고 있었다. 결국 일본정부는 한국에 불법 나포된 어업자들에게 구제조치를 발표하였다.

한일 어업협상 초기 양 국가의 어업협상에서의 논의는 국제법적인 논쟁이 대부분이었다. 그리고 한국측이 주장하는 수역이 어디까지 한국의 관할권으로서 인정될 것인지에 대한 것이었다. 한국측은 자원 보호를 목적으로 하는 일본 측이 한국 연안 근처의 어장에서 ‘자발적 억지’를 주장했고 일본측은 ‘공해자유의 원칙’을 주장하였는데 양국 정부의 국제법적 논쟁은 매우 치열했다.

32) 외교안보연구원, 『2005.1953~1955』 743.4 1953-55 328.

33) 「한일어업문제해결 촉진 국민대회」의 핵심은 평화선 문제와 나포 문제의 즉시 해결이었다. 7항목으로 된 요구의 내용을 살펴보면 ①한국 정부는 부당한 평화선의 주장을 즉시 철회해야 한다. ②한국정부는 공해에서의 폭력행위를 즉시 정지해야 한다. ③한국 정부는 인도주의를 무시한 일본인 승조원의 부당한 억류를 즉시 해제해야 한다. ④한국정부는 나포어선과 그 어획물을 즉시 반환해야 한다. ⑤일본정부는 출어하는 어선의 안전을 확보하기 위하여 대책을 강구해야 한다. ⑥일본 정부는 이와같은 지금의 현상을 직시하여 미일방위협정을 재검토해야 한다. ⑦한일양국정부는 신속히 공정한 어업협정의 타결을 위하여 노력해야 한다. 일본국 국회, 『제17회 참의원수산위원회』 제 2호, 1953년 11월 2일.

평화선 선포 이후, 한국측의 나포는 때에 따라서는 일본측에 대하여 대항하는 대항 수단의 역할을 하기도 하였다. 예를 들면 초기 어업 협상에서는 일본측이 한국에 청구권을 주장 한 이후, 혹은 협상이 결렬 되었을 때 한국 정부는 더욱 평화선을 침범하는 일본 어선의 나포를 강화하였다. 일본 정부로서는 자국의 어부가 나포되면서 국내에서는 이 문제를 빠른 시일 내에 해결 할 것을 중용하는 어민들과 야당의 정치적 공격이 이어지면서 한일 협상 중 ‘평화선’ 문제, 어업문제는 한일회담에서 최 중요 사안이 되었으며 동시에 가장 신속하게 처리해야 하는 최고로 관심이 집중되는 사안이었다.

V. 결론

한일 국교 정상화는 대한민국이 일본의 영향력에서 벗어나 독립 이후 일본과의 대등한 협상을 한 최초의 협상이었다. 대한민국 정부가 국제적인 수준에 맞추어 일본과의 협상을 체결할 경우 선진적인 어업기술을 가지고 있는 일본에 의하여 주요 수출 산업인 어업산업이 결국 정체 될 것이라고 예상했고 결국 일본에 경제가 종속당할 것이라는 위기감이 한국 정부내부에 공유되고 있었다.

한국 정부의 평화선 선포의 과정을 살펴 볼 때 첫째, 이것을 단순히 협상용 카드로서 보기에는 무리가 있다. 또한 이승만 대통령의 충동적인 반일 심리적인 것으로 만들어진 ‘평화선’ 도 아니었다. 한국 정부가 일본과의 어업 협상에서 ‘맥아더라인’을 유지 하려고 미국무성관계자를 설득 한 점, 그리고 한국 정부가 ‘맥아더라인’의 유지가 실패 되었을 때를 대비하여 나름대로의 자구책을 치밀하게 준비하는 과정, 그리고 초기의 어업 협상 과정에서 평화선에 대한 정당성을 적극적으로 주장하기 위하여 준비한 국제법적 자료들이 이것을 잘 설명한다.

둘째, 단순히 어업자원을 독점하기 위한 선이라고 보는 것에도 무리가 있다. 당시 어업 산업이 한국의 산업에서 중요한 산업에 위치하고 있었지만 비단 어업 뿐만이 아니라 여기에는 그 이상의 의미가 담겨져 있다고 분석할 수 있다. 즉 ‘평화선’ 은 일본에 대한 경계심의 표현으로서 한국 영토 보호의 목적으로 볼 수 있다. 특히 ‘맥아더라인’의 폐지에 대한 이승만 정권의 충격은 매우 컸다고 볼 수 있다. 즉 한국이 일본에 의해 점령당했을 때 국제사회로부터 어떤 도움도 받지 못하였다는 사실, 즉 주권이라는 것이 국제사회로부터 보장 받지 못한다는 경험은 신생 독립국가의 주권 혹은 영토가 또다시 강대국에 의해 변경 될 수 있다는 위기감을 조성시켜 주었다. 특히 한국은 전쟁 상태였기 때문에 이승만으로서는 더욱더 영토에 대한 집착이 강하였다. 이러한 배경들이 국제법 위반임에도 불구하고 「해양주권선언」을 선포하게 된 이유라고 볼 수 있다. 즉 ‘평화선’ 은 신생독립국가가 과거의 식민지배에 대한 국가에 대항하기 위하여 자기 방어하기 위한 조치로서 해양에 관한 주권을 주장한 것이다.

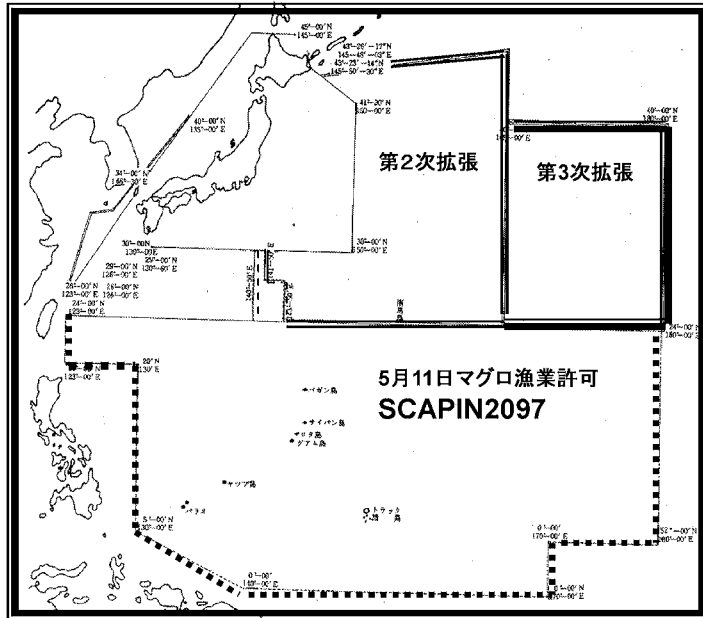
<참고문헌>

- 김영주.2004. 『외교회상의 경험과 단상』.인사동문화.
- 김용식.1987. 『희망과 도전-김용식외교회상록』.동아출판사
- 남기정.2006. 「韓國民族主義の展開と日韓關係」. 『일본연구논총 (日本語版)』 제24호.
- 외교안보연구원.2005. 「한국의 어업보호 정책: 평화선 선포 1942-52」 743.4,1942-52.458, RE0015-02.
- 외교안보연구원.2005. 「평화선 선포에 관한 제문제」 743.4,1953-55.328,RE0015-03
- 외교안보연구원.2005. 「한국의 어업자원보호법 공포에 관한 한·일간의 분쟁」 743.41,1953-1955.460,RE0015-04.
- 외교안보연구원.2005. 「한·일 회담 예비회담」 723.1JA,자1950.76, RE001-01.
- 외교안보연구원.2005. 「제1차 한·일회담 본회의 회의록」 723.1JA 본1952.82, RE0001-06.
- 외교안보연구원.2005. 「제1차 한·일회담: 어업위원회 회의록, 제1차-15차」 723.1JA. 어1952.84, RE0001-10.
- 외교안보연구원.2005. 「제2차 한·일회담: 본회의 회의록」 723.1JA,본 1953.89,RE0002-04.
- 외교안보연구원.2005. 「제2차 한·일회담: 어업위원회 회의록,제1차-13차」 723.1JA,어1953.91, RE0002-05.
- 외교안보연구원.2005. 「제3차 한·일회담: 본회의 회의록 및 제1-3차 한·일회담 결렬경위」 723.1JA,본1953.95,RE0002-09.
- 외교안보연구원.2005. 「제3차 한·일회담 : 어업위원회 회의록, 201-2차」 723.1JA, 어1953.96,RE-0002-11
- 유진오.1993. 『한일회담 제1차회담을 회상하며』.한국외교안보연구원.
- 이원덕.1996. 『한국과거사처리의 원점』 서울대학출판사.
- 원용석.1965. 『한일회담14년』 삼화출판사.
- 지철근.1979. 『평화선』 범문사.
- 지철근.1992. 『수산부국의 야망』 수산신보사.
- 한국국사편찬위원회.1996-1977. 『대한민국자료집 28-37: 이승만관계 서간자료집 1-10(1944-1965)』,한국사데이터베이스 참조.
- 鹿島平和研究所.1983. 『日本外交主要文書・年表(1)1941~1960』原書房.
- 金東祚 著.林 建彦 訳.1993. 『韓日の和解-日韓交渉一四年の記録』サイマル出版会.
- 農林大臣官房総務課編.1957~1976. 『農林行政史第8巻』
- 日本国国会公議録.1951~1965. 『参議院』.
- 日本国国会公議録.1951~1965. 『衆議院』.
- 水産庁50年史編纂委員会.1998. 『水産庁50年史』水産庁50年史刊行委員会
- 岡本達明.1978. 『近代民衆の記録-漁民』新人物往來社.
- 岡本信男.1984. 『日本漁業通史』水産社.

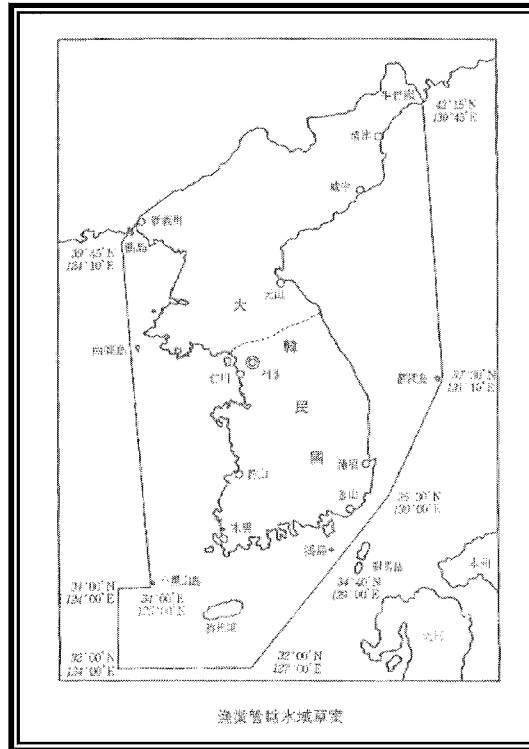
- 岡本信男.1965.『近代漁業発達史』水産社.
- 李鐘元.1996.『東アジア冷戦と韓米日関係』東京大学出版会
- 和田正明.1972.『日韓漁業の親発足』水産経済新聞社
- 藤井賢二.2004.「李承晩ラインの宣布への過程に関する研究」『朝鮮学報』第185輯.
- 藤井賢二.2006.「公開された日韓国交正常化交渉の記録を読む－李承晩ライン宣言を中心に－」『東洋史訪』.
- NHK産業科学部編.1985.『証言・日本漁業戦後史』日本放送出版協会.
- 日本国立国会図書館.1995.GHQ/SCAP records NRS. USAFIC 110171 Files
- U.S. National Archives. Records of the U.S. Department of State relating to internal affairs of Korea.1945-1949.File895. RG59
- U.S. National Archives. Records of the U.S. Department of State relating to internal affairs of Korea.1955-1959.File895. RG59
- U.S. National Archives.Records of the U.S. Department of State relating to internal affairs of Korea,1955-1959.File795. RG59

‘평화선’과 한일 어업 협상 <첨부 그림>

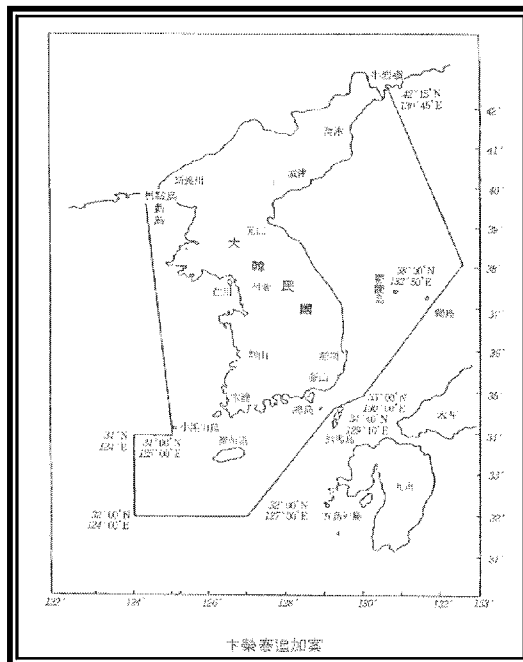
<일본측의 맥아더라인 확장>



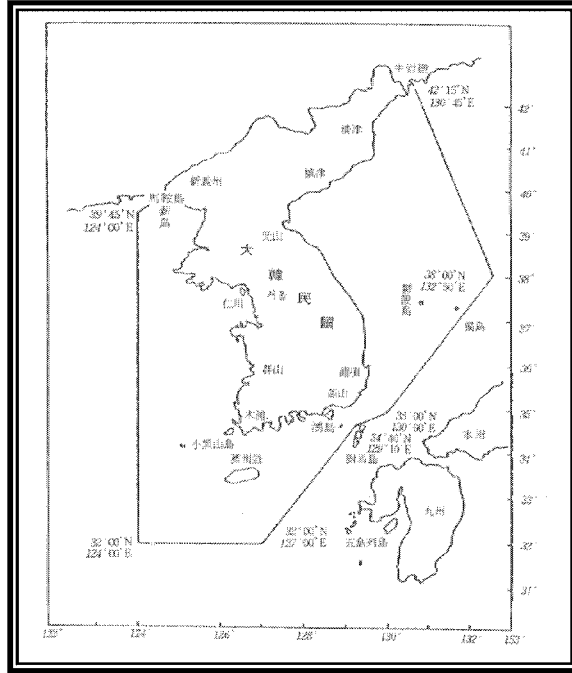
<상공부의 안>



<외무부의 안: 변영태 안>



<평화선>



한일 기본관계조약의 합의과정에 대한 실증 분석

이이범
(국민대학교 일본학연구소)

I. 서론

기본관계조약은 한일 양국의 정상화를 위한 기본 틀로서, 청구권문제의 해결과 한일 간의 과거 식민지 지배문제를 규정하는 데도 매우 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어 기본관계조약의 협상에서 핵심 이슈의 하나였던 한국정부가 한반도의 유일한 합법정부인가의 여부는 샌프란시스코 강화조약 제21조에서 규정한 한국의 대일 청구권을 어느 수준에서 요구할 수 있는가에 관련하여 매우 중요한 문제이다. 또한 한일기본관계 조약은 한일 양국이 국교가 정상화된 후, 정상적인 인적교류와 무역거래를 확대하면서, 양국이 상호 존중하고 평등한 관계를 수립해가는 데 중요한 지침이 되는 것이었다. 따라서 한일기본관계조약이 어떠한 이슈들이 논의되고, 어떠한 절충 과정에서 성립되었는가를 정리하고 분석하는 것은 한일회담의 진행과 타결과정을 다각적으로 이해하는 데 주요한 의미를 갖는다.

기본관계조약에서 규정하고 있는 한국정부의 유일 합법성 조항과 한일합방조약을 포함한 과거조약의 무효 조항은 외교관계를 정상화하는 조약에서는 좀처럼 볼 수 없는 규정들이다. 또한 정부의 유일 합법성 조항은 남북한이 분열하여 체제경쟁을 치열하게 전개되는 한반도 정세 속에서, 당사국이 군사혁명 정부였다는 사실과 밀접하게 연결된다. 또한 한일합방 이전의 조약과 협정에 대한 무효 확인 조항은 한일 양국의 과거 식민지역사의 특별한 관계에서 유래한 조항이라고 할 수 있다. 일본의 식민지 압제에서 벗어나 대등한 관계에서 외교관계를 맺어야 하는 한국정부의 입장에서 당연히 요구할 수 조항이었다. 그러나 과거의 제국주의시대의 식민 지배를 정당화했던 일본정부와 일본인들에게는 수용하기 어려운 조항이기도 했다. 또한 정부의 유일합법성 조항은 남북이 분단된 현실 속에서 북한과 체제경쟁을 해야만 했던 당시의 권위주의 신생 정부로서는 대내외적으로 불안정한 위상을 극복하고 자신의 정당성을 확보하기 위한 주장이었다. 그러나 당시의 일본정부로서는 한국정부는 현실적으로 남한지역을 관할하는 정부였고, 북한지역은 국제적으로 인정받는 정부가 부재하는 것으로 인식했다. 더욱이 일본국회 내에는 북한정권을 지지하는 제1야당인 일본사회당과 공산당이 강력하게 저항했고, 또한 진보성향의 사회단체와 노조, 학생들은 군사정권인 한국정부를 강하게 비판하고 있었다. 이처럼 기본관계조약과 관련한 두 가지의 핵심 이슈를 둘러싼 한일 양국의 입장과 국내외 상황은 서로 크게 상반되어 있었다.

한일회담에 관련한 기존의 연구에서 한일기본관계조약의 체결과정을 실증 분석한 연구는 거의 부재한다. 그 이유는 한일기본관계 조약의 주요 이슈가 비교적 단순하고, 한일 양국이 한일회담을 체결하면서 합의된 내용이 한일회담의 진행과정에서 비교적 널리 알려져 새롭게 규명할 여지가 상대적으로 적기 때문이라고 생각된다. 또한 한일 양국 정부와 국민들에게 있어서 한일회담의 주요 이슈는 청구권문제나 어업회담 관련 문제들이었기 때문에, 기본관계조약에서 논의된 주요 이슈들은 청구권이나 어업문제에 가려 대중적인 관심을 끌지 못했기 때문이기도 하다. 그러나 무엇보다도 관련 외교문서들이 최근에 공개되었기 때문인 것으로 해석된다.

그런데 기본관계조약에 관한 기존의 연구는, 대한민국정부의 유일합법성 조항과 한일합방

조약을 전후한 과거조약의 무효 조항이 어떻게 합의되었는지에 한정하는 듯하다. 그러나 또한 기본관계조약에 관련한 논의 가운데는 독도문제와 국교정상화 이후 양국의 관계에서 발생할 수 있는 분쟁처리조항이 논의되었지만, 최종 실무자들의 협의과정에서 이들 문제들은 삭제되었다.

본 연구는 한일 간의 기본관계조약 상의 주요 내용들이 회담 단계별로 어떻게 논의되고 합의되었는지를 관련 외교문서의 분석을 통해 규명하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이러한 논의과정에서 한일 양국이 주장한 내용들의 국제법 및 역사학적인 논거를 추적하고 논설하는 것은 본 연구의 대상 외로 하고자 한다. 본 연구에서는 가능한 한일회담의 협상에서 작성되고 검토되었던 다양한 한일 양국의 외교문서와 근거사료를 활용하여, 실증적으로 추적하고 분석하는 것에 주안점이 있다는 점을 명기한다.

II. 회담 단계별 협의과정

한일회담에서 기본관계조약의 협상은 1951년 11월 28일 개최된 예비회담 제9차 회의에서 6개항의 의제가 합의되고, 그 다음해 2월 15일 제1차 한일회담이 열리면서 출발했다. 그러나 기본관계에 관한 양국의 협의는 제1차 회담에서 기본관계위원회가 설치되어 협의가 개시되었지만, 동 위원회의 설치 목적에 대한 양측의 견해가 대립하면서 논의는 진전되지 못했다. 한국 측은 동 위원회의 설치목적이 새로운 관계 수립을 위한 과거의 현안 제 문제를 해결하는 것이라고 주장했고, 일본 측은 양국의 새로운 관계에서 발생하는 각종 현안 문제를 해결하는 것이라고 주장했다. 즉 한국 측은 과거를 청산하기 위한 실질적인 평화조약을 체결하고자 주장했고, 일본 측은 장래를 위한 우호조약을 체결할 것을 주장했다.

1. 제1차 회담(1952. 2. 15 - 4. 25)

제1차 회담 기간 중 한일 양국은 2월 22일부터 4월 2일까지 8회에 걸쳐 기본관계위원회의 회의를 가졌다. 2월 16일 일본 측은 제2차 본회의에서 「일본국과 대한민국 간의 우호조약 초안」을 제출했고, 한국 측은 3월 5일 제4차 기본관계회의에서 「대한민국과 일본 간의 기본조약안」을 제시했다.

먼저 일본 측 초안의 주요 내용을 보면, 전문에서 일본은 샌프란시스코 강화조약의 규정에 따라 조선의 독립을 승인하고, 조선에 대한 모든 권리, 권리 및 청구권을 포기하였기에, 한일 양국은 상호 타방의 정치적 독립 및 영토보전을 존중하고 양국 간의 항구평화와 영속적인 우호 및 경제관계를 유지한다고 밝혔다. 제1조에서는 한일 양국은 외교관계수립, 유엔현장의 목적과 원칙에 따르면서 선린관계에 합당한 방법에 따라, 공통의 복지증진과 동아 및 세계 평화에 기여하기 위해 우호적으로 협력한다고 규정했다. 또한 제2조에서는 양국 간의 외교영사관계를 신속하게 설정하고, 제3조에서는 무역, 해운, 통상의 관계를 안정시키기 위해 최혜국대우 및 내국민대우의 원칙에 근거한 통상항해조약의 체결을 위한 교섭을 개시한다고 규정했다. 제4조에서 8조까지는 재일한인의 국적처우에 관한 기본원칙, 청구권, 어업 등의 문제해결을 위한 기본원칙 등을 포함했고, 마지막의 제9조에서는 비준서교환에 관해 언급했다.

일본 측 초안은 제1, 2, 3회의 기본관계위원회의 회의에서 논의되었는데, 한국 측은 조약의 명칭에 대해, 과거관계를 청산한다는 의미에서 '우호' 대신에 '평화'라는 의미를 갖는 용

어로 교체할 것과 양국 관계의 현안문제 보다는 과거관계를 해결하는 것이 중요하다고 강조했다, 통상항해 조항은 별도의 통상항해조약심으로 할 것을 주장하였다. 또한 제4조 이하에서 규정하는 국적처우, 청구권, 어업문제 등에 대해서는 각 분과별 심의 내용이 확정되기 전에 규정할 수는 없다고 하였다.

일본 측은 양국의 현안을 우호적인 정신으로 해결한다는 취지에서 평화조약이라는 개념과는 다른 것이며, 한국독립에 따른 문제를 해결하는 과정에서 종래의 문제도 함께 해결될 것이라고 주장했다. 또한 통상항해조항은 근대 국가 간의 새로운 관계를 설정할 때의 통상적인 관례라고 설명하였고, 제4조 이하의 국적처우 등의 조항은 오히려 각 분과위의 심의를 촉구할 수 있다고 응답하였다.

일본 측의 초안은, 한국 측이 한일회담에서 가장 관심의 대상이었던, 과거관계에 대해 일언반구도 언급되지 않았는데, 한국 측이 1952년 3월 5일 제4차 기본관계위원회 회의에서 제시한 초안과는 대비되는 점이였다. 한국 측 안은 일본 측 안에 대한 대안으로서 제시되었는데, 전문에서는 한일 일본 측 안의 양국의 정치적 독립과 영토보전을 존중하며, 양국 간의 항구평화와 영속적인 우호관계를 유지한다는 내용 이하의 부분과 동일하게 규정하고 있다. 대한민국은 일본을 독립 주권국으로 승인하며(제1조), 양국의 공통의 복지를 증진하고 동아 및 세계 평화의 유지에 기여하기 위해 우호적으로 협력한다(제2조)고 규정했다. 또한 1910년 8월 22일 이전에 구 대한제국과 일본제국이 체결한 모든 조약 또는 협정이 무효임을 확인하고(제3조1), 양국은 신속하게 외교 및 영사 관계를 설정한다(제4조)고 규정했다. 또한 통상항해조약(제5조, 샌프란시스코 강화조약 제12조를 거의 참조), 재일한인 국적처우(제6조), 청구권 및 선박(제7조), 해저전선 분할(제8조), 어업문제(제9조), 비준서교환(제10조)을 규정했다.

한국 측 안에 대한 토의는 3월 15일 기본관계위원회 제5차 회의에서 논의되었는데, 제1조 규정은 일본 측의 반발로 보류되었고, 한국 측이 기본관계조약을 평화조약적 성격을 갖는다고 주장하였다. 일본 측은 '선린우호' 관련 문구의 삽입을 재고해줄 것, 제3조의 합방조약 이외 조약 내지 협정의 무효 규정에 대해, 대한민국정부는 구 대한제국과 별개의 정부라면서 이에 언급하는 것은 무의미하며, 한국 측이 주장하는 한일합방 조약의 강제협박에 의한 무효 주장에 대해서는 강박에 대한 조약이외도 국가 간 조약에서에서는 유효 적법한 것으로 인정되며, 본 조약이 유효 적법했다는 것에는 의문의 여지가 없다고 주장했다. 이에 한국 측은 한일합방조약은 민족의 총의에 반하여 체결되어 1910년 이전의 조약은 모두 소급하여 무효이며, 대한민국정부가 한반도외의 해외에 존재했어도 민족은 계속해 존재했으며 이런 조항을 설정하는 것이 한일 양 민족의 장래를 위해서도 바람직하고, 한국 측으로서는 본 조의 설정이 절대적으로 필요하다고 주장했다. 또한 제5조 통상항해조약 관련 조항에서는 샌프란시스코 평화조약 제12조 규정에 따른다는 문구를 삽입할 것에 관한 의견 차이가 지속되었고, 제6조 이하 규정에서는 한국 측은 과거관계를 해결하는 내용을 중시하였고, 일본 측은 과거관계의 해결없이도 우호조약은 가능하다는 주장을 되풀이 했다. 기본관계위원회의 제5차까지의 논의에서 양국의 입장이 명백해져, 일본 측은 제6차 회의에서 양국의 견해를 조정 한 공동시안을 제출했는데, 조약 명칭을 둘러싸고 한국 측은 '기본조약'으로 할 것, 1910년 이전 조약의 무효 확인을 명확히 할 것 등을 주장했다. 결국 제7차(3월 28일)와 8차(4월 2일) 회의에서, 일본 측은 '우호조약'의 정신을 배제하지 않는다는 것을 승인하는 것을 전제로 '기본조약'으로 하는 것을 용인했고, 1910년 이전 조약에 대해서는 한국 측이 주장하는 '처음부터 무효였다'는 표현과 일본 측의 주장인 '현재 효력을 갖지 않는다'는 표현을 절충하여, '대한민국과 일본의 관계에서 효력을 갖지 않는다'고 하는 것으로 합의했다. 또한 '유

1) 제3조 규정은 당시 이승만 대통령의 강력한 지시에 따라 김동조 외무부 정무국장과 김영주 씨 등이 성안한 것으로 알려지고 있다(유진오 1993, 142-143).

엔헌장'에 관련한 문구에 대해서는 미해결 상태로 남겨놓게 되었다. 한일 양측은 이와 관련한 주장의 타협은 불가능했다. 제1차 한일회담에서 기본관계위원회의 회의는 8차 회의로 종료되었다. 일본 정부는 기본관계조약을 조기에 성립시켜, 한국과의 정식 외교관계를 조속히 맺기를 기대했지만, 한국 정부는 청구권문제의 해결없이 다른 문제의 심의와 해결은 불가능하다는 것이 기본입장이었다. 따라서 제1차 회담이 청구권문제의 대립으로 1952년 4월 25일 결렬되면서 양국의 기본관계조약의 논의도 더 이상 진전되지 못했다.

2. 제2차 한일회담(1953. 4. 15 - 7. 23)

제2차 한일회담 기간 동안, 기본관계부회의 개최는 제1차회담의 회의에서 주요 사항에 대한 논의가 진전되었기 때문에 2차례만 열렸다. 5월 25일 개최된 제2차 회의에서 기본협정은 간단한 표현으로 가능한 조속히 매듭을 짓는 것으로 합의했다. 그런데 재일한인의 국적문제에서 한국 측은 협정이 성립하기까지는 확정되지 않을 것이라고 주장했고, 일본 측은 국내에 북한계열의 조선인들이 강하게 반발하면서 본 조항을 조약에서 제외할 것을 희망했다. 또한 한국 측은 한일합방조약의 무효 확인을 강하게 주장했고, 샌프란시스코 조약 제12조 내용(통상항해 관련 조항)을 통상관계조항에 삽입할 것으로 희망했다. 일본 측은 1차 회담 때와 같이, 양국의 기본관계조약을 조속히 체결하여 양국의 정식 외교관계를 조속히 맺고, 제 현안은 통상의 외교교섭과 관련 위원회를 설치하여 신속하게 해결해갈 것을 제안했다. 그리고 청구권문제에 대해서는 군인군속 및 일반징용노무자의 미불급여와 은급에 대해서 명부확인이 종료 되는 대로 지급해갈 것을 제안했다. 이에 대해 한국 측은 현안문제가 해결된 이후에 외교관계를 수립한다는 종래의 방침에 변화는 없다는 입장을 견지하면서, 청구권과 선박문제를 선결하고, 그 이후 기본조약과 재일한인의 처우문제, 그리고 마지막에 어업문제를 교섭해갈 것을 주장했다.

3. 제3차 한일회담(1953. 10. 6 - 21)부터 제4차 회담 재개까지(1953. 10 - 1958. 4)

제3차 회담에서 기본관계문제의 논의는 10월 12일 한 차례 회의를 열어, 일본 측은 재일한인의 국적조항을 기본관계조약에 삽입하겠다는 의향을 표명하는 것으로 끝났다²⁾. 한일 양국은 1954년 12월 출범한 하토야마(鳩山)내각이 한일 국교정상화에 열의를 표명하면서 회담 재개를 위한 비공식접촉을 1955년 1월 하순부터 3월 하순까지 7차례 진행했다. 한국 측은 한일불가침조약을 체결하고 이 조약을 미국이 보증하는 안을 검토했고, 일본 측도 한미일공동선언안 및 한일수교우호조약요지를 준비해 토의를 진행했다. 그러나 일본과 북한과 무역 등의 면에서 교류가 진전되면서 한국정부의 강한 반발로 인해 본 교섭은 중단되었다³⁾. 그 후 1957년 12월 31일 한일 양국이 합의한 교환문서에서, 일본 측은 구보다 발언을 철회하고 일본의 대한 청구권을 철회하기로 했고, 1958년 3월부터 제4차 회담을 전면 재개하기로 합의했다. 이 합의과정에서 양국은 합의의사록에서 기본관계문제에 대해서, 1910년 및 그 이전에 체결된 조약 및 협정이 효력을 작지 않는다는 사실을 확인하는 것과 주권의 존중 및 불간섭을 전면회담에서 논의하기로 양해했다⁴⁾.

2) 제3차 회담은 10월 15일 제4차 본회의에서 '샌프란시스코 평화조약이 체결되기 이전에 대한민국이 수립된 것, 한국내 일본인재산을 미군정 33호로 처리한 것 등은 국제법위반이며, 일본은 36년간 한국국민에게 은혜를 베풀었다'는 등의 소위 '구보다(久保田)발언'으로 결렬되었다.

3) 해제집 제1권 제22장 청구권위원회 회의록, 284쪽 참조

4) 일본측 외교문서 1104-525, 『일한회담중요자료집』(1960.4.1), 73-75.

4. 제4차 회담(1958. 4. 15 - 1960. 4) 및 제5차 회담(1960. 10 - 1961. 5)

제4차 한일회담은 1958년 4월 15일부터 재개되어 재일한인의 복송문제로 회의는 단속적으로 진행되었고, 1960년 4월 한국의 정치사태로 중단되기까지 기본관계위원회는 1차례도 열리지 못했다. 1959년 8월 12일 제1차 본회의에서 한국 측 허정 수석대표는 일본정부가 대한민국이 한반도의 유일한 합법정부이며, 일본은 자유세계의 대의와 원칙에 충실해야한다는 2가지 전제를 인정해야만, 한일회담이 성공적으로 종결될 수 있다는 점을 강조했다. 그리고 제5차 회담에서 기본관계위원회는 비공식 회의를 포함해 한 차례도 열리지 않았다. 이 처럼 기본관계조약에 관련한 회의가 진전되지 못한 것은, 한국 정부가 개별 이슈가 각 위원회별로 진전되고 합의에 도달한 이후 기본관계조약을 체결하자는 주장을 견지했기 때문이었다.

5. 제6차 회담(1961. 10 - 1964. 4)

1962년 12월 예비교섭에서 한국 측은 일본 측에 대해 기본관계조약과 관련한 몇 가지의 기본적인 방침을 전달했다. 그 내용을 보면, 먼저 문서의 형식은 기본조약으로 하고, 1910년 이전의 구 한국정부와 일본제국 간에 체결된 모든 조약협정의 무효선언, 해저전선의 귀속 규정이 포함되고, 청구권, 어업 및 법적지위 문제에 관한 해결원칙은 기본조약에서 규정하고, 구체적 사항은 개별 협정에서 규정할 것을 제안했다. 또한 일본 측이 김·오히라 회담에서 제기한 독도문제를 국제사법재판소에 제기하자는 주장에 대해 제3국 조정(mediation)의 방법을 견지한다는 것이었다⁵⁾. 1963년 4월과 1964년 2월과 3월에 각각 한국정부가 한일회담의 각 현안별 기본입장에서 기본관계조약에 관련하여 정리한 문건들에서도 확인된다⁶⁾. 이에 반해 일본 측은 1964년 4월 기본관계위원회 제1차 회의에서 국회의 비준을 요하는 공동성명의 형식을 취하자고 제안했다. 이러한 제안은 1962년 10월경부터 일본 정부 내에서는 북한 지역의 지배권에 관련하여 기본관계조약에 영토조항을 규정하는 것이 난점인 점을 고려했기 때문이었다⁷⁾. 기본관계조약의 조약문에 관련한 본격적인 토의는 제7차 회담에서 진행되었다.

6. 제7차 회담(1964. 12 - 1965. 6)

제7차 회담에서 기본관계위원회는 1964년 12월부터 1965년 2월 15일까지 모두 13차례 열려, 조약문 내용에 대한 본격적인 토의와 조정이 이뤄졌다. 이러한 활발한 논의는 한국정치의 혼란으로 한일회담에 소극적이었던 그 동안의 한일회담의 각 위원회별로 핵심 사항들이 거의 합의에 이르렀기 때문이며, 특히 청구권문제와 어업회담에서 큰 진전이 있었기 때문이었다.

제7차 회담의 기본관계위원회의 제1차 회의를 하루 앞두고 1964년 12월 7일 주일대표부는 외무부장관에게 기본관계문제에 관한 한국 측의 기본입장을 보고했다. 양측 안은 12월 10일 제2차 회의에서 먼저 교환되었는데, 한국 측은, 전문에 과거청산과 주권존중에 기초한 새로운 관계의 수립, 선린우호관계 등의 기본정신을 규정하고, 본문에 조약 또는 협정의 무효확인, 한국 청구권문제, 재일한인의 법적지위 및 처우 문제, 어업 및 평화선 문제의 별도 협정의 원칙, 해저전선 균등분할 등을 규정하려고 했다.

5) 해제집 제3권 제12장 본회의, 4-21차, 1962.9.3-12.26, 456-457.

6) 해제집 제3권 35장 「현안문제에 관한 한국 측 최종입장(1963.4-1964.3)」, 1024, 1026.

7) 해제집 제3권 제28장 「기본관계위원회, 1964」, 901.

이에 대해 일본 측은 명칭은 ‘공동선언’의 명칭을 사용하고, 본문에서는 샌프란시스코 강화조약 제2조(a)⁸⁾ 규정과 유엔총회 결의 195의 취지를 확인하고, 제 현안이 관계 제 협정에 해결 또는 처리되었다는 것을 확인하는 것으로 하며, 한국정부의 관할권은 북한지역에는 미치지 않는다고 하고, 통상항해관계, 분쟁처리조항을 삽입할 것을 주장했다.

12월 12일 제3차 회의에서 일본 측은 공동선언 형식을 고집하지 않겠다고 언급했지만, 과거관계의 청산을 전문에 넣기 곤란하며, 본문 1항의 조약의 무효선언 규정은 불필요하다고 주장했다. 또한 분쟁처리조항은 어업관계에서 중요하므로, 기본관계협정에서 합의하기를 바란다고 계속 주장했다. 이에 한국 측은 일본 측안에서 유엔결의에 따라 한국정부의 유일합법성이 인정된다는 표현을 거부했고 샌프란시스코 강화조약 제2조(a)의 한국의 독립승인 조항과 상관없이 유일한 합법정부이며 독립국가임을 주장했다. 또한 독도문제는 외교경로를 통해 다루고, 본 위원회에서는 논의가 곤란하다고 했다.

12월 16일의 제4차 회의를 지나면서, 양국의 주장의 차이점은 ①과거청산과 1910년 8월 22일 이전 조약 또는 협정의 무효 확인, ②한국정부의 유일 합법성 확인과 샌프란시스코 강화조약 제2조(a) 및 유엔결의 195(III)호 취지 확인, ③한국정부의 관할권문제, ④분쟁처리조항, ⑤합의문서의 형식과 명칭 등으로 좁혀졌다.

1965년 1월 26일 제7차 회의에서 양측은 수정안을 교환하였고, 여기서 일본 측은 상당히 양보하는 자세를 취했다. 즉 조약의 무효 확인을 전문에 삽입하고, 조약의 형식을 따르며, 한국정부의 관할권을 삭제하겠다고 제안하면서, 유일 합법정부 문제는 일본정부가 국내 국회에서 인정하지 못한다고 일관되게 주장해왔기 때문에 수용할 수 없다고 주장했다. 또한 무효조항은 당초부터 무효라는 표현에서 are null and void로 수정하겠다고 밝혔다. 1월 30일 제8차 회의와 2월 5일 제9차 회의에서 일본 측은 한국 측의 제3조 무효조항, only lawful Government 규정의 불가함으로 피력했고, 샌프란시스코 강화조약 규정과 유엔결의 195(III)호 규정을 강조했고, 또한 분쟁처리 규정에 ICJ조항을 규정하겠다고 주장했다. 한일 양국은 제10차 회의(2월 8일), 제11차 회의(2월 10일), 제12차 회의(2월 12일)를 거쳐, 2월 15일 제13차 회의에서 일본 측은 only lawful Government---as is specified--- 안을 제시했고, 전문에서 샌프란시스코 평화조약 및 유엔결의 195호를 삭제하는 것은 곤란하다고 했다. 또한 양국은 본문 내용의 순서로서, 제1조 외교관계, 제2조 과거조약의 무효, 제3조 유일 합법정부, 제4조 유엔현장의 원칙, 제5조 통상항해조항, 제6조 민간항공협정, 제7조 비준을 설정하는 것으로 동의했다. 아래의 대조표에서 제시하고 있는 한국 측의 제1조안과 일본 측의 분쟁처리조항을 동시에 삭제하는 것으로 양국은 합의했다. 여기서 분쟁처리조항을 한국 측의 제1조안과 동시에 삭제하기로 한 합의는, 한국 측은 협상팀이 외무부와 상의하면서 결정한 것으로 나타난다. 그런데 일본 측의 경우는 이에 관련한 내부 검토 문서가 공개되고 있지 않다. 일본 측이 강력하게 주장해왔던 분쟁처리조항을 삭제하는 것에 동의한 맥락이 명확하지 않다.

이러한 결과로 기본관계조약의 조문 내용에서 양국이 합의하지 못한 것은 유일 합법정부의 표현(are null and void VS are already null and void)과 조약 또는 협정의 무효 확인 조항의 표현(the only lawful government의 as 이하 부분)이었다.

최종 합의는 1965년 2월 20일 시이나 외상이 방한하여 합의하면서 구 조약 무효 확인 조항은 are already null and void⁹⁾로, 그리고 유일 합법정부 조항은 as specified in으로 확정되었고, 기본관계조약안은 가조인되었다.

8) 일본은 한국의 독립을 승인하고, 제주도, 거문도 및 울릉도를 포함한 한국에 대한 모든 권리, 권원 및 청구권을 포기한다.

9) 일본어 표현으로 일본 정부는 'もはや無効'를 채용했고, 한국은 'すでに無効'로 해석했다.

아래 도표는 제7차 회담 기간 동안 기본관계위원회 회의에서 한일 양국이 기본관계조약의 조문에 대한 합의가 마무리되어 가는 과정에서 한국의 외무부에서 각 조문 사항별로 한일 양국의 입장 차이를 비교하여 작성한 대조표이다.

기본관계조약에 관한 한일 양측의 최초안 대조표(1965년 1월 26일 시점)10)

문제점	한국측	일본측
명칭	기본조약	
전문	-양국의 과거관계의 청산의 필요성을 고려하며, 또한 선린관계 및 주권상호 존중의 원칙에 입각한 양국 간의 관계의 정상화를--- -양국의 공통의 복지 및 공동의 이익을 증진하고 아시아 및 기타지역에 있어서의 평화 및 안전을 유지하는데 긴밀히 협력----- -양국 간 현안문제의 공정하고 공평한 해결이 양국의 장래관계의 안정된 기초수립에 크게 기여----	양국의 선린관계를 서로 희망함을 고려하고 양국의 공통의 복지를 증진할 것을 희망하고 양국 간의 외교관계의 설정이 국제평화 및 안전의 유지에 기여함을 인정하고, 일본국이 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제2조(a)에 의하여 한국의 독립을 승인한 것으로 고려하고, 국제연합총회가 1948년 12월 12일에 조선의 독립문제에 관한 결의 195(III)11)을 채택한 것을 상기하고,
본문	(제1조) 양 체약 당사국 간과 국민 간에 영속적 평화, 영구적 우호관계가 존재한다.	
가. 영속적 평화와 영구적 우호관계 조항		
나. 한국정부의 유일합법성조항	(제2조) 대한민국 정부는 한반도에 있어서 유일한 합법정부임을 확인한다.	
다. 구 조약 무효조항	(제3조) 1910년 8월 22일 또는 그 이전에 대한 제국과 일본제국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 무효임을 확인한다.	
라. 외교 영사 관계 수립조항	(제4조) 양 체약 당사국은 외교 및 영사 관계를 수립한다.	(제2조) 일본국과 대한민국 간에 외교 및 영사 관계가 개설된다. 양국은 대사의 자격을 가지는 외교사절을 지체없이 교환한다. 또한 양국은 양국 정부에 의하여 합의된 장소에 영사관을 설치한다.
마. 통상항해 조항	(제5조) 양 체약 당사국은 양국의 무역·해운 및 기타 통상 상의 관계를 안정되고 우호적인 기초 위에 두기위한 조약 또는 협정을 가능한 조속히 체결하기 위하여 노력한다.	(제4조)(가)일본국과 대한민국은 양국의 무역·해운 및 기타 통상 상의 관계를 안정되고 우호적인 기초위에 두기 위하여 조약 또는 협정을 체결하기 위한 교섭을 실행가능한 조속히 개시한다. (나) 관계조약 또는 협정이 체결되는 동안-----
바. 민간항공 운수	(제6조) 양 체약 당사국 민간 항공운수에 관한 협정을 가능한 조속히 체결하기 위하여 노력한다.	(제5조) 일본국과 대한민국은 민간항공운수에 관한 협정을 체결하기 위한 교섭을 실행가능한 한 조속히 개시한다.
사. 현안문제 해결원칙 및 별도 협정조항	(제7조-제11조) 제한한인 법적지위문제, 일반청구권문제, 문화제청구권문제에 관한 규정을 들. 토의 진행에 따라 추후 안을 제출하기로 함.	(제1조) 일본국과 대한민국은 양국 간의 외교관계의 개설에 앞서 해결 또는 처리됨이 희망된다고 고려되는 제 현안이 금일 서명된 하기의 관계 제 협정에 의하여 해결 또는 처리되었음을 확인한다.
아. 해저전선	(제12조) 대한민국과 일본국은 연결하는 해저전	

10) 「제7차 한일회담 기본관계위원회 회의록 및 훈령, 1964. 12-65.2」(분류번호 723.1JA, 등록번호 1455), 프레임번호 284-288.

분할조항	선은 이등분으로 분할되는 바, 한국은 한국의 중점시설과 연결되는 전선을 반분을 보유하고 일본은 남은 전선 및 연결되는 중점시설을 보유한다.	
자. 비준 및 용어	(제13조) 생략	(제7조) 생략
차. 유엔헌장원칙 준수조항		(제3조)(가)일본국과 대한민국은 양국의 상호관계에 있어서, 국제연합헌장 제2조의 원칙을 지침으로 한다. (나)일본국과 대한민국은, 국제연합헌장의 원칙에 따라 협력하며, 특히 경제분야에 있어서의 우호적 협력을 통하여 양국의 공통의 복지를 증진한다.
카. 분쟁처리조항		(제6조) 본 ----의 해석 및 적용에서 발생하는 분쟁은 우선 교섭에 의하여 해결하며, 교섭개시부터 6개월 기간 내에 해결이 이루어지지 않을 경우에는 어느 일방 채약국의 요청에 의하여 국제사법 재판소에 결정을 위하여 부탁한다.

III. 기본관계 조약의 체결과정에 대한 평가

한일 양국의 기본관계조약에 관한 협의는 앞서 설명한 바와 같이 제1차 회담에서 각자의 조약안을 제시한 것에서도 알 수 있듯이 다른 분야의 협의보다는 쉽게 출발했다. 그 이유는 기본관계조약에 대한 일본 측의 입장이 인접국과의 정상적인 외교관계를 조속히 맺어야 한다는 외교적 필요성과 당위성 때문에 적극적이었기 때문이었다. 또한 기본관계에 관한 협상은 현실적인 이해관계의 문제가 아니었기에, 양국의 국내외 사정과 압력에 노출되지 않으면서 양측의 실무 협상자들이 주도할 수 있는 분야였다고 하는 점도 생각할 수 있다.

그러나 기본관계조약의 논의해가는 접근법에서 한일 양국의 입장 차이는 명확했다. 한국 측은 과거관계를 청산하고, 한반도의 유일 합법정부임을 인정받는 것에 치중하면서, 청구권 협상과 어업협상, 재일한인의 법적지위 관련 세부 협정이 타결된 이후에 합의하는 것을 기본방침으로 했다. 이에 반해 일본 측은 조약이든 공동성명이든 양국의 외교관계를 정상화하는 것을 조속히 원했다. 무엇보다도 인접국인 한국과의 여러 이해관계에서 한국 내 외교공관을 설치하는 것이 시급했다. 따라서 기본관계조약의 본격적인 협상은 한일회담의 주요 이슈들이 타협이 성립할 때까지 기다려야 했다.

한편, 기본관계조약의 핵심이슈들에 대한 양국의 입장차이도 명확했다. 앞서 언급했듯이 한국정부로서는 유일합법성과 한반도 전체의 관할권을 갖고 있다는 점은 일본에게 양보할 수 없는 것이었다. 일본정부 또한 북한지역에 북한정권이 실재한다는 현실과 샌프란시스코 조약에서 일본이 부담할 의무를 지게 되어있는 북한지역에 대한 전후보상 책임을 남한정부에게 전가시킬 수 없는 입장이었다. 일본정부는 한반도 전 지역에 대한 청구권을 주장하는 한국정부의 요구를 도저히 승낙할 수 없었다. 일본 국내의 정치 상황과 국제법적으로도 인

11) 이 결의안의 내용에는 '한국 사람들 대다수가 거주하고 있는 남부에, 유효한 지배와 관할권을 미치는 합법한 정부가 수립된 것, 이 정부는 한국의 전기 부분의 선거민의 자유의사가 유효하게 표출된 선거에 근거하고 있고, 또한 한반도의 유일한 정부라고 밝히고 있음. 즉 이 결의안은 한국 정부는 남부지역을 관할하고 있다고 기술하고 있어, 반대로 북부지역은 관할권을 행사하지 못하고 있다고도 해석된다.

정받을 수 없는 내용이었다. 일본정부는 한일회담이 진행되는 동안, 국회 심의과정에서 그리고 대외적으로도 한국정부는 남한지역에만 관할권을 갖고 있어 북한지역에 대한 청구권은 한국정부에게는 없다고 일관되게 강조해왔다. 또한 일본정부는 한일합방조약을 포함한 과거 조약은 합법적인 것이며, 한국정부가 독립되면서 효력을 상실한 것이라고 일관되게 주장했다. 따라서 이 두 가지 핵심이슈에서 한일 양국 중 어느 한 쪽이 일방적으로 양보할 수 있는 상황은 기대할 수 없는 것이었다.

1965년 2월 20일 가조인 시점에서 이 두 가지 이슈가 교묘하게 타협된 것은 어쩔 수 없는 최상의 선택이 아니었을까? 최종 타협안은 양국의 양보할 수 없는 내용을 모두 담고 있다. 즉 정부의 유일합법성 조항에서 일본은 as is specified의 이하 구절에서 정한 '한국 정부는 남한지역을 관할한다'는 유엔결의문을 삽입함으로써 명분을 확보했고, 한국정부는 'the only lawful government' 표현을 지켰다. 또한 과거조약의 무효 조항에서는 already의 해석을 한국은 'すでに'의 해석을 일본은 'もはや'로 각각 해석하는 것으로 타협해, 한국은 원천 무효라는 주장을 이어갈 수 있었고, 일본은 '한국정부가 독립한 이후 효력을 상실했다'는 주장을 계속할 수 있었다.

그리고, 앞서 언급한, 한국 측의 제1조안(항구적 평화와 영속적인 우호관계)과 분쟁처리조항의 동시 삭제한 것에 양국이 합의한 것의 배경은 명확하지 않다. 가조인 시한에 쫓겨 협상 실무자들 간의 절충의 결과 이외의 사실들을 규명할 수 있는 사료들이 발견되고 있지 못하다. 특히 일본 측이 이러한 결정에 합의한 과정과 배경이 명확하지 않다.

일본정부는 국내 국회에서 야당들의 반발이 강했던 독도문제 처리를 기본관계조약의 체결 과정에 해결하려고 했다. 그래서 독도관련한 양국의 대립문제를 국제사법재판소에 심의를 의뢰하는 것을 강하게 주장했다. 그러나 한국 측은 독도 문제는 양국의 국교정상화의 의제가 아니기에, 이 문제는 국교가 정상화된 이후 천천히 논의하자는 입장을 일관되게 주장하면서, 규정하려면 어업분쟁이라고 명시하여 규정하든지, 어업협정에서 별도로 규정할 것을 주장했다. 그리고 기본관계조약에서 규정한 사항에서는 분쟁이 일어날 여지가 없는 만큼, 만약 기본관계조약에 관련한 분쟁이 발생한다면, 외교관계에서 평화적으로 처리해갈 것을 강조했다¹²⁾.

한일 회담의 양국 협상 실무자들은 분쟁처리조항은 한일 양국의 최대 현안 중에 하나였던 독도문제와 밀접하게 연계되어 있다는 것을 양국 협상 당국은 명확히 인식하고 있었다. 특히 일본 측은 기본관계조약안이 국회 심의 및 비준 과정에서, 야당 측으로부터 지적받게 될 사항이라는 사실을 이미 알고 있었다. 그럼에도 불구하고 이러한 타협안이 가능한 배경이 명확하지 않다.

일본 자민당 정부의 입장에서 기본관계조약에 관련하여, 사회당 및 공산당으로부터 추궁 받게 될 이슈는 북한지역에 대한 한국정부의 대표성을 갖는 문제와 독도문제였다. 독도 문제는 일본의 고유영토라는 인식 때문이었고, 사회당과 공산당의 입장에서 북한정권이 현실적으로 존재하는 상황에서 군사 쿠데타 정부인 한국과의 단독 국교정상화를 용인할 수 없었기 때문이었다. 역시 한일회담에 관련한 제 조약과 협정안이 타결되어, 양국의 국회에서 심의되고 비준되는 과정에서 상기한 기본관계조약 상의 두 가지 최종 타협의 문구는 그 의미와 해석에서 또한 문제가 되었다. 양국 정부는 두 문구의 해석을 각자의 종래의 주장에 유리하게 각각 다르게 해석했기 때문이다.

먼저 구 조약의 무효에 관하여, 한국 측은 한일합병 조약을 포함한 모든 구 조약은 당연히 '당초부터' 무효이며, 제2조는 단지 그러한 사실을 확인하고 있는데 불과한 것이라고 주

12) 「제7차 한일회담 기본관계위원회 제10차회의(1965.2.8) 회의록 및 훈령」(723.1JA, 1455), 프레임번호 166, 177, 188.

장했다. 이것은 'null and void'라는 용어의 의미를 보아도 분명하다는 주장이었다. 이에 대한 일본 측은 '당초부터'가 아닌 한국이 독립한 이후에 효력이 상실한 것을 의미한다고 주장했다. 또한 한국정부의 유일합법성 확인 문제에서는, 한국 측은 제3조에 의하여 대한민국 정부가 한반도에서 유일한 합법정부라고 확인되고 있으며, 한반도에 있어서는 대한민국 정부 외에 어떠한 합법정부도 있을 수 없다는 입장이었다. 이에 반해 일본 측은 제3조가 국제연합의 결의 195호를 인용하고 있으므로 한국 정부는 어디까지나 동 결의에서 명시하고 있는 내용의 합법정부 즉 국제연합이 자유선거에 의한 정부수립을 감시할 수 있었던 지역을 효과적으로 관할하고 있는 정부이므로 한국정부의 관할권은 한반도의 이남 부분에만 미친다는 입장이었다. 여기에 관련하여, 북한지역에 관한 청구권에서는 한국 측은 한국정부가 한반도에 있어서 유일한 합법정부이므로, 금번의 한일 간의 협정에 의하여 일본과의 청구권문제는 북한지역을 포함하여 완전히 해결되었다고 생각했다. 이에 반해 일본 측은 한국정부의 관할권이 이남에만 국한하고 있으므로 이남 부분에 한하여 일본과의 청구권 문제가 해결된 것이며 특히 북한지역에 있는 일본 재산에 관하여는 일본이 관할 당국의 조치를 인정한 바도 없으므로 동 지역과의 청구권문제는 미해결로 남아 있다고 주장했다.

이와 더불어 독도문제에서는 한국 측은 독도는 엄연히 우리 영토의 불가분의 일부이며 따라서 영유권에 관하여 운운할 여지가 없고 한일 간에 분쟁의 대상이 될 수 없으며, 금번 양국 간에 합의된 '분쟁해결에 관한 교환공문'은 독도와는 전혀 무관계한 것이라는 입장임을 명확히 했다. 이에 대해 일본 측은 아직도 영유권에 관한 일본 측의 주장을 포기한 바 없으며, 이에 관한 분쟁은 '분쟁해결에 관한 교환공문'에서 규정한 방법에 의하여 해결을 꾀할 것이라고 주장했다.

IV. 결론

한일회담의 기본관계조약의 협상과정에 대한 실증 분석을 통해서 명확하게 알 수 있었던 것은 한일 양국의 과거역사와 관련된 한일합방조약의 무효 확인 문제는 한일회담의 기간 중에 양측이 만족할 수 있는 합의안을 도출하는 것이 어려운 문제였다는 것을 알 수 있다. 당시의 양국의 입장 차이는 현재도 지속하고 있는 것을 보면 이론의 여지가 없는 것으로 보인다. 또한 한국정부의 유일 합법성 문제는 한국정부의 입장에서는 당시의 한국 국내정세와 정부의 정통성 문제를 고려했을 때 불가피한 주장이었다고 수긍할 수도 있지만, 일본정부의 입장에서 보면 상당히 무리한 요구였다고 판단된다. 그러나 한국정부의 관할권문제가 북한지역의 청구권문제와 연결될 수밖에 없다는 측면에서 보았을 때, 기본관계조약문에서 양국이 각자 편리하게 해석하게 된 귀결 내용은 다행스런 점이 있다. 결과적으로 일본 정부가 북한지역에 대한 청구권의 이행 책임이 현존하게 되었다. 당시 이 문제와 관련하여 한국의 외교실무자들은 문제 해결을 위해 다양한 제안을 검토했던 것으로 보인다.

또한 기본관계조약의 타결은 한일 양국의 타협의 산물인 것은 틀림없다. 양국의 실무자들은 계속되는 협상과정에서 수차례 수정안을 제시하고 상대방의 주장과 속내를 파악하려는 노력을 수없이 되풀이 했다. 기본관계조약 문의 합의는 협상 실무자들의 노력과 의견이 크게 반영된 것으로 보인다.

끝으로 기본관계조약의 타결과정에 대한 일본정부의 입장을 내부적으로 검토한 외교문서들은 금번 일본정부의 문서공개에서는 문서목록은 존재하지만 그 내용은 대부분 비공개되었다. 한일 양국의 외교문서를 비교하면서, 양국의 입장 변화와 수정안에 대한 배경이 충분히 비교 검토되지 못했던 점은 아쉬움으로 남는다.

<참고문헌>

- 이원덕. 1996. 『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』. 서울대학교 출판부.
- 이원덕. 2002. 「제2차 세계대전 이후 각국의 과거청산 : 한일 과거사 청산의 구조: " 청구권 문제"와 " 기본관계"의 타결과정을 중심으로」, 『대구사학』 Vol. 69(대구사학회).
- 유진오. 1993. 『한일회담: 제1차 회담을 회고하면서』. 외무부 외교안보연구원.
- 국민대 일본학연구소편. 『한일회담 외교문서 해제집 I: 예비회담-5차회담』. 동북아역사재단.
- 국민대 일본학연구소편. 『한일회담 외교문서 해제집 II: 평화선, 북송, 6차회담 예비교섭 청구권』. 동북아역사재단.
- 국민대 일본학연구소편. 『한일회담 외교문서 해제집 III: 6차회담』. 동북아역사재단.
- 국민대 일본학연구소편. 『한일회담 외교문서 해제집 IV: 고위정치회담 및 7차회담 법적지위 · 어업관계 · 문화재』. 동북아역사재단.
- 국민대 일본학연구소편. 『한일회담 외교문서 해제집 V: 7차회담 기본관계 · 청구권 · 협정체결』. 동북아역사재단.
- 李庭植. 1989. 『戰後日韓關係史』. 中央公論社.
- 太田修. 2003. 『日韓交渉: 請求權問題の研究』. クレイン.
- 吉澤文壽. 2005. 『戰後日韓關係: 國交正常化交渉をめぐって』. クレイン.

인식과평가

Perception and Analysis

안보 경제협력의 계기로서의 한일수교¹⁾

미완성고이기 때문에 인용은 삼가주시기 바란다.

기미야 타다시(동경대)

1. 문제 설정

한일수교를 보는 기존 시각²⁾은 주로 다음의 세 가지로 분류할 수 있다고 본다. 첫째, 냉전이라는 국제정치 역학이 한일수교에게 어떠한 영향을 미치게 되었는지를 밝히려 고 하는 것이다. 이것은 냉전의 시각이라고 볼 수 있을 것이다. 둘째, 경제적으로 한 일간의 분업체제의 성립에 주목하는 것이다. 이것은 경제협력의 시각이라고 볼 수 있을 것이다. 셋째, 한일간의 탈식민지화라는 관점에 따라 한일수교를 평가하는 것이다. 그런 데 이와 같은 시각은 식민지 지배에 대한 사죄나 보상이라는 점에서 불충분하다고 평가하는 경우가 대부분이다. 이것을 역사의 시각이라고 볼 수 있을 것이다. 물론 기존연구는 배타 적으로 이 세 가지 시각에 의거하려는 것도 있으나 세 가지 시각을 배타적인 것으로 보 지 않음으로써 복합적으로 보려는 연구들도 있다.

그런데 이 글의 입장은 이와 같은 세 가지 시각의 어느 하나를 선택하려는 것도 아 니고 그렇다고 해도 세 가지 시각을 복합적으로 보려는 것도 아니다. 국가간 관계를 중 시하는 현실주의(realist)적 시각에 입각하면서도 한반도를 둘러싼 냉전체제라는 구조적 요인 이 한일수교에 어떠한 제약을 미쳤느냐 라는 구조주의적 접근에 따르는 것은 아니다. 그러한 구조적 제약 하에서 한국정부가 어떠한 전략을 구사함으로써 자국의 경제발전, 특히 수출지향 형 공업화라는 경제개발전략을 통해 경제발전을 이룩한다는 국가적 이익을 실현시키려고 했는가, 그러한 구조인식을 추출해 국익을 실현시키기 위해 어떠한 선택을 했는가 하는 구성주의적 관점에 따라 한일수교 과정을 특히 한국정부의 선택에 초점으로 맞추으로써 재해석하려는 시도이다.

이와 같이 수출지향형 공업화 정책을 전개하기 위한 대외적 조건으로서의 냉전 체제가 가져오는 '제약' 과 '기회'에 대해 경제개발에 관여했던 각 행위자들이 어떻게 인식하고 대응했는가를 실증적으로 분석함 으으로써 냉전 체제와 경제발전의 관계를 구조적 제약이라는 일방적 측면뿐만아니라 구조적 " 제약 " 조건에 대한 한국정부의 " 기회 " 획득을 위한 대응이라는 구성주의적 시각에 입각해 그

1) 이 글은 다음의 글을 보완수정한 것이다. 참고, "제13장 한일수교와 경제개발,"(기미야타다시, 2008근간).

2) 한일수교에 관한 고전적 연구로서 성황용(1981), 이계오(1985), 山本剛+(1983), Chong-Sik Lee(1985), Kwan-Bong Kim(1971) 등을 참조. 그런데 그 후 주로 미국 외교문서나 한국 외교문서 등을 바탕으로 한 실증적 연구들이 나왔다. 이러한 연구들은 다음과 같다. 기미야 타다시(1995), 이원덕(1996), 박진희(2006), 박진희(2008), 오오타 오사 무(2001), Jiyul Kim(1991), 木高正史(1995), 高崎宗司(1996), 李鍾元(1994a), 李鍾元(1994b), 太田修(2003), 占澤 文壽(2005). 그리고 주로 협상 당사자들의 회고록으로서 김동조(1986), 배의환(1992), 이동원(1992) 문헌이 사료적 가치가 높다. 그리고 지금은 한일수교 협상에 관한 한국의 외교문서가 거의 다 공개되었으나 공개되기 전에 한국의 외교문서 일부를 소개하고 해제한 책으로서 이도성(1995)도 참조. 또한 국제정치이론에 입각해 한일수교를 분석한 논문으로서 Victor D. Cha(1997), (1999), Tae Ryong Yoon(2006)도 참조.

냉전체제와 한국의 경제발전과의 관계를 밝혀낼 수 있을 것으로 생각한다.

냉전 체제가 한국의 경제개발에 미친 영향은 다음의 두 단계로 나누어 생각해 볼 필요가 있다. 첫째, 냉전 체제는 한국의 경제개발 전략에 관한 선택지를 ‘제약’하는 귀결을 가져왔다. 이것은 5·16 군사정부가 애초 ‘내포적 공업화 전략’을 지향했음에도 불구하고 주로 미국 정부의 반대와 국내자본 동원의 실패로 인해 이 전략을 관철하지 못한 결과 남은 선택지로서 수출지향형 공업화 정책을 채용했다는 것을 의미한다³⁾. 둘째, 일단 ‘선택’된 수출지향형 공업화 정책을 ‘전개’하는 데 있어서 한국 정부는 의도적으로 냉전 체제를 경제개발을 위해 적극적으로 이용하려고 했다. 다시 말하면 냉전 체제가 가져다준 ‘기회’를 적극적으로 이용할 수 있는 경제개발 전략을 지향했다는 것이다⁴⁾.

그렇다면 ‘제약’ 요인이었던 냉전 체제가 어떻게 ‘기회’를 제공할 수 있게 되었는가? 그것은 냉전 체제가 원래 양면적인 성격을 가지고 있었다는 것뿐만 아니라 한국 정부의 냉전 인식의 변화에 의해 가능해졌다고 볼 수 있다. 즉, 냉전 체제와 한국의 국익, 민족주의와의 관계를 어떻게 관련시키느냐에 따라 경제개발 전략의 선택도 달라졌는데, 그러한 인식의 변화가 냉전 체제가 가져다주는 ‘제약’을 ‘기회’로 전환시키는 귀결을 가져왔다고 생각한다.

2. 냉전 인식을 둘러싼 한미일 관계

한일수교를 추진하려고 했던 미국 정부의 목적은 다음의 네 가지로 집약된다. 첫째, 한일수교로 인해 반공 자유주의 진영의 결속을 강화시키는 것이다. 둘째, 한일 경제협력을 통해 일본의 기술과 자본, 그리고 한국의 값싼 노동력을 결합시킴으로써 한일 양국의 경제발전을 촉진시키는 것이다.⁵⁾ 셋째, 일본 자본의 도입이나 대일 수출 증대를 통해 한국의 경제발전과 군비 증강을 양립시키며, 안전보장 비용을 일본이 분담할 수 있도록 만들려고 하는 것이다.⁶⁾ 넷째, 안전보장 문제에 관해 소극적인 일본 국내의 여론을 환기시켜 안보 문제에 좀 더 많은 관심을 가지도록 교육하려는 것이다.⁷⁾

여기서 흥미로운 것은 셋번째와 넷번째 목적이다. 한편으로는 한일관계에 있어서 일본의 역할을 경제협력에 한정되어 있으나 다른 한편으로는 경제협력 그 자체가 안전보장상 지극히 중요한 의미를 지니고 있다는 것이다. 그러한 점에서 미국은 한일수교를 아시아의 안보에 있어서 일본의 역할을 일본 스스로가 자각할 수 있는 계기로 만들려고 했다는 것은 주목할 만한 사실이다.

그래서 미국 정부는 한일수교가 한일 양국의 공통 이익이 된다는 것을 한일 양국에게 인식시키는 데 촉

3) 이 부분에 관해서는 (기미야다다시, 1991, 2008)를 참조.

4) 이 부분에 관해서는 (기미야다다시, 1996, 2008)를 참조.

5) Background Paper: Korea-Japanese Relations(5/17/62), NSF, Box 314, JFK Library[한국정신문화연구원 현대사연구소 편(1999a, 251-255)].

6) EMBTEL 722(11/17/61), Country File: Korea, Box 128, NSF, JFK Library[한국정신문화연구원 현대사연구소 편(1999b, 364-371)].

7) DOD(Department of Defense), ‘Assesment of Current Military Situation,’ “ Presidential Task Force on Korea: Report to the NSC”(6/5/61), NSF, Box 128, JFK Library[한국정신문화연구원 현대사연구소 편(1999a, 439-455)].

매(catalyst) 역할을 해야 한다고 생각했다. 한편으로 협상을 촉진시키기 위해, 한일수교에 따른 일본 자본의 도입은 미국의 대한 원조를 대체(substitute)하는 것이 아니라 어디까지나 미국의 원조를 보완(supplement)하기 위한 것일 뿐이라고 강조함으로써 한일수교로 인한 미국 원조의 삭감을 우려했던 한국 정부나 여론을 안심시키려고 노력했다.⁸⁾ 다른 한편으로 한국 정부의 자세가 한일수교에 대해 소극적이라고 판단되는 경우에는 원조 삭감을 지렛대로 압력을 가함으로써 협상을 촉진시키려는 강경론도 대두되기 시작했다.⁹⁾ 다만 한일 양국에서 한일수교에 대한 반대 여론이 있었기 때문에 미국 정부의 개입이 노골적이라고 인식되는 경우 반대 여론이 반미로 급변할 것을 염려해 노골적 개입을 삼갔다.¹⁰⁾

일본 정부의 대한 정책의 방향에 관해서는 크게 다음의 두 가지 선택지가 있었다고 볼 수 있다. 하나는 한국과 일본의 안전보장을 직접적으로 연결시키는 정책 구상이었다. 이것은 안보협력 우선론이라고 할 수 있는데, 한국의 군사력 증강에 직접적으로 보탬이 될 수 있는 원조도 고려해야 한다는 것이었다. 또 하나는 한국의 경제발전이야말로 한국의 안전보장을 위해 중요하며 따라서 대한 정책도 한국의 경제발전에 보탬이 될 수 있도록 경제협력 중심으로 나가야 한다는 선택지였다. 이것이 경제협력 우선론이라고 할 수 있다.

안보협력 우선론은 한국의 방위와 일본의 방위의 관계를 한일 간의 지정학적 인접성에 관련시키는 시각이었으며 미국의 대한 정책과는 상대적으로 자율적인 냉전 인식을 가지고 있었다. 이에 따라 한국의 경제 건설은 직접적으로 안보에 보탬이 될 수 있는 방위산업이나 중화학공업을 우선적으로 육성시켜야 한다고 보았다. 또한 경제협력에 관해서도 비교우위에 따른 국제분업이라는 경제적 합리성에만 의거해서는 안 된다고 주장했으며, 내포적 공업화 전략에 대해 비교적 호의적이었다(大岡越平 1962; エコノミスト編集部 1962; 日韓經濟協會 1963).

이에 대해 경제협력 우선론은 첫째, 미국 정부의 대한 정책이 허용하는 범위 안에서 한일 경제협력을 진행시키겠다는 점, 둘째, 군사적 유대나 이념적 동질성을 강조하는 것은 오히려 한일수교에 대한 반대 여론을 불필요하게 격화시키기 때문에 그것을 삼가야 한다는 점에서 안보협력 우선론과는 대조적이었다. 반공 진영 강화라는 목적은 안전보장 우선론과 공유했으나 그 목적을 달성하기 위한 수단으로서 한국의 일국 단위의 자립적 경제 건설을 도와주기보다는 한일 국제분업 체제를 강화시킴으로써 한국의 경제발전을 도모하는 것이 궁극적으로 한국의 정치적 안정을 가져다주고 공산주의에 대한 보루로서의 역할을 제대로 할 수 있게 해준다는 것을 강조한다는 점에서 안보협력 우선론과는 다르다(伊藤昌哉 1966, 144-145, 172-173; エコノミスト編集部 1961). 이 가운데 1960년대 일본 정부의 대한 정책 주류는 경제협력 우선론이었다.

그런데 한편으로는 미국정부의 대한정책과의 조화를 무엇보다도 중요시하고 일본정부 안에서도 주류적 지위를 점하는 경제협력 우선론이 더 바람직하다고 미국정부는 봤다. 또한 미국정부는 한국의 경제개발에 관해 기간산업을 우선적으로 건설한다는 내포적 공업화를 바

8) Background Paper: Korea-Japanese Relations(5/17/62), NSF, Box 314, JFK Library[한국정신문화연구원 현대사연구소 편(1999a, 251-255)].

9) DEPTTEL 90(To American Embassy in Tokyo), 40(To American Embassy in Seoul), July 13, 1962, NSF, Box 128, JFK Library[한국정신문화연구원 현대사연구소 편(1999b, 590-593)].

10) Ibid.

랍직하다고 보지 않으며 일본과의 국제분업 체제를 살리면서 노동집약적 경공업을 중심으로 한 수출지향형 공업화를 선호했다. 그런데 다른 한편으로는 한반도의 안보에 대해 더 한층 많은 관심을 기울여야 한다는 요망을 생각하면 안보우선론의 입장도 아껴야 했다.

이와 같은 미일 양국정부의 대한정책을 전제로 한국정부의 대응은 어떤 것이었는가? 한국정부로서는 이와 같은 제약조건 하에서 내포적 공업화 전략의 관철을 일단 포기하고 수출지향형 공업화 정책을 '선택' 하게 되었다. 그래서 이것에 걸 맞는 냉전인식을 가지게 되었다. 첫째, 내포적 공업화 전략 속에 담겨 있었던 미국으로부터의 상대적 자율성을 주장하는 민족주의를 강조하던 냉전 인식을 한미간의 조화와 협조를 더 한층 중시하는 냉전 인식으로 재설정하게 되었다. 그럼으로써 대미 민족주의를 지나치게 강조한 나머지 미국의 원조가 줄어드는 사태를 피할 수 있었으며 미국 정부의 도움을 받으면서 수출지향형 공업화를 전개할 수 있는 길을 마련했다. 둘째, 종전에는 냉전 체제가 한국의 국익을 가로막고 있다는 인식을 가지고 있었는데, 국가목표를 "수출입국"으로 재설정함으로써 냉전 체제가 가져다주는 '기회'를 국익을 달성시키기 위해 최대한 이용하려는 자세로 전환했다. 즉, 자기 완결적인 국민경제 건설이 아니라 국제분업 체제에 적용해 수출을 늘림으로써 경제성장을 도모하는 것을 국익으로 재설정했다. 이처럼 한국 정부가 새로운 냉전 인식을 가지게 됨에 따라 경제협력 우선형의 한일수교와 수출지향형 공업화를 연계시킬 수 있는 조건들이 마련되었다. 그럼에도 불구하고 한일수교 문제는 한국 정부에게 또 다른 어려운 과제를 제시했다. 그것은 일본과의 경제 관계가 진전되면 일본 경제가 다시 한국으로 침투함으로써 한국 경제가 일본 경제에 종속되지 않을까 하는 의구심과 관련된 것이었다.

이상 한·미·일 3국 정부는 다음과 같은 조건 변화를 통해 냉전 인식을 접근시킴으로써 이익을 공유하게 되었다. 첫째, 한국 정부는 종전의 냉전 인식을 전환하고 국익의 내용을 재해석함에 따라서 내포적 공업화 전략을 포기하고 수출지향형 공업화 정책을 '선택'하게 되었다. 둘째, 일본 정부의 대한 정책이 경제협력 우선론에 입각함으로써 한국의 내포적 공업화 전략과 연계될 가능성이 봉쇄되었으며 대신 비교우위에 따른 한일 분업 체제를 가능하게 만들 수 있는 수출지향형 공업화 정책에 관한 합의의 토대가 마련되었다. 셋째, 미국 정부의 냉전 인식에 따르면, 수출지향형 공업화 정책은 내포적 공업화 전략보다 바람직한 경제개발 전략으로서 요구되었다. 결국 한일 양국이 이와 같은 미국 정부의 냉전 인식을 일단 공유함으로써 '선택'된 수출지향형 공업화 정책과 어울리는 경제협력 방식에 따른 한일수교가 이루어질 수 있는 조건이 형성되었다고 볼 수 있다.

3. 경제협력 방식으로 이루는 정치과정

다음으로 '경제협력' 방식에 의한 한일수교가 이루어지는 과정을 주로 한미일 3개국의 외교문서를 중심으로 밝히려고 한다. 일본 정부는 1961년 1월 개시된 제5차 한일회담에 임하면서 한국 측이 청구권을 포기하는 대신 상당액의 무상원조를 제공한다는 '경제협력' 방식으로 청구권 문제를 해결하기로 결단을 내렸다.¹¹⁾ 이것에 관해서는 미국 정부와도 사전합의가 이루어져 있었다.¹²⁾ 한편 반드시 공식 경로라고는 할 수 없으나 한국 측으로부터도 나름 긍정적인 반응을 얻고 있었다.¹³⁾

제5차 한일회담은 한국의 5·16군사쿠데타로 인해 부득이하게 일시 중단되었으나 그 직후인 6월의 이

케다-케네디 미·일 정상회담에서 ‘민정 이양’을 조건으로 한국 군사정부를 지지하고 한일수교에 의해 한국 경제를 발전시킴으로써 정치적 안정을 달성한다는 기본 노선에 관한 합의가 형성되었다.¹⁴⁾ 또한 일본 정부는 칸사이(關西) 재계의 거물 경제인인 스기 미치스케(杉道助)를 6차 회담의 일본 측 수석대표로 기용하기로 했는데, 이것은 기시 노부스케(岸信介)나 이시이 미츠지로(石井光次郎)와 같은 ‘친한파’ 거물 정치인을 기용할 것을 강력히 요망했던 한국 정부의 요청을 사실상 거절한 셈이었다. 이케다 수상은 한일 수교 문제가 군사적 색채를 띠므로써 국내 정쟁의 도구가 되는 것을 피하려고 했다(杉道助追悼録刊行委員會 1965, 198-199).

한일 경제협력에 대한 한국 군사정부의 첫 번째 반응은 비교적 신중한 것 같이 보였다. 청구권과 경제 협력은 어디까지나 다른 문제라고 주장했으며 일본으로부터의 자금 도입보다 무역 불균형의 시정에 중점을 두고 있었다.¹⁵⁾ 그러다가 점차 일본으로부터의 자금 도입에 적극적인 자세를 보이기 시작했다. 이것은 당장 경제 건설을 위한 자금이 필요한데 자금을 조달할 수 있는 길은 일본으로부터의 자금 도입밖에 없다고 인식하게 되었기 때문이다.

그러한 점은 1961년 11월, 박정희 당시 국가재건최고회의 의장이 미국을 방문하는 길에 일본을 방문한 것에서 확인할 수 있다. 박정희의 일본 방문은 군사정부 내에서 한일협상에 가장 적극적이었던 김종필 중앙정보부 부장이 일본 방문을 통해 사전 탐사를 거친 후 한일회담 수석대표 스기가 박정희 의장을 일본에 초청한다는 이케다 수상의 친서를 박정희에게 직접 전달하면서 이루어졌다.¹⁶⁾ 또한 스기 수석대표의 방한에 관해서는 한편으로는 송요찬 총리나 최덕신 외무부 장관등은 스기가 청구권문제에 관한 구체적 안을 가져오지 않고 박정희 의장에 대한 초청장만 가져온 것에 대해 불만을 제기했던 바¹⁷⁾와 같이 군사정부내에서도 한일수교에 대한 온도차가 존재했다는 것을 알 수 있다. 다른 한편으로는 수기에 대해 군사정부의

11) NHK「NHKスペシャル調査報告アジアからの訴え: 問われる日本の戦後処理」, 1992년 8월 14일 방영: 新延明(1993). 여 기서 소개된 경제협력 방식에 따라 청구권 문제 해결을 시도하려는 것을 보여주는 일본 외무성 문서는 지금까지 공개된 한일 수교관련 일본 외교문서들 중에는 찾을 수 없었다. 아직까지 기밀해제되지 않기 때문인 것 같다.

12) DEPTTEL(Telegram from Department of State to American Embassy in Tokyo and Seoul)(4/7/61), RG 59, CDF, 694.95B/4-761, NA.

13) Telegram from American Embassy in Tokyo to Department of State(4/6/60), RG 59, CDF, 694.95B46/4-660, HBS, NA. 이 문서에 의하면 이세키(伊藤) 외무성 북동아 과장이 1960년 4월 5일, 주일 공사 유태하(柳泰夏)와의 비공식 접촉에서 청구권을 포기하는 대신 남아시아와 동남아 제국(諸國)에 대한 배상협정과 같은 형식인 ‘경제협력’ 방식을 시사한 데에 대해 유태하가 충분히 검토할 만한 제안이라고 대답했다고 하는 이세키의 말을 주일미국대사가 국무부에 보고했다.

14) “232 Memorandum of Conversation, Washington, June 20, 1961, subject Korea.” ##LaFantasie(1996, 489-490);エコノミスト編集部(1961).

15) “마에다 일본 외무성 동북아 과장 방한, 1961. 8. 7~16.” MF 등록번호 864, 분류 번호 724.62JA, 필름번호 C-0009, 파일번호 39, 외교통상부 외교사료관.

16) 이 점에 대해 스기와 동행했던 마에다(前田利一) 외무성 북동아 과장은 송요찬 국무총리가 매우 냉담하고 고압적인 태도로 접대한 것에 비해 김종필은 매우 따뜻하게 맞아 주었다고 술회한다(前田利一씨의 인터뷰, 1991년 6월 29일). 최근 공개된 일본정부의 외교문서에 따르면, 송요찬은 박정희 의장에 대한 이케다 수상의 방일 초청장을 가져 온 스기에 대해 한일 회담 수석대표이면서도 한일회담에 관한 구체적 제안을 가져 오지 않았다고 비난하며 박정희 의장에게 일본에 들릴 필요는 없다고 말씀드리겠다고 함으로써 회담은 사실상 결렬되고 말았다고 한다. 이와 같은 좋지 않은 분위기 속에서도 박정희 의장의 방일이 실현된 데는 김종필 부장의 역할이 컸다. “杉首席代表訪韓報告”1961年11月4日, 日本政府外務省外交文書H韓交渉第5次公開文書(2008年), 2006-00588-0960-01-01-IMG.

17) 위의 문서중 최덕신 외무부장관과 송요찬 국무총리와의 회담 부분을 참조. 특히 처음에는 송요찬 국무총리 주최의 만찬이 예정되어 있었는데 결국 이것이 취소되었으며 그 대신 천병규 재무부장관 주최의 만찬으로 바꿨다고 한다.

주요 각료들이 한결같이 일본에 대해 한국이 처한 입장, 즉 냉전체제 하 반공의 보루로서 공산주의와의 대결에 있어서 최전선에 서 있다는 점을 강조함으로써 한일수교의 필요성을 역설했다¹⁸⁾는 점에서 이전의 이승만정부나 장면정부와는 대조적이었다.

또한 이 방일은 적어도 한국 정부에게는 미국을 ‘따돌리는’ 의도가 담겨 있었다. 박정희는 케네디와의 정상회담에서 한일회담의 진전을 대미 교섭의 협상 카드로 사용할 수 있을 것으로 생각하고 있었다.¹⁹⁾ 그러나 일본 측은 그러한 의도가 별로 없었다. 이 회담은 계획부터 내용에 이르기까지 주일대사 라이샤워(Edwin Reischauer)와의 긴밀한 협조 하에 이루어졌기 때문이다.²⁰⁾

이케다와의 회담에서 박정희가 청구권은 배상적 성격을 띠지 않으며 법적 근거를 가진 것에 한정한다고 설명한 데 대해, 이케다도 청구권이라는 명목만으로 큰 금액을 지불하기가 어렵기 때문에 법적 근거가 확실한 항목에 대해서는 청구권으로서 지불하고 나머지 항목은 무상원조 혹은 장기 저리 차관으로 지불할 것을 시사했다.²¹⁾ 이와 같이 ‘경제협력’ 방식에 의한 청구권 문제 해결은 이케다-박정희 정상 회담에서 공식적으로 제시되었다고 볼 수 있다.

그런데 이 내용이 일본 언론에 의해 보도되자 한국 국내에서는 박정희가 일본에 지나치게 양보했다는 비판이 제기되었다. 이로 인해 박정희는 한국 정부가 종전의 입장을 바꾼 것은 아니라고 변명해야 했으며, 그 후 재개된 제6차 회담에서도 청구권 문제와 경제 협력은 어디까지나 별개의 문제이며 청구권 문제의 해결이 경제 협력의 전제 조건이라는 입장을 고수했다. 청구권 문제를 유야무야 덮어버린 채 경제협력 문제로 바뀌치기 하는 것을 경계했기 때문이다.²²⁾

한편 일본 정부는 청구권이라는 명목으로 지불 가능한 금액은 한국 측의 요구 금액과 괴리가 크기 때문에 한국이 청구권을 포기하는 대신 일본이 무상원조의 공여라는 명목으로 한국 측의 요구 금액에 근접시키는 대안을 제시했다. 한국 측도 점차 청구권 순변제(純弁濟)와 무상원조라는 두 가지 방법에 의한 해결을 시도하게 되었으나 이 경우에도 금액의 괴리는 쉽게 메워지지 않았다. 그러자 일본 측은 무상원조 공여 외에 장기 저리 차관 공여를 추가해 한국 측 요구 금액과의 괴리를 메우는 제안을 하게 되었다. 이 제안에 대해 한국 측은 당초 신중한 입장을 견지했으나 미국 측의 강한 압력도 있자 청구권 문제를 무상공여와 차

18) 위의 문서. 예컨대 "한국은 북쪽에서 공산정권과 직면하고 있으며 1950년 공산군이 침략함에 따라 물적으로도 인적으로도 막대한 손해를 봤으나 이것은 일본의 방위, 동남아와 태평양의 방위이었다고 자부심을 가지고 있다(최덕신 외무부장관 발언)." 또한 "우리나라는 작은 나라이며 60만 군대를 가지고 있으며 부담이 크지만 이 60만은 극동에 있어서 또한 세계에 있어서의 반공의 방파제라는 것을 세계가 이해해주시기 바란다. 일본은 북해로부터 소련의 압력을 받고 있으나 한국이 어려운 입장에 서게 되면 일본도 매우 위기적 궁지에 빠지고 만다고 생각한다(유양수 최고회의 외교국방위원장)". 이와 같은 발언이 대표적인 것이다.

19) "한일회담 관련 연구서, 1961년 10월 23일"(최덕신 외무부 장관이 박정희 의장에게 제출), "박정희 국가재건최고회의 의장 일본방문, 1961. 11. 11-12," MF 등록번호 786, 분류번호724.11JA, 필름번호 C-0006, 파일번호 04, 외교통상부 외교사료관.

20) EMBTEL(Telegram from American Embassy Tokyo to Department of State)(11/13/61), 694.95B/11-1361, RG 59, CDF, Box 1402, NA.

21) "박정희 의장·이케다(池田) 수상 회담 회의록, 1961년 11월 12일," "박정희 국가재건최고회의 의장 일본방문, 1961. 11. 11-12," MF 등록번호 786, 분류번호724.11JA, 필름번호 C-0006, 파일번호 04, 프레임번호 227-231, 외교통상부 외교사료관.

22) "김종필 중앙정보부장 방일시 일본고위층과 행한 교섭원칙," "김종필 특사 일본방문, 1962. 2. 19~24," MF 등록번호 795, 분류번호 724.41JA 1962, 필름번호 Re0013, 파일번호06, 외교통상부 외교사료관.

관이라는 두 가지 형태로 해결함으로써 자신의 요구 금액에 접근시키기로 했다.

이상과 같은 과정을 거쳐 한일 실무 절충 과정에서 양측의 대립은 점차 타협의 방향으로 나아갔다.²³⁾ 예비회담은 당초 일본 측 1.5억 달러, 한국 측 6억 달러라는 구체적인 금액 제시에서 출발했으나 양측의 요구, 특히 청구권을 포함한 무상원조에 관해 양측 모두 금액뿐만 아니라 형식에 있어서도 점차 양보해 접근시켜 나갔다. 최종적으로는 김종필-오히라(大平正芳, 당시 외상) 회담에 이르러 한국 정부는 청구권과 무상원조를 합한 일괄방식을 받아들이기로 결단하고, 3~3.5억 달러 선이 타협선이라는 인식을 한일 양국 정부가 공유하게 되었다.²⁴⁾

여기에는 한일의 입장을 중개하고 타협을 이끌어 내려는 미국의 의도가 크게 영향을 미쳤다. 즉, 한일 양측의 정보를 수집하고 청구권 문제에 관한 양측의 주장을 대체로 3억 달러 수준으로 접근시키도록 시사를 주었던 것이다.²⁵⁾ 그리고 협상을 촉진시키기 위해 금액에 관해서는 일본 측이, 형식에 관해서는 한국 측이 각각 양보해 줄 것을 주일·주한 대사관을 통해 양국 정부에게 재촉했다. 미국은 냉전 체제 하의 반공 진영을 강화시키기 위해서는 일본에서 한국으로 도입될 자금의 ‘금액’이 중요하다고 보았으나 그것이 어떠한 명목으로 지불될 것인지는 그다지 중요하다고 인식하지 않았기 때문이다. 미국 정부는 구체적으로 주일·주한 미국대사관을 통해 막후에서 다음과 같은 수단을 구사함으로써 중개역할을 담당했다고 볼 수 있다.

일본 정부에 대해서는 다음과 같은 논리를 들어 설득을 시도했다. 첫째, 청구권이나 배상이라는 용어에 구애되지 말고 반공자유주의 진영의 결속 강화라는 대국적 견지에서 한국의 경제발전에 공헌해야 한다는 논리를 강조했다. 둘째, 미국이나 유럽의 기업들이 한국에서의 기회(business chance)를 노리고 있다는 정보를 제공함으로써 일본이 한국에 대해 잠재적으로 가지고 있는 경제적 기회를 자극하려고 했다. 셋째, 미국은 국제수지 적자의 증대를 막아야 하기 때문에 종전처럼 무역 적자 증대에 대해 관대한 자세를 취하기는 어려우나 한일 관계에 관해서는 한일무역을 증진시키기 위해서 미국의 무역수지 개선을 어느 정도까지 희생시킬 각오가 되어 있는 만큼 일본도 더 적극적으로 협상에 임해야 한다고 주장했다.

한편 한국 정부에 대해서는 다음과 같은 논리를 들어 설득 작업을 시도했다. 첫째, 청구권 문제에 관해 청구권이라는 명목에 구애되지 말고 청구권과 무상원조, 장기 저리 차관이라는 일괄방식으로 청구권 문제를 해결하는 것이 보다 만족스러운 결과를 가져올 수 있다고 주장했다. 둘째, 미국의 원조만으로는 경제개발 5개년계획을 위해 필요한 자금을 마련할 수 없는 만큼 일본 자본 도입과 대일 수출 증대에 따른 외화

23) 제6차 회담의 내용에 관해서는 대한민국 외무부 정부국, “제6차 한일회담 회의록(Ⅱ), 일반청구권 소위원회 회의록,” “제6차 한일 회담 회의록(Ⅲ), 제2차 정치회담 예비절충”; 배의환(1992)을 참조. 배의환은 당시 한일회담 수석대표였다.

24) “김종필부장-大平외상 회담록 내용보고, 1962년 10월 21일,” “김종필 특사 일본방문, 1962. 10,” MF 등록번호 796, 분류번호 724.41.JA 1962, 필름번호 Re0013, 파일번호07, 프레임 번호 90~99, 외교통상부 외교사료관.

25) 오히라 외상은 김종필 부장과의 회담에서 청구권 금액에 관해 다음과 같은 정보를 밝히고 있다. 오히라 외상은 러스크 국무장관과의 회담에서 러스크에게 2억 5천만 달러를 고려하고 있다고 시사한 데 대해 러스크는 한국 측이 납득하지 않을 것이라고 말했다고 한다. 또 버거 주한 미국대사가 귀임 도중 일본에 들렀을 때 이세키 외무성 아시아국장에게 3억 달러 정도라면 한국 측이 납득할 것이라고 말했다고 한다(“김종필부장-大平외상 회담록 내용보고, 1962년 10월 21일.” 위의 문서, 프레임 번호 90~99). 또한 이와 같은 미국정부의 입장에 관해서는 사전에 한국정부도 입수하고 있었다(최덕신 외무부장관 “대일 절충에 관한 김종필 중앙정보부장 앞 훈령안” 위 문서 프레임 번호41~53). 이와 같은 사실은 청구권이나 경제협력의 금액에 관해 미국이 한일 양국 사이에서 핵심적인 중개자 역할을 하고 있었다는 것을 보여주고 있다.

획득을 고려해 필요한 자금을 조달해야 한다는 논리를 제시했다. 셋째, 만일 일본의 제안이 합리적임에도 불구하고 한국 측이 그것을 받아들이지 않을 경우에는 차관 공여 조건을 보다 엄격히 하는 등 한국 정부에 대한 압력 강화도 불사하겠다는 것이었다. 이와 같이 미국은 금액에 관해서는 일본 측이, 형식에 관해서는 한국 측이 각각 양보하도록 촉구했다.²⁶⁾

제6차 회담의 실무 절충에서 거둔 이상의 성과에 입각해 1962년 10월과 11월 두 차례에 걸쳐 김종필-오히라 회담이 개최되었다. 제1차 김-오히라 회담에서 한국 측은 양국 간의 장래의 번영, 극동의 평화와 안정 유지, 자유 진영의 일원으로서의 반공 결속 강화를 위해 한일수교의 필요성을 강조함과 동시에 구체적으로 한국의 군사력이 일본의 방위를 위해 공헌하고 있다고 지적하고 일본도 그에 대한 응분의 부담을 져야 한다고 주장하기로 했다.²⁷⁾ 이처럼 한국 측은 청구권이라는 명분에만 집착한 것이 아니라 그 후 대일협상에서 협상 카드로서 몇 차례나 되풀이해 사용한 ‘안보 경제협력’ 논리를 제시하려고 했다고 볼 수 있다. 이에 대해 오히라는 기선을 제압해, 한국의 방위력은 한국 자체를 방위하기 위해 존재하는 것이며 만약 일본을 방위하기 위해 존재하는 것이라면 한국 국민들의 자존심이 허락하지 않을 것이라고 반박했다고 한다(大平正芳回顧録刊行委員會編1983, 222-223).²⁸⁾

제1차 회담에서 오히라가 3억 달러라는 금액을 제시하고 상업차관에 의한 경제협력 가능성을 시사한 데 대해 김종필은 해외경제협력기금에 의한 장기 저리 공공차관 공여에 관한 고려를 요구함으로써 무상원조·유상원조·상업차관이라는 세 가지 형식에 의한 해결 가능성이 재확인된 셈이었다.²⁹⁾

제2차 회담에서는 보다 구체적인 마무리 작업에 들어갔다. 제1차 회담의 결과에 입각해 1962년 11월 12일 개최된 제2차 회담에서 명목 문제에 관해서는 오히라가 “국교정상화를 축하하고 우호 친선을 기념해 한국의 민정 안정과 경제발전에 기여하기 위해 …… 일본인의 역무 및 일본국의 자본재를 공여한다는 명목을 사용할 것”을 주장한 데 대해 김종필은 “한일 간의 청구권 문제를 해결하고 한일 간의 경제협력을 증진하기 위해 일본 정부는 한국 정부에 …… 지불하고, 또한 …… 차관을 공여하는 방법으로 해결함과 동시에 이에 따라 양국 간의 청구권 문제가 해결된 것으로 간주한다”³⁰⁾고 주장했다. 결과적으로 명목에 관해서는 이후의 검토 과제로 할 것에 합의했다.

다음으로 금액에 관해서는 양자의 요구 금액의 타협으로서 무상 3억 달러(10년 지불, 단 6년 내지 10년으로 단축 가능), 유상 2억 달러(연리 3.5퍼센트, 10년 지불, 7년 거치, 20년 상환), 상업차관 1억 달러

26) DEPTTEL 90(To American Embassy in Tokyo), 40(To American Embassy in Seoul), July 13, 1962, NSF, Box 128, JFK Library[한국정신문화연구원 현대사연구소 편(1999b, 590-593)]; Memorandum for Mr. McGeorge Bundy from Janow(6/19/62), NSF, Box 128, JFK Library.

27) “김부장의 大平, 池田와의 회담시 논의요점” 최덕신 외무부장관 “대일 절충에 관한 김종필 중앙정보부장 앞 훈령안” 중, “김종필 특사 일본방문, 1962. 10.” MF 등록번호 796, 분류번호 724.41.JA 1962, 필름번호 Re0013, 파일번호07, 프레임 번호 49, 외교통상부 외교사료관.

28) 그런데 이와 같은 내용은 공개된 한일양국의 외교문서에서는 찾아 볼 수가 없다. 공개 과정에서 삭제된 것인지, 그러한 회담내용이 전혀 없었는지의 앞으로의 검토과제이다. 다만 주목해야 하는 것은 이 회담에서 김종필은 청구권문제가 아니라 평화선 문제에 관해 평화선은 일본에 대한 것은 아니라 공산군에 대한 것이며 한국의 안전보장 상 불가피한 방위선이기 때문에 일본도 평화선의 필요성을 이해해 달라고 했다는 점이다 (“김종필부장-大平외상 회담록 내용보고, 1962년 10월 21일.” 위의 문서, 프레임 번호 90-99) .

29) “김종필 부장-大平 외상 회담록 내용보고, 1962년 10월 21일.” 위의 문서, 프레임번호 90-99.

30) “제2차 김부장-오히라외상 회담록(11월 12일)” 위의 문서, 프레임번호 162-7.

이상으로 합의가 이루어졌다.³¹⁾ 이 가운데 상업차관은 금액의 총액을 명목만으로도 ‘늘리고’ 싶어 한 한국 측의 강력한 요구에 의해 1965년 마지막 단계에서 3억 달러 플러스알파로 ‘증액’되었다. 그러나 이것은 일본 정부가 직접 관여할 수 있는 성격의 문제가 아니었기 때문에 일본 정부는 이 증액을 그다지 중요하다고 인식하지 않았다. 또한 처음부터 이 상업차관을 청구권 처리에 관한 협정 속의 한 항목으로서 포함시켜야 할 것인가에 대해서도 일본 측은 ‘마음이 내키지는’ 않았지만 한국 측의 강력한 요청에 의해 부속 문서로서, 게다가 의무가 아닌 노력 규정으로서 협정에 포함시키게 되었다. 이것도 금액의 ‘총액’에 고집하던 한국 정부의 자세를 반영한 것이었다.³²⁾

그러나 한국 정부가 일본으로부터의 상업차관 도입에 대해 무조건 적극적이었다고 볼 수는 없을 것이다. 한국 정부 내부에서 일본으로부터의 상업차관 증액을 둘러싸고 추진론과 신중론 사이의 대립이 있었기 때문이다. 추진론자들은 상업차관을 최소한 5~6억 달러로 늘리는 것을 일본 정부에게 요구해야 한다고 주장했다. 반면 신중론자들은 상업차관 증액은 3억 달러 정도로 억제하고, 대신 공공차관의 이자율을 6퍼센트에서 3퍼센트로 내리는 협상을 해야 한다고 주장했다. 결국 상업차관은 3억 달러 이상으로 하되 공공차관 이자율을 3.5퍼센트로 하기로 한일 양국 간에서 타협이 이루어졌다. 이것은 한국 정부 내부에서도 일본의 상업차관이나 외자도입을 어느 정도 억제하려는 방침이 있었다는 것을 보여 준다.³³⁾

그러나 일본 자본 도입에 대한 억제적 자세는 수교 이후 제2차 5개년계획의 집행 과정에서 더욱 적극적인 자세로 바뀌었다. 1966년 한일 경제 각료 간담회에서 장기영 부총리 겸 경제기획원 장관은 상업차관 3억 달러 이상이라는 한도를 늘리자고 요구했다(『朝日新聞』 1966/09/10; 『동아일보』 1966/09/10; 12). 이 요구는 일본 대장성(大藏省)의 반대에 부딪쳐 일단 유보되었으나 다음 해 받아들여지게 되었다. 이때 장기영은 한국의 안보가 일본의 안보와 직결되어 있다는 ‘안보 경제협력’ 논리를 일본의 경제협력을 얻기 위해 이용함으로써 한국의 요구를 정당화하려고 했다(『朝日新聞』 1967/08/11; 『동아일보』 1967/08/11; 12; 백상기념사업회 1991, 175-177). 또한 같은 해 일본으로부터의 자금 도입을 차관에만 한정하겠다는 기존 방침을 바꾸고 일본의 직접투자 내지 합작투자도 인가하게 되었다(『동아일보』 1967/06/26). 이와 같이 국내의 대일 경제론을 감안해 한일 경제협력 관계를 신중히 구축하려고 하던 기존 방침은 한국의 경제발전애 따른 자신감 증대와 냉전의 심화라는 새로운 상황을 맞이하면서 안보 경제협력 논리에 따라 일본의 자금 원조를 적극적으로 이용하려는 방침으로 바뀌어 가고 있었다.

또한 애초 청구권 명목을 둘러싼 협정문에 관한 합의가 이루어지지 않았기 때문에 협정의 최종 단계에

31) “외무부 장관이 주미대사에게 보낸 전문(1962. 12. 1),” 위의 문서, 프레임번호 182.

32) 수교 이전의 이와 같은 경제협력 문제는 다음과 같은 복잡한 문제를 제기하게 되었다. 1964년부터 일본으로부터 자본재 도입에 관해, 일본 정부는 이를 청구권처리의 1억 달러 플러스알파에 포함된 것으로 이해한 반면, 한국 정부는 수교 이전의 상업차관이기 때문에 청구권처리의 일환으로서 상업차관 1억 달러 플러스알파와는 무관하다고 주장했다. 일본 정부는 이러한 한국 정부의 자세를 두고, 한국 정부가 이 문제를 청구권처리의 위 세 가지 항목에 추가해 네 번째의 항목으로 추가하려는 것은 아닌지라는 의혹을 가진 반면, 한국 정부는 국내 여론을 의식해 수교 이전의 경제협력에 신중한 자세를 견지하기 위해, 수교 이전의 경제협력은 청구권 문제와는 별개의 문제라고 변명했기 때문이다. 이 문제를 둘러싼 일련의 전개 과정에 관해서는 “장기결재방식에 의한 대일 자본재 도입, 1964,” MF 등록번호 1293, 분류번호 761.66JA, 필름번호 M-0003, 파일번호 01, 외교통상부 외교사료관, 을 참조.

33) 김동조(1986, 288-289), 이병철(1986, 153-157), “경우 방당 5: 대일청구권 자금규모 유무상 합쳐 총 5억 불,” 『경우』 제5호(1989, 84-85), 김영준 당시 경제기획원 차관보와의 인터뷰(1989년 2월 22일), 4場彦彦(1984, 109), 記録権名 悦三郎刊行委員會(1982b, 84-85).

서야 겨우 “일본과 한국은 양국 및 양국 국민 간의 청구권에 관한 문제를 해결할 것을 희망하고 다음과 같이 합의한다”는 표현으로 낙착을 보았다. 이 과정에서도 가능한 한 ‘청구권 해결의 결과’라는 문장을 포함시킬 것을 요구하는 한국 측과 어디까지나 경제협력을 수행하는 결과로서 청구권 문제가 해결되는 효과가 나타난다고 해석하려는 일본 측 사이에서 협정문 표현을 둘러싸고 격렬한 논쟁이 벌어졌다(“자료101: 청구권경제협력위원회 제6차 회의록(1965년 5월 20일),” 이도성 1995, 372-384).

이와 같이 김-오히라 합의에 의해 청구권 문제가 잠정적으로 해결되었으며 한일수교 협상은 급진전할 것으로 예측되었다. 그러나 1963년에 들어서면서 한국 국내의 ‘민정 이양’을 둘러싼 국내 정치의 혼란, 대통령 선거, 일본의 국회의원 선거 등으로 인해 한일수교 협상에 관한 실질적인 진전은 없었다. 그러다 박정희의 대통령 당선 후 ‘복권’한 김종필을 중심으로 한일협상이 다시 가속화되었다. 이 시기 최대의 쟁점은 이승만 라인(평화선) 철폐를 전제로 한 한일 어업협정 및 어업협력 문제로 집약되었다. 그러나 한국 내의 반대 운동의 고조 등 주로 한국 국내의 정치 상황의 추이에 따라 협상 타결은 연기될 수밖에 없게 되었다. 1964년의 ‘6·3사태’, 즉 협상 동결을 전제로 한 계엄령 선포가 결정적인 이유였다.

이 시기 협상 과정의 특징은 미국 정부의 개입이 더한층 노골화되었다는 것이다. 한국 정부 관계자뿐만 아니라 협상 타결에 반대하는 야당 지도자들과도 접촉해 그들을 설득하려고 했다. 미국 정부는 당초 한일 양국의 반미 여론을 자극하지 않기 위해 노골적인 개입은 삼갔으나 협상이 진전되지 않자 초조해졌으며 베트남전쟁의 격화라는 정세 변화로 인해 방침을 전환한 것이다.³⁴⁾ 결국 1965년 6월, 마침내 한일기본조약이 조인되어 한일 국교가 정상화되었다.

소결: 경제협력 방식의 한일수교와 수출지향형 공업화

앞에서 살펴본 바와 같이 한일수교가 경제협력 방식에 따라 타결된 것은 한·미·일 3국 정부의 냉전 체제에 대한 인식을 접근시킨 결과에 따른 타협의 산물이었으며 그것은 수출지향형 공업화 정책과 잘 어울리는 것이었다. 그리고 이와 같은 경제협력 방식에 따른 한일수교와 수출지향형 공업화 정책이라는 선택을 뒷받침했던 것은 바로 박정희 정권의 냉전 인식의 전환이었다.

한일수교가 자동적으로 한국 경제를 발전시켰다고는 말할 수 없다. 한일수교가 이루어졌다고 해도 이것이 한국의 경제발전에 기여할 수 있도록 적절한 경제개발 전략이나 경제정책을 선택하지 못했더라면 1960년대 후반 이후의 한국의 경제발전은 불가능했을지도 모른다.

한편 한일수교에 있어서 한국 정부나 한국 사회의 요구가 그대로 관철되었던 것은 아니었다. 물론 한국 정부의 입장에서 보면 과거 식민지 지배에 대한 배상이나 보상, 또는 적어도 재산청구권이라는 권리를 당당히 일본 정부에 대해 주장함으로써 한국 정부나 국민들을 위해 자유롭게 사용할 수 있는 자금을 얻어 내는 것은 바람직한 일이었다. 그러나 결과적으로 그와 같은 요구를 관철시키지 못했으며, 과거 청산보다는

34) 미국 정부의 공작에 관해서는 ‘Normalization Agreement with Japan,’ “Administrative History of State Department,” LBJ Library; ‘Letter from McGeorge Bundy to Reischauer(8/3/64);’ ‘Letter from RWK to McBundy(8/12/64);’ EMBTEL(Telegram from American Embassy Tokyo to Department of State, 11/17/64), 이상 NSF, Box 250, LBJ Library; Lomhoff(1971)를 참조.

냉전 체제하에서 반공 진영의 강화를 우선시킨다는 구조적 제약으로 인해 경제협력 방식에 의한 한일수교를 받아들여야 했다. 이것은 역시 한국 정부가 한국을 둘러싼 국제적 조건하에서 한일수교의 방식을 ‘선택’하지 않을 수 없었다는 것을 보여 준다.

그런데 한국 정부는 수출지향형 공업화 정책을 ‘선택’하면서도 군정 초기 내포적 공업화 전략을 추진했을 때 품고 있었던 경제적 민족주의 지향을 완전히 버리지는 않았다. 이것은 1960년대 후반 한국의 경제 발전의 중심축이었던 수출지향형 공업화와 함께 기간산업을 위시한 수입대체 공업화가 동시 병행적으로 진행되었던 복선형 성장을 가져오는 데 영향을 미치게 되었다. 또한 1970년을 전후해 국내의 신중론이나 미국을 비롯한 관련국들의 반대를 무릅쓰고 한국 정부가 급격한 대규모의 중화학공업화 정책을 채용하려고 했던 중요한 이유 중의 하나가 되었다.³⁵⁾ 일본에 대해서도 냉전 체제하에서 일본이 한국의 군사적 부담에 ‘무임승차’하고 있다고 비판하면서 안보 경제협력 논리에 따른 양보를 요구하기도 했다.

일본 정부는 1960년대 초반까지 내포적 공업화 전략이 한국의 정치·경제에 불안정을 가져온다는 것을 이유로 비교우위에 따른 국제분업 체제에 충실한 것을 요구했었다. 그러나 1970년을 전후해 한국 경제에 대한 일본 정부나 재계의 평가가 달라지기 시작했다. 베트남 정세의 변화, 남북한의 긴장 격화, 미중 화해 등 냉전 체제의 변화에 대한 대응책으로서, 나아가 경제발전을 위한 국제분업 체제의 고도화를 지향하기 위해 일본 정부는 한국의 중화학공업화 정책에 대해 종전과는 달리 관대한 자세를 보이기 시작한 것이다. 이러한 변화를 극명하게 보여 주는 사례가 포항제철소(POSCO) 건설에 대한 일본의 지원이었다(八木信雄 1978, 491-499; 박태준 1992).

참고 문헌

한국어 문헌

- 기미아다다시(1991) “한국의 내포적 공업화 전략의 좌절: 5·16 군사정부의 국가 자율성의 구조적 한계,” 고려대 대학원 정치외교학과 박사 학위 논문.
- 기미아다다시(1996) “냉전과 경제개발,” 한배호 편, 『한국현대정치론 2: 제3공화국의 형성 정치과정 정책』, 오름.
- 기미아다다시(2008),
- 김동조(1986) 『회상 30년: 한일회담』, 중앙일보사.
- 김정렴(1990) 『한국경제정책 30년사: 김정렴 회고록』, 중앙일보사.
- 박진희(2006) “제1공화국의 대일정책과 한일회담 연구,” 이화여자대학교 국사학과 박사 학위 논문.
- 박진희(2008) 『한일회담: 제1공화국의 대일정책과 한일회담의 전개과정』, 선인.
- 박태준(1992) “박태준 회고록: 불처럼 산다, 1~5.” 『신동아』 4~8월호.
- 배의환(1992) 『보릿고개는 넘었지만』, 내외경제신문사.
- 백상기념사업회(1991) 『百人百想』, 한국일보사.
- 성황용(1981) 『일본의 대한 정책1900~1965』, 명지사.
- 오오타 오사부(2001) “한일청구권 교섭연구,” 고려대학교 대학원 국사학과 박사 학위 논문.
- 오원철(1995~96) 『한국형 경제건설 엔지니어링 어프로치, 1~5』, 기아경제연구소.
- 이도성(1995) 『실록: 박정희와 한일회담』, 한승.
- 이동원(1992) 『대통령을 그리며』, 고려원.
- 이병철(1986) 『호암자전』, 중앙일보사.
- 이원덕(1996) 『한일 과거사 처리의 원점: 일본의 전후처리 외교와 한일회담』, 서울대학교출판부.

35) 한국의 중화학공업화 정책에 대한 미국 정부 및 원조 기관에 의한 부정적인 평가에 관해서는 Jo and Park(1972)을 참조. 한국의 중화학공업화 정책의 계기에 관해서는 김정렴(1990), 오원철(1995~96)을 참조.

이재오(1985)『한일 관계사의 인식: 한일회담과 그 반대 운동』. 학민사.
Victor D. Cha(1997) “1965년 한일수교협정 체결에 대한 현실주의적 고찰.” 『한국과 국제정치』 제25호.

영어 문헌

Cha, Victor D. (1999), *Alignment Despite Antagonism: the United States–Korea–Japan Security Triangle*. Stanford: Stanford University Press.
Kim, Jiyul (1991), “US and Korea in Vietnam and the Japan–Korea Treaty.” M. A. Thesis: Harvard University.
Jo, Sung–Hwan and Park, Seong–Yawng(eds). 1972. *Basic Documents and Selected Papers of Korea's Third Five Year Economic Development Plan(1972~1976)*. Seoul: Sogang University Press.
Kim, Kwan–Bong (1971)*The Korea–Japan Treaty Crisis and the Instability of the Korean Political System*. New York: Praeger.
Lee, Chong–Sik. 1985. *Japan and Korea: The Political Dimension*. Stanford: Hoover Institution Press.
Lomhoff, Peter. 1971. “Korean–American Diplomacy and the Korean–Japan Normalization Treaty of 1965.” *Koreana Quarterly*, 13–4.
Yoon, Tae–Ryong. 2006. “Fragile Cooperation: Net Threat Theory and Japan–Korea–U.S. Relations.” Ph. D. Dissertation: Columbia University.

일본어 문헌

伊藤昌哉(1966)『池田勇人その生と死』. 東京: 至誠堂.
半場信彦(1984)『外交の瞬間: 私の履歴書』. 東京: 日本經濟新聞社.
エコノミスト編集部(1961)「池田—ケネディ會談で何が」. 『週刊エコノミスト』. 7月18日.
(1962)「特集: 滑り出す日韓經濟協力」. 『週刊エコノミスト』. 3月21日.
大岡越平(1962)「自由韓國を守る: 日韓會談の問題點をさぐる」. 『中央公論』. 1962年1月.
太田修(2003)『日韓交渉: 請求権問題の研究』. 東京: クレイン.
大平正芳回顧録刊行委員會編(1983)『大平正芳回顧録』. 東京: 鹿島出版部.
木宮正史(1995) 「1960年代韓國における冷戦と經濟開發: 日韓國交正常化とベトナム派兵を中心にして」. 『法學志林』 第92卷 第4號.
記録椎名悦三郎刊行委員會編(1982)『記録椎名悦三郎(下)』. 東京: 記録椎名悦三郎刊行委員會.
新延明. 1993. 「條約締結に至る過程」. 『季刊青丘』 16號.
杉道助追悼録刊行委員會編(1965)『杉道助追悼録(上)』. 杉道助追悼録刊行委員會.
高崎宗司(1996)『検証: 日韓會談』. 東京: 岩波新書.
日韓經濟協會(1963)『訪韓經濟視察日報告』 1月.
八木信雄(1978)『日本と韓國』. 東京: 日韓文化協會.
山本剛士(1983)「第3章 日韓國交正常化」. 石丸和人ほか. 『戦後日本外交史 第2卷 動き出した日本外交』. 三省堂.
吉澤文壽(2005)『戦後日韓關係: 國交正常化交渉をめぐる』. 東京: クレイン.
李鍾元(1994a)「日韓會談とアメリカ」. 日本國際政治學會編. 『國際政治: 1950年代の國際政治』 105卷.
(1994b) 「日韓國交正常化の成立とアメリカ」. 近代日本研究會編. 『年報 近代日本研究 16: 戦後外交の形成』. 山川出版社.

한일회담 한국대표단과 회담 주도자

- 예비~3차 회담을 중심으로 -

김영미 (국민대 일본학연구소)

<목차>

1. 문제제기
2. 회의록과 회의 개황
3. 대표단 구성과 주도자 분석
4. 대표단의 학력과 식민지 경력
5. 역할과 정체성

1. 문제제기

이 글은 그동안 한일회담 연구에서 서사와 행위의 주체가 되어온 ‘정부’나 ‘국가’를 해체하여 최고 권력자였던 대통령과 구분되는 그 하부의 실무자들의 성격과 역할을 살펴보기 위한 것이다. 한일회담에서 대통령의 역할도 중요하였지만 실제 회담을 이끌어갔던 대표들의 역할도 매우 중요하였다. 특히 초기 회담에서 협상 실무자들의 역할은 더욱 컸다고 볼 수 있다. 그것은 한국전쟁이라는 비상한 상황에서 회담이 이루어진 점, 정부의 외교적인 경험 축적이 전혀 없었다는 점, 회담의 내용이 국제법과 관련된 대단히 전문적인 영역이라는 점, 그리고 많은 부분에서 훈령 없이 현장에서의 즉각적인 대응이 필요했다는 점 등에서 비롯된다.

이러한 실무자들의 행위와 역할에 초점을 맞추는 것은 크게 두 가지의 연구 목적을 가진다. 첫째, 한일회담의 성격을 정권의 정치적 의도의 승패라는 단선적인 관점에서 벗어나 ‘국익’을 구현하려했던 다양한 주체들의 의도와 역할의 복합적인 상호

관계 속에서 고찰하기 위함이다. 둘째, 한일회담이라는 ‘시험대’를 통해서 드러나는 초기 대한민국 관료집단의 성격과 역할을 규명하기 위한 것이다. 한일회담의 실무자들은 식민지 관료 경험자이거나 친일 혐의에서 자유로울 수 없는 인물들이었다. 이들의 식민지 경력이 회담에 어떤 영향력을 미치고 있었는지 살펴보는 것이 또 하나의 목적이다.

한일회담 대표단과 그들의 역할에 대한 분석은 대단히 폭넓은 연구주제이다. 한일회담이 약 15년이라는 긴 시간에 걸친 교섭이었다는 점, 그 사이에 두 차례나 비정상적인 정권교체가 있었다는 점, 외교나 국가기구의 경험이 축적되어간 점 등을 고려할 때 회담 주도자는 각 국면마다 다른 역할을 하였을 수 있으며 또한 성격변화 그 자체가 분석 대상이 될 수도 있다. 그리고 한일 대표자의 비교 분석 역시 중요한 연구 대상이다. 본 연구는 그러한 본격적인 연구로 나아가기 위한 소박한 출발점에 불과하다. 연구대상이 한국 측 대표단에 국한되어 있으며 분석 시기도 회담 초기인 1~3차 회담에 제한되어 있다. 대상 시기를 초기로 설정한 것은 무엇보다 연구역량의 한계로 인한 것이지만, 초기 정국에서 대표단의 자율성이 상대적으로 강했고 한일회담의 주요 의제와 논점들이 이 시기에 만들어졌다는 판단도 개입되어 있다.

2. 회의록과 회의 개황

우선 이 장에서는 회의록에 나타난 정보를 중심으로 기존에 개략적으로 알려져 있던 1~3차 회담의 본회의 및 분과회의 개황을 살펴보고자 한다.

정부 공개 외교문서에 의하면 이 시기 회의록은 모두 16개 파일이다. 이를 분류하면 본회의 회의록(예비, 제1차, 제2차, 제3차), 기본관계위원회 회의록(제1차), 국적 및 처우분과위원회 회의록(제1차, 제2차, 제3차), 선박위원회 회의록(제1차, 제2차), 어업위원회 회의록(제1차, 제2차, 제3차), 청구권분과위원회 회의록(제1차, 제2차, 제3차)으로 구성되어 있다. 이 16개 회의록에 기록된 정보를 중심으로 이 시기 본회의와 분과회의 회의 개황을 정리하면 다음 <표1>과 같다.

<표1> 제1~3차 한일회담 본회의·분과회의 개최 현황

	회의분류	회의 총수	1차회의 개최일	마지막 회의일	회의 기간	개최 빈도	평균 회의 시간	주요 사용 언어	수석대표/분과위원장
예비	본회의	10회	51.10.20	51.12.04	45일	1/4.5	53분	영어	양유찬(수)
1차 ¹⁾	본회의	5	52.02.15	52.04.04	49	1/9.8	48	영어	양유찬(수)
	기본관계	8	52.02.22	52.04.02	40	1/4.9	89	편의	유진오
	법적지위	36	51.10.30	52.04.01	154	1/4.3	119	편의	유진오
	선박	33	51.10.30	52.04.01	154	1/4.7	150	편의	홍진기
	어업	15	52.02.20	52.04.21	61	1/4.1	160	편의	임철호
	청구권	8	52.02.20	52.04.01	41	1/5.1	72	편의	임송본
2차 ²⁾	본회의	3	53.04.15	53.04.30	15	1/5.0	35	편의	김용식(수)
	기본관계	0							임송본
	국적·처우	6	53.05.13	53.06.19	37	1/6.2	64	편의	홍진기
	선박	1	53.05.08	53.05.08	1	1	75	편의	홍진기
	어업	13	53.05.06	53.07.23	78	1/6.0	53	편의	장경근
	청구권	3	53.05.11	53.06.15	35	1/11.7	72	편의	장기영
3차 ³⁾	본회의	4	53.10.06	53.10.21	15	1/3.8	66	편의	양유찬(수)
	국적·처우	1	53.10.10	53.10.10	1	1	70	편의	유태하
	어업	2	53.10.08	53.10.14	6	1/3.0	66	편의	장경근
	청구권	2	53.10.09	53.10.15	6	1/3.0	90	편의	장경근

* 출처 : 한국정부 공개 외교문서 등록번호 77, 80~84, 86, 461, 89~92, 94~97의 16개 파일.

먼저, <회의분류>를 보면 한일회담은 5개 분과위원회 회의와 그 회의를 종합하는 본회의로 구성되어 있음을 알 수 있다. 1차 회담에서 <개최빈도>를 보면 본회의는 10일에 1회, 분과회의 5일에 1회 개최되었고, <평균회의시간>은 본회의는 48분, 분과회의는 약 120분이다. 본회의는 분과회의의 성과를 총괄하는 회담으로 볼 수 있으며, 이는 이 시기 회담에서 중요한 역할은 각 분과위원회 대표들이 맡고 있었음을 말해준다. 이것은 <주요사용언어>에서도 드러난다. 본회의에서는 상호평등하게 영어가 공식용어로 사용되었지만 분과위원회 회의에서는 의사소통의 편의에 따라 사실상 일본어가 사용되었다.⁴⁾

다음으로 분과위원회 개최 현황을 보면 제1차 회담에서 가장 활발하게 회담이 진행된 것은 재일한국인 법적지위위원회와 선박위원회로 각각 36회와 33회 회의가

- 1) 청구권위원회에서 일본의 '역청구권' 주장으로 결렬됨.
- 2) 휴전 성립 후 회담을 재개한다는 원칙하에 일본 측의 휴회 제의로 휴회됨.
- 3) 청구권위원회에서 일본 측 수석대표 구보타의 '망언'으로 결렬됨.
- 4) 유진오는 언어 사용문제가 처음에는 대단히 민감한 사안이었으나 결국 "개막식이나 공개회의에는 통역을 두고 우리말과 일본어 또는 영어를 사용했지만 막상 대표들끼리만의 실질회담에서는 한동안 일본어가 주로 사용"되었다고 회고하고 있다. 유진오, 『한일회담-제1차 회담을 회고하면서-』, 78쪽.

열렸다. 이 두 분과위원회는 예비회담에서 시작되어 1차 회담 결렬될 때까지 약 5개월 넘게 이루어졌다. 어업위원회는 그보다 적지만 15회 개최되었으며, <평균회의 시간>이 160분으로 가장 길었다. 법적지위위원회 회의는 서로의 필요성에 의해, 선박위원회는 한국 측의 필요에 의해, 어업위원회는 일본 측의 절박한 요구에 의해 회의가 비교적 활발하게 진행되었다고 볼 수 있다. 성과의 면에서 보면, 법적지위위원회는 교섭이 원활하여 조문 조정단계까지 나아갔으며, 나머지 분과의 경우 양측의 입장만 표명되었다. 그러나 5개 사안에 대한 양측의 입장, 회담전략, 대표단의 협상력이 확인됨으로써 이후 회담의 토대가 마련된 것으로 해석할 수 있다. 2차 회담과 3차 회담은 평화선 선포를 배경으로 하고 있었던 만큼 어업위원회를 제외하고 다른 분과위원회는 논의가 진척되지 못하고 휴회되었다.⁵⁾

3. 대표단 구성과 주도자 분석

다음으로 이 시기 한국 대표단의 구성과 회담 주도자들을 살펴보기로 하겠다. 그동안 1~3차 회담의 구체적인 참석자 현황에 대해서는 파악할 수 없었다. 필자는 대표단의 구성과 각 인물들의 참여도를 확인하기 위해 앞의 16개 회의록을 분석하여 각 회의에 참가한 인물의 명단과 그들의 출석수를 <표2>와 같이 정리하였다.

<표2> 제1~3차 한일회담 본회의·분과회의 참석자와 출석 현황

	회의명칭	회의 회수	대표	위원 / 부위원 // 참관 (출석수)
예비	본회의	10	양유찬(9)/ 신성모(1), 김용식(4)	유진오(10), 임송본(10), 갈홍기(9)
1차	본회의	5	양유찬(3)/ 김용식(5)	유진오(5), 임철호(5), 홍진기(5), 임송본(5), 유태하(5), 최규하(5), 김태동(5), 이상덕(5), 황부길(5), 지철근(5), 김동조(3)
	기본관계	8	유진오(8)	임송본(8), 김동조(8), 최규하(6), 장윤걸(8), 유태하(1)
	법적지위	36	유진오(33) ⁶⁾	김태동(33), 홍진기(29), 김동조(21), 한규영(4)// 임송본(25), 전두수(6), 이일우(13), 갈홍기(5), 황부길(2), 장윤걸(3), 김영주(2)
	선박	33	홍진기(33)	황부길(33), 지철근(33), 한규영(33), 문덕주(24)/진필식(10), 윤상송(10), 정화일(10), 김동조(7)// 임송본(9)

5) 휴회원인은 앞의 각주1)2)3)참조.

	어업	15	임철호(15)	김동조(15),지철근(15),정문기(15),황부길(15),장윤걸(15),황호을(14)//윤석균(1)
	청구권	8	임송본(8)	홍진기(8),김태동(6),이상덕(8),이일우(8),한규영(6)//김동조(1)
2차	본회의	3	김용식(3)	유태하(3),홍진기(3),지철근(3),최규하(3),한규영(3),장윤걸(3)
	기본관계	0	임송본	홍진기, 고흥기
	국적·처우	6	홍진기(6)	임송본(6),한규영(6),신철선(6)
	선박	1	홍진기(1)	지철근(1),장기영(1)//장사홍(1),한규영(1)
	어업	13	장경근(12)	홍진기(13),지철근(8),이임도(2),임송본(3),장윤걸(13)//한규영(2),장사홍(1)
	청구권	3	장기영(3)	홍진기(3),임송본(3),한규영(3)
3차	본회의	4	양유찬(1) 김용식(4)	장경근(4),홍진기(4),임철호(3),유태하(2),최규하(4),이상덕(4),이임도(4),김학완(2),장사홍(1),장윤걸(4),한기봉(4),한규영(1)
	국적·처우	1	유태하(1)	이상덕(1),한규영(1)
	어업	2	장경근(2)	유태하(2),홍진기(2),임철호(1),이임도(2),이상덕(1),한익상(2),장윤걸(2)
	청구권	2	장경근(2)	홍진기(2),유태하(2),최규하(2),이상덕(2),장사홍(2),한규영(2)

* 출전 : 한국정부 공개 외교문서 등록번호 77, 80~84, 86, 461, 89~92, 94~97의 16개 파일.

제1차 회담을 중심으로 참석자의 구성을 보면 분과위원회는 대표, (전문)위원, 실무(서기관급), 참관의 4개 그룹으로 구성되며, 평균 4인~7인 전후가 참석하였다. 본회의에서는 수석대표, 분과대표, (전문)위원 전원이 참석하여 12명이 참석하였다. 기본관계와 법적지위 분과는 법률전문가들이 선박, 어업, 청구권 위원회는 법률전문가와 해운·수산·은행계의 전문위원이 결합되어 있다. 분과위원회에서 대표는 주 발언자이며 회담진행의 핵심적 역할을 맡고 있다. 나머지 인물들은 회담이 끝나고 비공식적 회합에서 의견들을 개진하는 역할을 맡았다고 볼 수 있다.

제1차 회담의 참가자와 출석자 현황을 보면 핵심적인 역할을 맡은 인물은 역시 유진오이다. 그는 이 회담에서 가장 중요한 법적지위위원회 대표이자 기본관계위원회 대표였다. 특히 법적지위위원회 회의에서 재일한국인의 국적과 처우, 퇴거시의 재산반입문제 등 초기의 일본 측 주장에서 한국 측의 입장을 반영하여 상당한 양보를 이끌어내어 이 문제를 조문 조정의 수준까지 진전시켰다. 앞의 <표1>에서 회의 <개최빈도>를 확인하면 그는 6개월 동안 일본에 머물면서 본회의와 두 분과위원회 회의에 빠짐없이 참석함으로써 하루걸러 하루, 혹은 특정시기에는 매일 회의에 참석

6) 11차 회의 회의록 유실됨. 출석수는 35회를 기준으로 산출됨. 이승만의 호출로 1951년 11월 17일과 20일 19차 제10차 회의에서 자리 비움.

한 셈이 된다. 한편 수석대표 양유찬과 김용식은 본회의에만 참석하였으며 유창한 영어를 제외하면 회담에서의 역할은 미약하였던 것으로 보인다.

유진오 다음 중요한 역할을 한 인물은 홍진기다. 그는 의제 선정을 둘러싸고 법적 논쟁이 치열했던 선박위원회 대표로서 유진오와 함께 1차 회담의 핵심적 역할을 하고 있다. 또한 청구권위원회와 법적지위위원회 회의에도 대부분 출석하고 있다. 이러한 위상 때문에 2차 회담에서 유진오가 빠지자, 홍진기는 2차 회담의 법적지위위원회 대표와 선박위원회 대표를 겸임하고, 어업위원회·청구권위원회·기본관계위원회 위원으로 활약하고 있다. 3차 회담 청구권위원회에서 구보타와 상대하여 논전을 벌인 인물 역시 대표 장경근이 아니라 이 문제를 오랫동안 담당해온 홍진기였다. 유진오와 홍진기는 한일회담 개최 이전에 대일강화조약 초안 개정안을 주도했던 ‘강화준비위원회’의 핵심인물이다. 제1차 회담의 청구권위원회 대표 임송본 역시 강화준비위원회 핵심인물이며, 어업위원회 대표 임철호는 대통령비서관이지만 강화준비위원회와 밀접한 관련을 맺고 있었다. 따라서 제1차 회담은 강화준비위원회를 주도한 그룹이 주도적인 역할을 하고 있었다고 볼 수 있다.

그러나 흥미로운 것은 2차 회담과 3차 회담의 주도자 변화이다. 유진오가 빠지고 이승만의 브레인 장경근이 회의의 주도자로 선임되어 있다. 1차 회담에서 가장 중요한 분과가 법적지위와 선박위원회였다면, 일본의 역청구권이 제기되고 평화선이 선포된 상황에서 열린 2차 회담과 3차 회담에서는 어업위원회와 청구권위원회가 중요 분과였다. 장경근은 2차 회담에서는 어업위원회 대표, 3차 회담에서는 어업위원회와 청구권위원회 대표로 선임되어 있다. 유진오와 장경근은 상당히 다른 성향의 인물이다. 유진오는 경성제대 법과 출신이며 고시와 법조계 진출을 거부한 ‘국내파’와 ‘지식인’ 두 코드를 가지고 있다. 반면, 장경근은 東京제대 법과 출신으로 일본 내부사정에 정통하며 고등문관고시 합격자이자 해방이후 이승만에게 발탁되어 내무부차관과 국방부차관을 역임한 정치가이다. 두 인물의 교체는 1차 회담 결렬 이후 비로소 이승만에게 한일회담은 현실적으로 중요한 사안이 되었으며, 이에 따라 합리적 해결형인 학자 유진오보다 전략에 능한 정치가 장경근을 배치한 것이 아닐까 생각된다. 장경근은 1954년 사사오입 개헌의 핵심아이디어를 제공한 자유당의 이론가이다.

다음으로 제1~3차 한일회담의 참가자를 몇 개의 계통과 역할로 정리하면 다음 <표3>과 같다.

<표 3> 제1~3차 회담 한국대표단의 성격 분류

계열	대표	위원	실부
강화회의준비위원회	유진오, 홍진기, 임송본, 장기영, (임철호)①		
이승만계열	양유찬(수), 임철호, 장경근②		
전문가		이상덕, 황부길, 지철근, 문덕주, 윤상송, 정화일, 정문기, 이임도③	
주일대표부	김용식(수), 유태하, (신성모)④	갈홍기, 최규하, 김태동⑤	장윤길, 한규영, 진두수, 이일우, 황호을, 윤석균, 신철선, 장사홍, 김학완, 한기봉, 한익상⑦
외무부		김동조⑥	김영주, 진필식⑧

회의록에 나타난 제1~3차 한일회담의 2회 이상의 회의 참가자는 34명이다. 이 중에서 13명은 주일대표부와 외무부의 실무자(⑦⑧)들이다. 이들은 이승만과 회담에 임하는 태도의 차이를 보이고 있었다. ②④⑤⑥은 영어 구사나 통역 등을 제외하면 초기 회담에서는 별 역할을 하지 않은 것으로 보인다. 실제로 회담을 주도한 것은 ①③그룹이다. ①그룹은 주로 법률전문가로 구성되어 있으며, ③그룹은 주로 해운, 수산 분야의 전문가이다. 이들은 한일회담 이전부터 사실상 한일회담을 실질적으로 준비해왔거나 준비자들을 대변하고 있었다. 이 두 주도 그룹에 대해서 보다 자세히 살펴보기로 하겠다.

①강화회의준비위원회 그룹은 1951년 3월말 발표된 델레스 초안의 개정을 주도한 인물들이다.7) 델레스 초안에 대해 이들은 대단한 위기의식을 공유했지만 막상 이승만은 이에 동의하지 않았다. 이들은 백방으로 이승만을 설득하여 5개조 건의안을 제출하여 귀속재산 처리조항을 강화조약에 삽입시키게 된다. 이는 초기 준비위를 주도한 유진오·홍진기 등과 이승만의 정세대응력이나 태도의 차이가 있었음을 보여 준다. 한일회담에 대해서도 입장차이가 있었다. 이승만은 미국의 권유에 의해 어쩔 수 없이 응한 것이었지만 유진오는 강화조약의 발효이전 즉 일본이 미군정 하에 있을 때 한일협안을 조속히 처리하는 것이 보다 유리하다고 판단을 했다.8) 이 때문에

7) 김동조에 의하면 강화위원회의 구성원은 다음과 같다. 위원장: 장면 총리, 위원: 조병옥 내무장관, 김준연 법무장관, 배연현 대법관, 유진오 전법제처장, 최두선 동아일보 사장, 장기영 한은부총재, 손원일 해운 참모총장, 홍종인 조선일보 주필, 임송본 식산은행 총재, 홍진기 법무부 법무국장, 이진호·이재섭 고대 교수 등이다. 그리고 김동조는 “유진오·임송본·홍진기 위원으로 구성된 소위원회가 구체적인 대응 방안을 마련하여 준비위원회에 제출토록 했다.”고 기술하고 있다. 김동조, 『희상30년 한일회담』, 중앙일보사, 1986.

8) 유진오는 자신의 회고록에 다음과 같이 기술하고 있다. “이같은 일(초안 개정)이 진행되는 동안 나는 한일간의 여러 착잡한 문제는 될 수 있으면 미국의 대일강화조약이 조인되기 전, 늦어도 비준교환전, 다시 말하면 일본이 연합군최고사령관의 지배를 벗어나기 전에 해결하는 것이 한국측에 유리하겠다는 생각을 갖게 됐다. 그래서 정부에 한일회담개시의 필요성을 건의했고 결

제1차 회담에서 이승만이 극일을 강조하면서 현안해결에 소극적인 태도였던 반면 대표단은 초기에 한일현안들을 해결하려는 적극적인 자세를 보였다. 강화위원회와 전문가 그룹의 회담에 대한 결의수준과 이승만의 양유찬 수석대표의 인선은 대단히 모순적인 결합이었다고 볼 수 있다. 미국 산부인과 의사 양유찬의 뜻밖의 인선과 대표단과 수석대표의 무조율 속에서 회담을 진행시키는 이승만의 태도를 보면서 유진오는 이승만이 일본과의 합의에 관심이 없었음을 파악하고 있었다.⁹⁾ 이승만이 한일 회담에 대단히 적극적인 태도를 보이는 것은 오히려 한일회담에서 일본의 ‘역청구권’이 제기되면서 부터라고 볼 수 있다.

③ 전문가 그룹에게 한일회담은 중요한 의미가 있었다. 선박과 어업문제는 해운업과 수산업을 재건하겠다는 의지를 가진 이 분야의 전문가들에 의해 주도되었다고 볼 수 있다. 황부길이 대변하고 있는 해운계는 해방직후부터 선박반환문제를 제기하여 그 해결을 주도해오고 있었다. 그리고 난항을 보인 선박반환문제는 회담 직전에 SCAP측의 일본측에 대한 선박반환각서의 발표로 대단한 호조조건이 마련되고 있었다.¹⁰⁾ 어업문제 역시 수산계에서는 중요한 관심사였다. 평화선은 본래 수산계의 대표 지철근에 의해 제기된 어업보호수역으로 고안된 것이었다. 그는 北海道제대 수산과를 졸업하고 수산관료로 있던 인물로, 해방이후 일본어선의 남획으로부터 한국어장을 지키는 것이 수산계의 중대한 사안이라는 생각을 가지고 있었다.¹¹⁾ 오히려 이

과적으로 나는 앞에 든 두 가지 인연 때문에 첫 회담에 참여하게 됐다.”(유진오, 『한일회담-제1차 회담을 회고하면서-』, 11쪽

9) “이박사는 SCAP이 기능하는 동안 유리한 상황에서 한일문제를 타결해야한다는 정세분석과 재일교포의 법적지위를 개선하는 것이 시급하다는 현실적 여건 및 미국의 은근한 종용 등에 따라 한일회담 개최에 마지못해 응했지만 애초부터 일본과 어떤 합의를 얻어낼 생각은 없었던 것 같다.”유진오, 앞의책, 60쪽.

10) 해방직후 한국에는 단 1척의 선박만 남아있었던 현실에서 초대 해운공사사장 김용주 주도로 해운관계자들은 백방으로 수소문하여 일본에 남아있는 선박 리스트를 작성해 미군정 당국과 교섭을 벌여 5척을 한국으로 가져오는 데 성공하였다. 그러나 SCAP 측은 당초의 置籍주의에서 水域주의(屬地주의)로 원칙이 바뀌었다고 이 선박에 대한 반환을 요청했다. 정부 수립 이후 이들은 선박반환문제 해결을 다시 정부에 건의하였고 이에 따라 1949년 4월 초 김용주 단장, 홍진기 법무국장, 황부길 교통해운국장, 오진호 상공부 수산국장대리 등으로 구성된 선박회담 사절단이 도입하여 SCAP측과 교섭에 나섰지만 SCAP측은 냉담한 반응만 보였다. 그러다가 한국전쟁의 영향으로 전화에 시달리는 한국의 형편을 고려하여 SCAP은 각서 2168호를 발표하고 일본은 45년 8월 9일 현재 한국치적의 모든 선박을 즉시 반환하여 양국은 이 문제를 위한 교섭을 개시토록 일본 측에 지시하였다.

11) 그는 중남미 각국에서 해안자원보존과 대륙붕선언이 한창 일고 있었던 것에 힌트를 얻어 ‘어업관할수역’ 획정을 계획했으며 또 과거 일본이 한국을 강점한 뒤 어업자원을 보호하는 명목으로 29년 총독부령으로 ‘트롤어업 금지구역’을 설정해 한국어선의 조업을 규제했던 일도 착안했다. 그리고 50년 6월 일본에서 북해도 대학 1년 후배이자 일제시기 한국의 수산업계를 대표했던 대양어업회사의 나가이라는 사람을 만나 그로부터 서해어장도를 구했으며 어업관할수역 확장작업을 추진하게 된다.

안은 우방국으로부터 고립을 자초한다는 이유로 이승만에 의해 거부되었다. 일본 측의 역청구권 제기로 한일회담의 난항이 예견되고 우방국의 여론완화 장치가 보완됨으로써 이승만은 어업보호수역설정안을 주권선언으로 확대하여 평화선을 선포하게 된 것이다. 평화선의 설정을 이승만의 대일강경노선으로만 해석하는 것은 사실과 부합하지 않으며 여기에는 어업자원의 보호라는 수산업계의 중요한 관심사가 근본적인 문제로 자리잡고 있었던 것이다. 따라서 수산계에서는 일본과의 어업협상 역시 현실적으로 대단히 중요한 문제였다고 볼 수 있다.

결국 이승만이 한일회담을 미국의 강제에 의해 '마지못해'한 것이라고 하더라도 실제 회담을 이끌어가고 있던 사람들은 이 회담을 통해 최대한의 '실리'를 얻고자 '전투'를 벌이고 있었다. 그리고 이승만은 그 전투의 상황에 따라서 확대할지 후퇴할지 결정을 내리고 있었으며 결국 전투의 내용을 만들어가는 것은 회담장의 그들이었던 것으로 볼 수 있지 않을까 생각된다.

4. 대표단의 학력과 식민지 경력

한국의 국익을 대변하기 위해 그 자리에 섰던 대표단들은 개별적으로 어떤 인물들이었을까? 다음은 제1~3차 한일회담의 회의록을 통해 나타나는 회담의 참여자 34명의 이력을 통해 이들이 어떤 학력과 경력의 소유자인지 살펴보았다.

<표 4> 제1~3차 회담 한국대표단의 학력과 경력(나이 1952년 기준)

	이름	직책	현직	생년 (나이)	학력	고문 고시	경력 (일제하)
① 그룹	유진오	대표 법·기본	고대 법대 교수	1906 (47)	京城제대 법문학부		보성전문 교수
	홍진기	대표 선박·법	법무부 법무국장	1917 (36)	京城제대 법문학부	사법과	전주지법 판사 1943
	임송분	대표 청구권	식산은행 총재	1904 (49)	九州제대 법문학부		조선식산은행
	장기영	대표 청구권	한국은행 부총재	1903 (50)	미국버틀러대 정치학		임정 위장된 廠美의 원, 2차대전 참전
② 그룹	양유찬	수석	주미대사	1896 (57)	미국보스턴대 의학		하와이 산부인과 의 사
	임철호	대표 어업	대통령 비서관	1908 (45)	明治대학 법학	사법과	변호사
	장경근	대표 어업·청	국방부 차관	1911 (42)	東京제대 법학부	사법과	경성복심법원 판사
③	이상덕	청구권	한국은행의	1916 (37)	京城高商		조선은행

그룹		(위원)	국부장				
	황부길	선박	교통해운국 장	1909 (44)	東京高商		일본 人 振 上 船 선장, 조선우편공사 상무
	지철근	선박 어업	상공부 수신국장	1913 (40)	北 海 道 제 大 水 専 養 食 科		평북 道 屬 敬 福 수산 과장
	문덕주	선박	교통부해운 국과장	1921 (32)	京城高商		
	윤상송	선박	대한해운 선박부장	미상	미상		미상
	정화일	선박	대한수산 총무부장	미상	미상		미상
	정문기	어업	농림부 수신국장	1898 (55)	東京제대 수산과		경기도·조선총독부 수산사업장장
이임도	어업	상공부수산 국어업과장	1912 (41)	北 海 道 제 대 洋 식 科 人		경기도수산시험장 평 안어업주식회사지배인	
④ 그룹	김용식	수석	주일대표부 공사	1914 (39)	中央大學 영문과	사법과	변호사
	유태하	대표	주일대표부 참사관	1924 (29)	부 稻 川 大 學 정경과 2년		재학 중 치안유지법 위반으로 피검.
⑤ ⑥ 그룹	갈홍기	위원	주일대표부 참사관	1906 (47)	미국시카고대 철학박사		연의전문 교수
	최규하	위원	주일대표부 1등서기관	1919 (34)	東京加藤영문과, 만주대동학원 정치과	행정과	길림성 통양현 행정 과장
	김태동	위원	주일대표부 정부부장	1918 (35)	明治대학 법학부	행정과	조선총독부 재무부 사무관
	김동조	위원	외무부 정부국장	1918 (35)	九州대학 법학부	행정과	일본 후생성
⑦ ⑧ 그룹	장윤걸	실무	주일대표부 3등서기관	1923 (30)	서울대 정치		동경 立 教 大 學 재학
	한규영	실무	3등서기관	1921	京都제대↓		
	전두수	실무	3등서기관		(법학)		
	이일우	실무	2등서기관	1920	中央대법학		
	황호을	실무	3등서기관	1927	서울대영문		
	윤석균	실무	2등서기관	1921	中央대전문		
	신철선	실무	2등서기관	1917	中央대영문		
	장사홍	실무	2등서기관	1918	國學院대전문		
	김학완	실무	3등서기관	1925	서울대정치		
	한기봉	실무	3등서기관	1925	神戸經濟大		
	한익상	실무	3등서기관	1921	橫濱전문고		조선저축은행 근무
	진필식	실무	외무부정무	1925	서울대정치		
	김영주	실무	외무부정무	1923	서울대법대		

* 출처 : 국사편찬위원회 근현대인물DB ; 『대한민국건국십년지』, 『대한연감(1488년판)』, 『대한민국행정간부전모』, 『대한민국인물연감』, 『(사진으로 본)국회20년-부록-역대국회의원약력』, 『대한민국인사록』, 『역대국회의원총람』

먼저, 전문가를 제외한 회담주도자이 ①②④⑤⑥의 학력과 경력이다. 이들은 실무자 13명과 전문가 집단 8명을 뺀 회담을 이끌어간 정부의 고위 관료들 13명이다. 한일회담에서 대한민국 정부의 실질적인 대표자였던 이들은 모두 일제시기 대학교(경성제대 2명, 미국대학 3명, 일본대학 8명)를 졸업하였으며, 7명은 고등문관시험에 통과한 인물들이다. 졸업 이후의 경력을 보면 장기영·양유찬·유태하 3명을 제외하고 10명은 일제말기까지 관료, 법조인, 대학교수로 재직하고 있었다. 그리고 식민지 경력을 배경으로 해방이후 고위관료로 성장하였다. 특히 정부 수립 초기단계의 관료직 신설과 확장으로 이들은 대단히 빠른 속도로 출세가도를 달리고 있었던 것으로 보인다. 다음 전문가 그룹인 ③의 학력과 경력이다. 이들 8명 중 2명은 미상이며, 나머지 6명은 대학졸업자는 3명, 상고 출신자가 3명이다. 이들은 각각 대학의 수산과와 상업학교를 졸업하고 수산계의 전문 관료, 상선회사, 은행에 근무하고 있었다. 이들 역시 일제시기의 경력을 바탕으로 해방이후 일본인 엘리트가 사라진 고급인력의 공백지대에서 지위를 상승시키고 있었다.

마지막으로 ⑦⑧실무자들 그룹이다. 이들 13명 중 1명은 개인정보를 확인할 수 없었으며, 12명 중에서 보면 11명이 대학졸업자(서울대 5명, 일본대학 6명)이며, 1명이 전문고 졸업자이다. 이들은 대부분 1920년대 출생자들로서 학생으로서 해방을 맞이한 인물들이다. 이들은 식민지 중반부에 성장하여 학업에 충실하였던 모범학생들이었다.

한일회담 주도자들은 신생대한민국의 전문기능 엘리트들으로써 그들의 분야에서 국익실현의 의지를 불태우고 있는 인물들이다. 이들은 식민지시기에 배운 자신의 능력을 바탕으로 최선을 다해 국가건설에 이바지하려는 태도를 가지고 있었다고 회고록에 기술하고 있다. 그것은 충분히 설득력 있는 사실이라고 생각된다. 그러나 다른 한편으로 한일회담은 이들에게 ‘국익’을 실현시키는 장이면서 또한 관료로서의 자신의 능력을 드러낼 수 있는 ‘기회’였다. 실제 한일회담의 성과를 바탕으로 승진의 줄을 타고 있었던 인물들은 상당수였다고 생각된다. 15년간 전개된 한일회담은 주일대표부 및 대일창구의 역할을 증대시킴으로써 일본대학 출신자들의 사회적 진출을 확대시킨 효과를 낳았던 것은 아닌지 생각해볼 지점이다.

5. 역할과 정체성

식민지 경험이 사람들의 이후 행위와 정체성에 어떤 영향을 미치는지는 대단히

어려운 문제이다. 당대를 살아갔던 사람들에게 식민지성이란 일상의 많은 부분에 규정력을 행사하는 것이면서 또한 당대 사회의 모든 생활현상을 식민지 지배정책의 산물로서만 설명할 수 없기 때문이다. 인간의 삶의 다양한 측면들을 고려할 때 독립운동에 대한 과도한 강조와 지배결정론적 시각 모두 이 시기 역사를 이해하는 데 문제가 있다는 입장이다. 이런 전제 하에서 소위 친일경력자라고 볼 수 있는 이들 관료들이 가진 몇 가지 속성들이 한일회담에 미치는 영향력을 가설의 수준으로 정리해보기로 하겠다.

우선, 한일회담 대표단들은 대부분 일제말기 전시체제기까지 식민지 지배체제에 협력해온 친일파로 분류되는 인물들이다. 경성제대 출신인 유진오와 홍진기를 보면 이들의 선후배나 동료들 중에서 저항의 길을 택했던 많은 인물들이 존재했다. 이들은 갈등하면서도 협력을 길을 택한 인물들이다. 해방직후 이들은 자신의 친일경력에 대한 콤플렉스를 마음 한 구석에 갖지 않을 수 없었을 것이다. 어쩌면 그러한 콤플렉스가 이들이 국익을 실현해야한다는 의지를 발현시킨 동력으로 작동하고 있었는지 모른다. 한일회담 직전인 1951년 유진오가 한국일보에 기고한 <지식계급론>은 주목할 만한 글이다.¹²⁾ 그는 역사의 흐름은 이제 지식계급으로 하여금 ‘창백한 인텔리’의 누명을 벗고 그 본래의 선발된 인간, 인류문화의 담하자(擔荷者), 무식계급에 비하여 우월한 지적 능력을 가진 인간의 교사로서의 자격을 회복케 해주었다고 말하며 지식계급의 사회적 역할을 강조하고 있다. 사회적 역할을 통해 자신의 콤플렉스를 떨쳐버리고자 했던 몸부림을 보여주는 것으로 생각된다.

둘째, 이들은 식민지 사회에서 식민지 지배체제의 ‘협력자’였지만 다른 한편으로 일본인들과 가장 치열한 경쟁을 벌여온 사람들이었다. 식민지의 민족 차별적 현실에서 이들이 명문대학을 진학하고 고등고시에 합격하여 사회적인 진출을 할 때 이들의 경쟁상대는 일본인들이었다. 유진오나 홍진기는 경성제대에서 일본인 교수들로부터 능력을 인정받은 수재들이었다. 대일협상에서 이들은 상대를 너무나 잘 알고 있었으며 그들과의 경쟁에 익숙한 존재들이었다.

셋째, 이들이 가진 전문성과 합리성이다. 이들은 고등교육의 이수와 전문직 생활을 통해 전문성과 합리성을 가지고 있었으며 이것이 한일회담에서 현실적이고 합리적인 문제해결의 태도를 보이지 않았나 생각된다. 이들이 가진 합리성과 전문성은 이승만과 균열 지점을 만들어내기도 했다. 그러나 이들과 이승만의 ‘균열’은 대립이 아니라 보완의 관계였다. 이들은 이승만이 가지지 못했던 합리성과 전문성들을 통해

12) 유진오, 1963 『젊은 세대에 부치는 글』, 고려대학교 출판부.

서 이승만의 한계를 보완하고 있었다. 이승만과 이들의 보완관계는 중요하게 이들이 가진 공통점 비민주성과 반민증성에 근거하고 있다.

네째, 국가주의 경향과 반민증성이다. 식민지 경험을 통해 국가주의를 내면화한 이들에게 민주주의는 실종되거나 대단히 미약한 가치였다. 이것은 이들이 주도하는 한일회담에서 피해자들은 처음부터 소외될 수 있는 구조를 보여준다. 한일회담에서 이들은 식민지 민중의 삶이 노예같다고 주장하지만 이들은 그 시절 정작 귀족적인 삶을 살았던 인물들이다. 이들에게 피해자의 문제는 자신의 논리를 입증하기 위한 언설에 불과했다. 이승만과 이들의 관계는 서로의 한계를 보완하는 것이었지만, 민중과 이들의 관계는 '대변'을 표방한 '대립'의 관계였다. 이들은 이승만의 반민주 행위에 대해 방조하거나 협력하는 태도를 보였으며, 피해자문제에 대한 아무런 관심을 보이지 않았다. 이것은 그들이 추구한 '국익'이 결코 피해자들의 돌아갈 몫이 아니었음을 말해준다.

日中韓新関係の再構築
歴史の国境は超えられるか

劉傑（早稲田大学）

はじめに

中国が地域の経済大国として台頭するなか、東アジア諸国は経済分野を中心に相互依存の関係を深めてきた。地域共同体もこの経済貿易関係の緊密化を前提に構想されてきた。宗教、民族、文化、社会制度などの多様性を包容した共同体のあり方が探られている現在、この地域の国々、とりわけ日本、中国、韓国の前に立ちふさがっているのは、歴史認識の壁である。日本の小泉内閣時代、この問題が深刻な様相を呈し、日中、日韓の政治関係を停滞させ、国家間および国民同士の信頼関係を傷つけた。共同体構想に向けて次の一步を踏み出すためには、もはやこの歴史認識の困難を避けては通れない。

東アジアにおける歴史認識の問題は日中韓三カ国を中心にクローズアップされている。日本首相による靖国神社参拝問題や各国の教科書問題をめぐる議論が政治、外交問題として噴出し、日中、日韓などの二国間関係に止まらず、広く東アジアの国際関係に影響を与えてきた。また最近、紀元前後に勃興した高句麗が北朝鮮・韓国と中国のどちらの歴史に帰属するのかをめぐって、中国と韓国の間新たな歴史問題が発生している。問題をさらに複雑にしているのは、尖閣諸島（中国名釣魚島）と竹島（韓国名独島）の領有問題をめぐる議論が熱を帯びると、日中と日韓間の歴史認識問題に飛び火し、領土問題が歴史問題の延長線上で議論されることである。

三カ国がこの問題を取り上げるとき、それぞれの問題意識は必ずしも共通しているわけではない。当事者同士が、議論が噛み合わないことに苛立ち、問題解決の糸口が見つからないことに落胆するのは、相手の国が歴史認識問題の何を「問題」にしているのか、ということに十分な注意を払ってこなかったからではないか。建設的な議論に必要な土台を築くために、まず三カ国はそれぞれのようなコンテキストのなかで歴史問題を提起しているのということを検証する必要がある。つまり、三カ国はそれぞれ、歴史の何を「問題」にしているのかということをも明らかにすることである。

また、昨今の歴史認識問題は、主として首相の靖国神社参拝問題、教科書問題によって表面化されている。関係諸国は外交ルートを通じてこれらの問題の打開策を探り、その結果、東アジアの国際関係は一時的な小康状態を迎えている。しかし、政治的解決は外交関係の一時的改善に貢献するが、東アジアの安定と新たな秩序の創出に不可欠な国民同士の信頼関係の構築には程遠い。真の信頼

関係の構築を目指して、日中韓の三カ国が克服しなければならない困難は何か。いま、歴史認識問題の深層にメスを入れる時期に来ている。歴史認識の根本的な解決に向けて、近年日中韓三カ国の知識人が一連の共同作業を行ってきた。その貴重な経験は今後三カ国にとって大切な財産であることは言うまでもない。一連の作業を検証し、東アジア共同体の構築にとって、三カ国の知識人による地域公共圏構築の意味を確認したい。最後に、歴史認識問題の国境を越えるための道筋を考えてみたい。

それぞれの歴史問題

安倍首相の中国訪問後、二〇〇六年一二月にスタートした日中歴史共同研究プロジェクトの初会合において、中国側の座長を務める歩平社会科学院近代史研究所所長は、「日本には侵略戦争の責任を認めず、その歴史事実を否定する言論や行動が存在し続けた。このような無責任な言行は両国の共通利益に背き、戦争被害国の国民感情を絶えず傷つけてきた」（毎日新聞二〇〇六年一二月二七日付朝刊）と発言し、「侵略戦争の責任を否定する言行を十分に警戒する必要がある」と訴えたのに対し、日本側の座長である北岡伸一東京大学教授は「事実に即して対話をすれば、ふくらんでしまった日中間のイメージのギャップを、もう少し埋めることができる」（読売新聞二〇〇六年一二月二七日付朝刊）と述べた。対照的な両者の発言から何を読み取ることができるだろうか。

首相による靖国神社参拝や文部科学省が一部の教科書を検定合格にしたことは、日本政府の公式見解とあい矛盾しているという理解が中韓両国にあるからである。中韓両国は、参拝という行動は日本が過去の侵略の歴史に対する無反省と考え、その中止とともに、教科書問題への適宜な対応を求めた。中国政府の対応の姿勢は、靖国と教科書の問題が解決されれば、日中共同声明以降日中間で達成された一連の合意事項が実際に履行されることになり、中国が求めている「言行の一致」が達成され、外交問題としての歴史認識の問題も回避できるというものである。つまり、中国政府が示した解決策は、歴史認識の「中身」まで立ち入る意思の無いことを示唆している。

中国側は A 級戦犯にこだわっているのは、日中関係という現実的な考慮があったからである。すなわち、戦争責任を「一部の軍国主義者」——狭い意味の A 級戦犯を意味する——に帰することによって、日本の一般国民も中国の国民と同様戦争の被害者と理解される。その結果、日本に対する戦争賠償要求を放棄することが可能となり、日中国交正常化がスムーズに実現できた。この歴史観は日中国交正常化の実現と中国人の対日感情の改善に役立ったことは否定で

きない。だからこそA級戦犯の分祀が行われない限り、靖国神社に首相が参拝することは、日中国交正常化と日中友好の政治的基礎を破壊する行為であると中国側は認識するのである。また、教科書問題については、日本の学校用教科書の著作、検定、採用のプロセスは中国側の関心事ではなく、文部科学省が侵略の歴史を曖昧にする教科書の不合格を宣言すれば、外交的には問題の解決になる、という理解である。要するに中国側が求めている歴史問題の解決は、いわば「政治的解決」であり、日本人の歴史認識を「正す」ことまで射程に入っていないのである。端的に言えば、中国にとって当面の問題は、日本を震源地とする「侵略戦争を否定する言論と行動」であり、このことこそ中国が主張する歴史問題の核心である。

一方、歴史認識問題の現状について日本側が強調したのは、「事実」に即して対話することと「ふくらんでしまった日中間のイメージ」を修正することである。先に紹介した北岡発言には二つのニュアンスが含まれていると推測される。第一は、歴史認識の問題は「事実」を構成する史料に基づいて語るべきだということである。たとえば日本の中国侵略の計画の有無に直結する「田中上奏文」の真偽の問題、日中戦争全面戦争を引き起こした「盧溝橋事件」の原因、「南京大虐殺」被害者人数などをめぐる日中間の論争は、史料的なことが原因となり噛み合っていない。史料という「事実」に即して検討しなければ、歴史は科学から離脱し、一種のイメージを作る符号と化し、そのイメージが語り継がれるなかでどんどんふくらんでしまう恐れがある。学者を中心にして構成された共同研究チームだから、「事実」から出発しなければならないと呼びかけたのであろう。

「事実」に基づく歴史研究の確立ができるか否かは日本側が問題にしている重要なポイントである。日本の学界には、中国の歴史学界の実証的研究の水準に疑問視する傾向がある。中国は外国の侵略への抵抗（「反帝」）を近代史のメインテーマの一つとし、このテーマの主人公である共産党はその指導的立場を強調することを最大の眼目としている。このような前提に立つ歴史研究の客観性は果たして保障されるのか、という不信感が日本側の問題意識を支えている。

ところで、今までの東アジアの歴史認識問題は中韓対日本という構図であったが、近年中国と韓国との間にも新たな歴史認識問題が持ち上がった。二〇〇二年二月から中国社会科学院に所属する边疆史地研究センターが「東北边疆歴史地理および系列現象に関する研究」（いわゆる「東北工程」）を立ち上げた。国家の重点項目となったこのプロジェクトは中国東北地方の歴史、地理および民族に関する研究が主な目的であるが、東北地方に存在した高句麗王朝（紀元前三七年―一六六八年）の帰属をめぐって中韓両国は激しく対立した。二〇〇四年には、中国外務省がホームページの朝鮮古代史の記述から高句麗を削除した。

高句麗王朝の帰属問題をめぐって、従来中国の歴史学界においても、中国中央政府が統轄する少数民族政権説、朝鮮の古代国家説、四二七年の平壤遷都までは中国の少数民族地方政権、遷都後は朝鮮の古代国家説と見解が分かれていた（張増香、王平「高句麗帰属問題についての私の見解」『白城師範学院学報』二〇〇五年、第四期七〇頁）が、中国政府の研究機構が国家のプロジェクトのなかで、高句麗は中国古代辺疆に存在した少数民族の政権という立場を打ち出したことで、韓国側の強い警戒と反発を招いた。将来朝鮮半島が統一したとき、中国内の朝鮮族の民族意識が高まることを中国が恐れて、高句麗は中国の地方政権にすぎないと方向付けしたという観測も現れた（荒井信一『歴史和解は可能か』、一二一頁）。

高麗大学のチェ・グワンシク教授は「中国による歴史の歪曲は、日本の教科書による歴史歪曲より深刻な事態である。日本の教科書は国家による検定であるが、中国の場合は国家が呼びかけ、国家が指導したプロジェクトである。もっと深刻なのは、このプロジェクトは高句麗の歴史だけでなく、古代韓国王朝―渤海王国の歴史と古朝鮮の歴史も歪曲したことである。これらの歪曲が矯正されなければ、韓国の歴史が二〇〇〇年間に短縮され、韓国の領土規模も漢江以南の狭い地域になる」（在中國韓国大使館ホームページ、<http://www.hanguo.net.cn/interest>）と強く警戒している。

中国の動き対応して、韓国政府と学界がいち早く反応し、高句麗（コグリョ）史研究財団を立ち上げた。韓国学界の一部に、中国の動きを「日本の右傾化にも劣らず中国の国家主義」として捉える傾向があり、インターネット上では「高句麗は中国に奪われ、独島は日本に奪われ」、「第二の羅唐戦争」、「東北ア歴史三国戦争」式の危機意識が強まっている（『ハンギョレ 21』二〇〇四年二月一九日付、第四九六号 <http://www.jrcl.net/web/frame040322f.html>）。一方、一部の研究者から「中国や日本の歪曲された民族主義に対して韓国もまた民族主義で対応しようとするのは問題がある」、との声があがっている。イ・シンチョル歴史問題研究所研究員は「中国は東北地域の整備とともに、あらかじめ韓半島統一以後の国境地域の不安の可能性に備えて東北アでの日本との主導権競争、米国との競争関係までも念頭においた現実論理として東北工程を推進している。また日本の歴史歪曲や右傾化もまた同じ枠内で進行している」という認識を示した。

三国の取り組み

さて、日中韓三カ国がそれぞれのコンテクストを用いて歴史認識問題を語っていることは今まで述べてきたとおりである。このことは、地域としてのアジア

はヨーロッパのように国家のアイデンティティとともに地域全体のアイデンティティが形成されていないことを意味する。あるいは一国内においてすら、各集団が共有できるような過去について合意が形成されていないともいえる。入江昭が指摘しているように「日本近代史における戦争や植民地問題に関する日本国内での見解の相違は、ドイツにおけるホロコーストについてよりも顕著なものがある。こういった問題をめぐる相違が埋められなければ、日本は記憶のない国家として存在しつづけるかもしれない、ハーバーマスが論じるように、「記憶のない所には何でも入りこむ余地がある」ということになる」（細谷千博・入江昭・大芝亮編『記憶としてのパールハーバー』ミネルヴァ書房、二〇〇四年、四二三頁）。入江昭はさらに国内という枠組みのなかだけではなく、国境を越える記憶やアイデンティティ、共有された記憶、共有された過去、共有された脱国家的（トランスナショナル）なアイデンティティを追求することは、「文化的に相互関連する世界」を意味するグローバリゼーションの時代に生きる現代人の生き方に関わる問題として認識しなければならないと強調する。東アジア三カ国が共有するアイデンティティについて、入江昭は「日本の帝国主義や侵略ならびに中国や朝鮮における対日抵抗（あるいは日本との協力）を含めた過去に対する共通の理解にもとづくものでなければならない」という。その意味において、「いわゆる教科書論争、そしてこの論争を克服する努力は、アジアにおける地域的記憶が可能かどうかをテストするきっかけとなるかもしれない」（前掲『記憶としてのパールハーバー』四二四―四二五頁）。

しかし、地域共有の記憶やアイデンティティを形成することは困難を伴うプロセスである。そのため、「国内の特定集団が外国の同じような集団と記憶を共有し、トランスナショナルな集合的記憶が形成され、こうしたトランスナショナルな集合的記憶が、相互に競合するなかからも、グローバルなパブリック・メモリーは形成される可能性はある」（前掲、『記憶としてのパールハーバー』、四〇九頁）という発想は極めて建設的といえる。

東アジア共通の歴史教科書を編纂する構想は九〇年代に既に出ていた。早稲田大学の李成市教授たちが参画したこのプロジェクトは、漢字という文字を媒体に、儒教や漢釈仏教や律令といった、中国大陸に起源する文化を受容した共有した世界、すなわち中国、朝鮮半島、日本列島、ベトナムを含む「東アジア世界」を対象とした通史の編纂作業です。その際、特別な国に偏ることなく、「東アジア」を主語とした歴史を目指した（李成市「東アジア」を主語とした歴史は可能か『世界』二〇〇一年一二月増刊号）。

一方、二〇〇二年八月から始まった、東アジアの子供たちが歴史認識を共有するために、三国共同で共通の歴史副教材を作成する計画はこのような試みの一つである。この計画は日本の「新しい歴史教科書をつくる会」が編纂した中学

校歴史教科書の歴史観に対抗するためのものであった。「東京裁判史観」「自虐史観」の克服を目標に掲げたこの教科書は「日本の歴史教科書が全体として改善されることに目的」（西尾幹二『新しい歴史教科書「つくる会の主張」』徳間書店二〇〇一年、五一六頁）を置いたが、個々の歴史事象の評価をめぐって従来の歴史教科書と大きな違いを見せ、中国や韓国の歴史観と激しく衝突した。「東アジアに平和の共同体を作るためには、その前提として歴史認識の共有が不可欠」と認識した日中韓の研究者が「歴史認識を共有することへの展望は、東アジアに生きる市民が、侵略戦争と植民地支配の歴史事実にとついで学び、過去を克服するための対話と討論を重ねることを通じて、確実に切り開かれる」という考えのもと、十数回の共同研究会を経て『未来をひらく歴史 東アジア三国の近現代史』（高文研、二〇〇五年）を完成させ、日中韓三国での出版までこぎつけた。この成果は三カ国の間で共通の歴史認識を形成するための一つのテストであり、将来に向けての一つのモデルになった。執筆に参加した韓国側の金聖甫・延世大学校教授は「自国中心的な記述から抜け出し、「平和」と「人権」という普遍的な価値に立脚して東アジアの近現代史を再構成することによって、国家主義的な歴史教育を超える普遍的な歴史教育の可能性を実際に示すことができた」（金聖甫「東アジアの歴史認識共有への第一歩」『世界』二〇〇六年一〇月号、二二六頁）と述べ、この事業の意義を強調した。共同研究の参加者は、自国の歴史教育の中で使われている歴史用語は関係国のそれと大きな違いがあることから、決して客観的ではない歴史認識が自国に存在していることを理解した。たとえば、韓国人は伊藤博文を狙撃した安重根を「義士」と呼ぶことに抵抗感はないが、しこし、このような用語を東アジア共通の歴史教材にそぐわない表現だという認識にもとづき、削除されている。このように、度重なる共同研究の中で、共通の歴史認識を形成することの難しさも浮き彫りになった。一例を挙げると、一八八〇年代清の朝鮮への内政干渉がいかなる性格のものだったのかという問題は、中国と韓国の執筆者の最大の争点だったという。執筆者の間では中国による内政干渉は「中華秩序を維持してきた清朝の慣性由来のものか、それとも近代的覇権主義への転換過程を示すものか」をめぐって議論を展開したが、今後の研究課題とした。また、一九〇五年の「第二次韓日協約」と一九〇一年の「韓国併合に関する条約」が国際法上、不法か合法かについて、日韓の参加者の間で議論されたが、日本国内のさまざまな議論を考慮して、最終的には日韓両国の政府の異なる観点を紹介し、読者が自ら考えるように導いた（同前、二二八頁）。

この共同研究は「日本の歴史教科書の侵略事実の歪曲への対応」で始まったこともあり、出来上がった『未来をひらく歴史』は日本の侵略の事実が大きな比重を占めた。金聖甫も指摘しているように、「三国の青少年が開かれた心で相手

方を理解するためには、特に韓国と中国の青少年が日本の歴史を正しく知るためには、日本の侵略過程で日本の民衆もまた苦痛の中にいたということ、そして日本の歴史と文化にも学ぶべき点が多いことを知ることも重要」(同前、二三一頁)であり、「真の平和教育は、他者の侵略性の批判を超えて、自分の内面にも暴力性が潜んでいるのではないかと省察するとき、初めて可能になる」(同前、二三四頁)。入江昭も教科書のことと言及したとき、「教科書は一般的には、国民的アイデンティティの形成を図ろうとするものであり、国家という共同体は教科書を通じて「創造される」こととなる。しかし、国民的アイデンティティを超えて、教科書は人類としての、あるいはグローバルな意識という認識を育むこと」(『記憶としてのパールハーバー』、四二五―四二六頁。)の必要性を述べたことがある。東アジアでは、地域共通のアイデンティティの形成に貢献するバランスの良い教材をいかに編纂していくのか、このことへの取り組みは今やっと始まったばかりである。

終わりに 「歴史感覚」の違いを越えて

2006年9月以降、首相による靖国参拝が中止されると、日中間では首脳の間で相互訪問が再開され、関係改善に向けて動き出した。政治関係の安定は、研究者にとって建設的な歴史対話を行う絶好の機会である。事実日中、日韓の間では様々なレベルの共同研究と交流が行われており、歴史和解に向けての努力は、第2のステージに移っている。この段階の課題は、研究者などの専門家がリーダーシップをとって東アジア世界に知的共同空間を広げることである。そのために、研究者は歴史問題が発生するメカニズムを冷静に析出し、問題を克服する方法論とその可能性を提示することが求められる。最後に、日本人と中国人の「歴史感覚」の違いについて言及しておきたい。

歴史認識問題をめぐって日中間で論争が始まると、繰り返し耳にするのは、「中国は戦前の日本だけでなく、もっと戦後の日本を見るべきだ」という声である。すなわち、戦後、民主主義を実現した日本は、平和憲法を堅持し、中国やアジアの国々の近代化に支援を与え、世界平和に貢献してきた。戦前の日本は、憲法体制からみても、内外政策からみても、現在の日本とは全く別個のものであったため、戦後の歴史を今日の日本を評価基準にすべきであり、戦前のことばかりを追究するのは不公平である、という意見である。

このような意見を差し詰め「1945年の視点」と呼ぶことにしよう。多くの日本人にとって、終戦の年は本質的な転換を日本にもたらした転換点であった。

現在の日本は 1945 年からの延長であり、戦前とは無関係なのである。戦後生まれの世代が中国による戦争責任への追及に苛立ちと悔しさを覚えるのは、このような理解があるからであろう。もちろん、古代からの日本の歴史を無疵のものと見なし、対外戦争を繰り返した昭和戦前の歴史をもこの文脈のなかで解釈し、その正当性を主張する意見も根強い。しかし、国民の大半はこのような認識を支持しているわけではない。大多数の日本国民が「1945 年の視点」で現在の日本を見ているに違いない。

一方、革命史観が後退した中国では、近代化こそ中国近代史の主題であるという認識が広がっている。アヘン戦争以降、中国は近代化への長い道のりのスタートを切ったが、孫文が指導した革命のなかで、「統一した近代国家の建設」という命題をいっそう明確にした。共産党革命のなかで、階級闘争が主要な地位を占める時期があったが、80 年代以降、近代化路線が主役に返り咲いた。政治、経済、社会の近代化と、台湾との統一を目指す中国は、「統一した近代国家の建設」という孫文時代以来の課題を本格的に取り組み始めたのは、1980 年代以降のことである。一般の中国人は、現代を 1840 年（阿片戦争）か、1911 年（辛亥革命）の延長線上に置いて考えるのである。この理解を「1911 年の視点」と呼ぶことができる。1945 年という日本人にとって極めて重要な年は、中国人にとってさほど重大な意味を持たないのである。というのも、今日に至っても彼らは依然として 1840 年ないし 1911 年からの課題を抱えているからである。現在を 1840 年あるいは 1911 年からの連続として捉えるなら、満州事変や日中戦争はもちろんのこと、日清戦争も深い傷跡のように中国人の心に刻まれているのである。

このように、現在を歴史のなかで検証するときの視点の違いが、日中両国の歴史認識の距離を産み、この違いへの無理解はさらに歴史認識への距離を広げていった。したがって、当たり前なことだが、まず相手は自らとまったく別個の存在であるという自覚をしっかりと持つことが、知の共同空間を作り、歴史認識の国境を越える前提である。自らの尺度で相手を凶ることは、一種の傲慢であり、異なる国と異なる国民の間に新たな境界線を設置することである。

要するに、政治家のリーダーシップで双方が冷静に向き合う環境を整備し、そのうえで、研究者同士の対話で知の共同空間を広げることは、歴史和解を実現するための前提条件である。しかし、最終的に和解を達成できるかどうかは、国境の向こう側にある相手の歴史感覚を理解し、それ受け止める胸襟を持てるかどうかにかかっている。東アジアの歴史和解は、この地域の一人ほとりの住民の共通の課題なのである。

