

제21회 국제법학자대회 국제사회의 변동과 규범

샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의

샌프란시스코 평화조약의 유산(legacy)에 대한 비판적 성찰

2021년 10월 22일(금) 12:30 ~ 18:20
스페이스쉐어 서울중부센터 13층

주최 대한국제법학회, 한국국제정치학회, 한국해양과학기술원, 사법정책연구원
국제경제법학회, 국제법평론회, 국제해양법학회, 서울국제법연구원

제21회 국제법학자대회: 국제사회의 변동과 규범

<샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의>

프로그램

전체사회: 김현정 대한국제법학회 연구이사(연세대학교)

시간	내용
12:30-13:00	등록
13:00-13:30	개회사 이근관 (대한국제법학회 학회장, 서울대학교) 전재성 (한국국제정치학회 학회장, 서울대학교) 축사 사법정책연구원장 기념촬영
제1세션	샌프란시스코 평화조약과 국제질서: 비교적 관점에서 [좌장] 정인섭 (서울대학교, 전 대한국제법학회장)
13:30-15:00	TWAIL 관점에서 베르사유조약과 비교를 통한 샌프란시스코조약의 비판적 검토 [발표] 김성원 (한양대학교) 베르사유체제평화체제와 샌프란시스코평화체제의 탄생: 거시적 비교구조론에서 한일관계론으로 [발표] 김승배 (충남대학교) 샌프란시스코 평화조약 체결과 식민지 문제 인식: 식민주의와 반공주의의 결합과 경쟁 관계의 지점 [발표] 이석우 (인하대학교) [토론] 박건영 (가톨릭대학교), 이해영 (사법정책연구원), 김명섭 (연세대학교)
15:00-15:20	휴식
제2세션	샌프란시스코 평화조약과 동아시아 질서 [좌장] 손열 (연세대학교, 전 한국국제정치학회장)
15:20-16:50	샌프란시스코 비평화체제의 성립: 두개의 전후와 두개의 아시아 [발표] 남기정 (서울대학교) 샌프란시스코 평화조약의 해석을 통한 한일관계의 이해 [발표] 강병근 (고려대학교) 샌프란시스코 강화조약과 동아시아의 역설 [발표] 강상규 (방송통신대학교) [토론] 박배근 (부산대학교), 진창수 (세종연구소), 권남희 (칸사이 대학)
16:50-17:10	휴식
라운드테이블	포스트 샌프란시스코 체제 [좌장] 김호섭 (중앙대학교, 전 한국정치학회장)
17:10-18:20	참여자 이근관 (대한국제법학회 학회장), 전재성 (한국국제정치학회 학회장), 박기갑 (고려대학교), 박영준 (국방대학교), 이기태 (통일연구원), 이세련 (전북대학교)
18:20	폐회선언 라운드 테이블 좌장

대한국제법학회장 인사말

존경하는 대한국제법학회, 한국국제정치학회 회원 여러분,

전세계를 엄습한 코로나 위기가 아직 잦아들지 않고 있는 어려운 시기입니다만 대한국제법학회, 한국국제정치학회 회원분들의 건강과 행운을 기원합니다.

금년은 샌프란시스코 평화조약이 체결된 지 70년이 되는 해입니다. 대한국제법학회와 한국국제정치학회는 시대적 요청인 학제간 연구협력을 실천하기 위해 샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동학술회의를 조직하였습니다. 한국전쟁의 와중인 1951년 9월 8일 샌프란시스코에서 49개국이 서명한 이 조약은 냉전 시대를 거쳐 2021년 오늘날까지 동아시아 지역의 국제질서를 규정하는 체제로 작동해 왔습니다. 샌프란시스코 평화조약은 한일국교정상화회담의 국제법적 기초를 제공하였으며 이 조약의 적실성은 최근 한일 과거사 문제에 관련된 한국 법원의 판결에서 이 조약이 자주 언급되는 데서도 쉽게 알 수 있습니다.

한국이 위치한 동아시아의 전후 국제질서와 관련하여 중대한 의미를 지니고 있는 샌프란시스코 평화조약을 국제법 및 국제정치학의 학제적·복합적 시각에서 재조명해 보고 샌프란시스코 평화조약 체제의 장래 향방을 가늠하는 것은 매우 의미 있는 일이라고 생각합니다. 이번 공동학술회가 70년간 이 지역에서 작동해 온 샌프란시스코 조약 체제를 비판적으로 검토하고 동아시아 지역의 안정과 평화를 확보할 수 있는 방안을 강구하는 데 큰 기여를 할 수 있기를 기대합니다.

대한국제법학회와 한국국제정치학회는 2013년에 “정전협정과 휴전체제: 정치적, 법적 의미”라는 주제에 관해 공동학술회의를 개최한 바 있습니다. 이번 공동학술회의를 계기로 두 학회 간의 협력 관계가 강화되어 한반도 관련 국제관계에 관한 학제적 연구의 모델을 구축할 수 있기를 기원합니다. 공동학술회의 제안에 적극적으로 호응해 주시고 큰 도움을 주신 한국국제정치학회 전재성 회장님과 직무이사님들께 깊이 감사 드립니다. 대한국제법학회 직무이사님들, 특히 연구이사님과 총무이사님께 고마움을 표하며, 발표, 토론, 사회를 맡아주신 선생님들께도 감사 올립니다.

이번 공동학술회의에 대한 두 학회 회원분들의 깊은 관심과 협조를 부탁드립니다. 아울러 모든 회원분들의 건승을 기원합니다.

대한국제법학회 회장 이근관

한국국제정치학회장 인사말

존경하는 한국국제정치학회, 대한국제법학회 회원 여러분,

안녕하십니까. 코로나19로 인해 전 세계적으로 어려운 시기지만 닥내 모두 건강하시고 평안이 가득하시기를 기원드립니다.

이번 두 학회가 중심이 되어 <샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의>를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 국제정치학의 관점에서 샌프란시스코 평화조약은 동아시아 주권국가체제의 조직원리를 정초한 다자조약으로 지금까지 동아시아 국제정치를 규정하는 매우 중요한 전환점입니다. 태평양 전쟁의 전후 처리 뿐 아니라 주권국가들 간 기본 관계의 설정, 냉전의 수행, 동아시아 동맹체제 수립 등 지금까지 국제정치에 영향을 미치는 많은 요소들이 샌프란시스코 조약을 통해 만들어졌습니다. 특히 미국이 중심이 된 바쿠살체제의 동맹네트워크는 샌프란시스코 조약 전후의 여러 양자 동맹조약들과 더불어 지금의 지역안보아키텍처의 기초가 되었습니다.

미국의 단극패권체제가 점차 약화되고 미중 전략경쟁 시대로 접어드는 현재 샌프란시스코 평화조약에서 만들어진 국제정치의 많은 축들이 변화를 겪고 있습니다. 그 변화의 추세를 읽고 대처하는데 국제정치학자와 국제법학자의 공동 학술 노력은 학문적으로나 현실적으로 큰 의미를 갖는다고 생각합니다.

이번 학술회의에 참가해주신 양 학회의 회원님들께 깊은 감사를 드립니다. 특히 회의 준비를 이끌어주신 대한국제법학회 이근관 회장님께 큰 감사를 드립니다. 회원 여러분들의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

한국국제정치학회 회장 전재성

사법정책연구원장 축사

안녕하십니까. 사법정책연구원장 홍기태입니다. 이렇게 영상으로 축사를 전하게 된 점에 대하여 너그럽이 양해해 주시기 바랍니다.

대한국제법학회 이근관 회장님, 한국국제정치학회 전재성 회장님을 비롯하여 평소 존경하는 교수님들과 전문가분들, 그리고 바쁘신 가운데도 직접, 간접으로 참석해주신 각계 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

사법정책연구원은 2016년 대한국제법학회와 업무협약을 체결하고 매년 공동으로 학술행사를 개최해왔고, 올해도 유수의 기관, 단체와 함께 뜻깊은 국제법학자대회를 공동개최하게 되었습니다.

오늘 진행될 국제법학자대회는 샌프란시스코 평화조약 체결 70주년을 맞이하여 역사적, 정치적, 법적 관점에서, 샌프란시스코 평화조약과 국제질서를 조명하게 됩니다. 태평양 전쟁의 전후 처리를 위해 체결된 샌프란시스코 평화조약은 동아시아 안보와 국제적 역학관계에 지대한 영향을 미쳤고, 지금까지도 동북아 정세에 영향을 주고 있습니다. 격변하는 동아시아 국제질서의 향방을 예측하기 위해서도, 전문가들의 지혜를 모으는 오늘의 학술대회가 매우 소중한 자리가 될 것으로 생각합니다.

내일 진행될 국제법학자대회에서는 「국제사회의 변동과 규범」이라는 대주제 아래 각 분과 위원회 별로 다양한 국제법 분야에 관한 세부 주제를 다루게 됩니다. 국제규범에 관련된 각 분야의 현안이 깊이 있게 논의될 것으로 기대하고 있습니다.

국제법학자대회는 국제법 각 분야에서 깊이 있는 연구를 해오신 전문가 여러분들이 모두 참여하는 대규모의 학술대회입니다. 국제법학자대회의 역사와 전통이 더욱 굳건히 뿌리내리고, 학계와 실무계가 더 깊이 교류하는 발판이 되기를 바랍니다. 앞으로도 사법정책연구원은 이론과 실무의 가교 역할을 하면서 후원을 아끼지 않겠습니다.

끝으로, 바쁘신 일정 중에도 흔쾌히 사회, 발표, 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 그리고 이번 대회를 기획하고 준비해주신 모든 관계자 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2021. 10. 22.
사법정책연구원장 홍기태

Contents

제21회 국제법학자대회
국제사회의 변동과 규범

📍 전체사회: 김현정 대한국제법학회 연구이사(연세대학교)

샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의

📍 [좌장] 정인섭 (서울대학교, 전 대한국제법학회장)

제1세션 제1발표

TWAIL 관점에서 베르사유조약과 비교를 통한
샌프란시스코조약의 비판적 검토

1

- [발표] 김성원 (한양대학교)
- [토론] 박건영 (가톨릭대학교)

제1세션 제2발표

베르사유체제평화체제와 샌프란시스코평화체제의 탄생:
거시적 비교구조론에서 한일관계론으로

27

- [발표] 김송배 (충남대학교)
- [토론] 이해영 (사법정책연구원)

제1세션 제3발표

샌프란시스코 평화조약 체결과 식민지 문제 인식:
식민주의와 반공주의의 결합과 경쟁 관계의 지점

47

- [발표] 이석우 (인하대학교)
- [토론] 김명섭 (연세대학교)

Contents

제21회 국제법학자대회
국제사회의 변동과 규범

📍 전체사회: 김현정 대한국제법학회 연구이사(연세대학교)

샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의

📍 [좌장] 손열 (연세대학교, 전 한국국제정치학회장)

제2세션 제1발표

샌프란시스코 비평화체제의 성립:
두개의 전후와 두개의 아시아

65

- [발표] 남기정 (서울대학교)
- [토론] 박배근 (부산대학교)

제2세션 제2발표

샌프란시스코 평화조약의 해석을 통한 한일관계의 이해

81


- [발표] 강병근 (고려대학교)
- [토론] 진창수 (세종연구소)

제2세션 제3발표

샌프란시스코 강화조약과 동아시아의 역설

107

- [발표] 강상규 (방송통신대학교)
- [토론] 권남희 (칸사이 대학)



샌프란시스코 평화조약 체결
70주년 기념 공동 학술회의

제1세션

● [좌장] 정인섭 (서울대학교, 전 대한국제법학회장)

샌프란시스코 평화조약과 국제질서: 비교적 관점에서

TWAIL 관점에서 베르사유조약과 비교를 통한
샌프란시스코조약의 비판적 검토

[발표] 김성원 (한양대학교)

[토론] 박건영 (가톨릭대학교)

TWAIL 관점에서 베르사유조약과 비교를 통한 샌프란시스코조약의 비판적 검토*

김성원**

목 차

- I. 서론
- II. 국제법상 평화조약의 함의
- III. 평화조약으로서 1919년 베르사유조약의 함의
- IV. 1951년 샌프란시스코조약: 동아시아 지역 영토 분쟁의 시발점?
- V. TWAIL 관점에서 1951년 샌프란시스코조약에 관한 비판적 검토
- VI. 결론

I. 서론

국제법의 발달과 평화조약의 역사는 불가분의 관계를 맺는다. 대규모 전쟁이후 체결되는 평화조약은 전후 국제사회의 평화적 공존을 위한 새로운 메커니즘을 제공함으로써 국제사회의 구조적 변화를 유발하고, 이러한 구조적 변화는 국제법의 구조에 적지 않은 영향을 미쳐왔다.

평화조약의 역사적 전개를 살펴볼 때, 1차 대전이후 체결된 1919년 베르사유조약은 과거 평화조약의 구조를 벗어난 입장을 취하고 있다. 즉, 이전까지의 평화조약이 과거를 잊고 미래에 대한 희망을 언급하였다면, 1919년 베르사유조약은 1차 대전에 대한 독일의 책임을 묻는 징벌적 의미를 포함하는 평화조약의 성격을 가진다는 점에서 큰 차이점이 있다. 베르사유조약은 독일 영토의 분배, 전범으로서 독일 황제의 처벌, 전쟁에 대한 독일의 책임을 명시함으로써 연합국의 독일에 대한 단죄 의사를 명확히 보여준다.

이러한 1919년 베르사유조약의 혁명적 변화는 그러나 1951년 샌프란시스코조약에서 반복되지는 않았다. 1947년 대이태리평화조약이 베르사유조약의 유산을 반영하는 것에 비교할 때, 1951년 샌프란시스코조약의 과거 평화조약으로 회귀하는 것과 같은 내용으로 체결된 것은 국제법의 구조적 변화 측면에서 쉽게 납득되지 않는다. 구체적으로 1951년 샌프란시스코조약은 전쟁 범죄

* 본 발표문은 김성원, “베르사유조약과의 비교를 통한 샌프란시스코조약의 비판적 검토,” 동아법학 제85호 (2019)를 바탕으로 추가적인 내용을 포함하여 작성되었다.

** 한양대학교 법학전문대학원

국인 일본이 반환해야 하는 영토 조항을 너무나 간략히 규정하고 있으며, 전쟁에 대한 일본의 책임 추궁 또한 1919년 베르사유조약과 비교할 때, 너무나 일본에 유리하게 규정된 것으로 보인다.

왜 위와 같은 상황이 발생한 것인지를 국제법에 대한 제3세계 접근(TWAIL) 측면에서 검토하고자 한다. 유럽에서 전면적인 전쟁이 발생하고, 이에 대한 평화조약으로 1951년 샌프란시스코조약이 체결되었다면, 위와 같이 일본에 유리한 내용이 포함되었을까? 1951년 샌프란시스코조약의 성안 과정을 검토하면, 미국의 동아시아 질서에 대한 성급함 및 냉전시대의 정치적 합의가 큰 역할을 한 것을 찾을 수 있다. 이러한 점에서, 1951년 샌프란시스코조약의 실제 수혜자, 즉 일본의 제국주의적 침략에 희생된 국가의 권리 및 이익은 강대국 권력정치의 미명하에 적절히 반영되지 않은 것으로 볼 수 있으며, 이러한 점에서 TWAIL의 접근은 이러한 점을 비판하는데 적지 않은 도움을 준다.

본 발표문은 평화조약의 역사적 전개, TWAIL의 개념, 1919년 베르사유조약의 주요 내용, 1951년 샌프란시스코조약의 성안사 등을 검토하고, TWAIL의 관점에서 1951년 샌프란시스코조약의 문제점을 비판적으로 검토한다. 1951년 샌프란시스코조약 체제로 서구 강대국, 특히 미국이 이루고자 하였던 동아시아 질서의 회복이 1951년 샌프란시스코조약을 통해 어떻게 구체화되었는지를 살펴봄으로써, 1951년 샌프란시스코조약의 과거 회귀적 문제점을 지적할 수 있을 것이다.

II. 국제법상 평화조약의 함의

1. 국제체제와 평화조약의 상관관계

국제사회의 구조적 변화는 국제법에 영향을 주며, 국제사회의 변화를 반영하는 국제법은 국제사회의 구조를 유지한다는 점에서 국제사회에서 발생하는 중요한 사건은 국제법과 불가분의 관련성을 맺는다. 이러한 맥락에서 전쟁은 국제사회의 중요한 사건이며, 전쟁을 종결하고 평화의 회복을 위해 수립되는 평화체제는 국제사회와 국제법의 발달을 검토하는데 있어서 중요한 사실이 된다.¹⁾ 국제사회의 시기 구분이 평화체제의 수립과 밀접한 관련을 맺는 것이 바로 이러한 점을 명확히 보여주는 것이다.²⁾

국제법의 태동을 30년 전쟁의 결과로 형성된 웨스트팔리아 평화체제에서 찾는 점은 평화체제와 국제법의 밀접한 상관관계를 극명하게 보여주는 것으로 이해할 수 있다.³⁾ 웨스트팔리아 평화체제는 중세 봉건사회를 붕괴시키고 대내적 최고성 및 대외적 독립성을 표출하는 국가 주권에 입각한 국가 중심 국제체제의 등장에 기여하였다.⁴⁾ 1815년 비엔나회의로 형성된 유럽협조체제(the Concert of Europe)는 나폴레옹 혁명 이후 국제질서의 복원 및 유럽의 제국주의적 팽창정책의

1) 평화체제와 국제법의 관계에 관한 개략적 논의는 C. Bell, *On the Law of Peace: Peace Agreements and the Lex Pacificatoria* (Oxford Univ. Press, 2008); R. Lesaffer (ed.), *Peace Treaties and International Law in European History* (Cambridge Univ. Press, 2004) 참조.
2) 국제사회를 1815년 비엔나체제, 1919년 베르사유체제, 1945년 대서양헌장체제 등으로 구분하는 것이 대표적이다. B. Stråth, *Europe's Utopias of Peace -1815, 1919, 1951* (Bloomsbury, 2016), pp. 23-96, 239-304, 343-420.
3) R. Lesaffer, *European Legal History: A Cultural and Political Perspective* (Cambridge Univ. Press, 2009), pp. 307-308.
4) 웨스트팔리아체제에 대한 간략한 설명은 A. Nussbaum, *A Concise History of the Law of Nations*, rev. ed. (The Macmillan Company, 1961), pp. 115-117 참조.

제도적 틀을 제공한 것이었다.⁵⁾ 아울러 2차 대전과 오늘날 국제질서를 반영하는 UN체제와의 불가분의 관계를 감안할 때⁶⁾, 전쟁과 국제체제 그리고 이를 국제법적으로 확인하는 평화조약체제는 국제사회의 구조적 변경과 유지에 있어서 중요한 역할을 담당하는 것으로 이해할 수 있다.

전쟁 종식 후, 평화조약의 체결을 통한 국제사회의 평화와 안전의 회복이라는 공식은 일반화되었으며, 이러한 일반화의 역하는 고대시대로 거슬러 올라간다.⁷⁾ 평화조약은 갈등을 유발한 원인의 분석 및 갈등 유발과 직접적인 관련을 맺는 개인이나 단체에 대한 처벌을 내용으로 하고, 갈등의 재발을 방지하기 위한 실효적 메커니즘의 구상을 주요 내용으로 한다. 평화조약은 일반적으로 평화회의 교섭 방식, 평화조약의 유형, 분쟁과 직접 관련이 없는 제3국의 평화유지 관련 역할, 평화회의를 통하여 이익 극대화를 시도하는 국가 간의 세력균형, 영토의 재분배 등과 같은 다양한 쟁점을 규정한다.⁸⁾

구체적으로 평화조약은 전문, 평화와 우호관계 수립, 전쟁의 원인이 된 정치 및 영토 문제 해결을 위한 메커니즘, 전쟁으로 유발된 경제, 사회 및 법적 문제를 다루는 메커니즘, 사면과 포로의 교환, 평화조약의 준수 확보 메커니즘 등으로 구성된다. Bell은 평화조약에서 나타나는 연속성과 단절성 두 가지 측면을 주목하는데, 평화조약은 국제분쟁을 해결하는 메커니즘이라는 점에서는 연속성이 있지만, 평화조약을 통해 수립되는 국제체제의 특이성이라는 점에서 단절성을 발견할 수 있다고 설명한다.⁹⁾ Bell이 제시한 단절성에 평화조약과 국제체제의 상관관계를 이해할 수 있다.

2. 평화조약의 역사적 전개

가. 고대시대 및 초기 로마시대

Bell은 기원전 1280년 경 히타이트와 이집트 왕국 간에 체결된 카데시조약(Treaty of Kadesh)을 고대시대 평화조약의 대표적 유형으로 소개하고 있다. Bell은 카데시조약에서 오늘날 평화조약의 주요 부분을 구성하는 우호관계의 회복, 평화조약의 이행확보를 위한 메커니즘의 마련 등과 같은 내용을 찾을 수 있다고 설명한다. 구체적으로 카데시조약은 조약 당사국은 조약 당사국 간의 무력행사를 삼가며, 제3국이 조약 당사국에 대한 무력행사를 시도하는 경우에 조약 당사국이 동맹을 통하여 공동 대응할 것을 규정하고 있다. 아울러, 난민교환, 범죄인 인도 문제가 카데시조약에서 규정되고 있으며 조약 당사국 간 경계 관련 사항은 별도의 문서에서 규정되고 있다.¹⁰⁾

물론 고대시기는 현재와 같은 국가 중심적 국제질서와 상이한 것이었는바, 고대시기의 평화조약을 현대의 시각으로 평가하는 것은 무리가 있다. 그러나, 우호관계의 회복 및 평화조약의 이행확보를 위한 메커니즘의 마련 등과 같은 내용은 오늘날 평화조약에서도 반복되고 있으며, 대사, 사절단에 대한 특권 및 면제의 부여, 외국인의 보호, 평화조약을 통해 형성되는 동맹에 대한 신

5) T. Fitschen, “Vienna Congress 1815”, in R. Wolfrum (ed.), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Vol. X (Oxford Univ. Press, 2012), pp. 678-683.

6) T. Weiss, “The United Nations: before, during and after 1945”, 91 *International Affairs* (2015), pp. 1221-1225.

7) Bell, *supra* note 1, p. 80.

8) H. Steiger, “From Paris to Versailles”, in Lesaffer, *supra* note 1, pp. 70-71.

9) Bell, *supra* note 1, pp. 79-80.

10) *Id.*, pp. 79-81.

성함 강조, 적대행위에 대한 제한과 관련된 내용은 평화조약의 주요 부분의 역사적 기원을 찾는다는 점에서 의의가 있다.¹¹⁾

초기 로마시대에 평화는 전쟁 상황의 중단으로 이해되었고, 이를 확인하는 법적 장치로서 평화조약이 활용되었다. 평화는 전쟁의 부재를 의미하는 것이었는바, 전쟁 상태를 법적으로 종식시킨다는 점에서 평화조약의 본질적 역할을 이해할 수 있다.¹²⁾ 초기 로마시대 평화조약은 분쟁해결, 무력행사의 포기, 우호관계, 영토 문제, 전쟁 배상금 지급 등을 주요 내용으로 규정하였다. 무엇보다도 전쟁의 원인 및 전후 관계의 정립 등에 관하여 논쟁을 유발할 수 있는 정치적 접근을 회피하고, 법적 공식을 통한 법적 접근을 취함으로써 추가적인 분쟁을 억제하였다. 또한, 제3자에 의한 분쟁해결, 평화조약 위반의 결정 기준 및 로마와 동맹 간의 분쟁에 관한 법적 논의의 전개에 기여하였다.¹³⁾

나. 중세시대

초기 중세시대에서 16세기까지의 평화조약은 전쟁 당사국의 평화선언과 이에 대한 평화조약 당사국 상호간의 서약을 확인하는 것을 주요 내용으로 체결되었다.¹⁴⁾ 이 시기 평화조약은 평화조약 당사국은 물론이며, 당사국의 국민이 평화조약으로 구성된 동맹에 피해를 주지 말아야 할 의무를 규정하고 있으며, 이러한 의무를 이행하지 않을 경우에 복구가 허용된다는 점이 규정되었다. 사면, 원상회복, 통상에 대한 조치의 해제, 특권의 회복, 전쟁 포로의 교환 등의 내용도 평화조약에 규정된 주요 내용이다.¹⁵⁾

초기 중세시대 평화조약의 특징은 평화조약 주체의 다양성 또는 오늘날 관점에서 이질성에서 찾을 수 있다. 즉, 평화조약이 평등하고 동질적인 주체 간에만 체결된 것이 아니었다. 구체적으로 중세시기 군주들은 반역자 또는 반도들과 평화조약을 체결하였다.¹⁶⁾ 공동비준(co-ratification) 또한 초기 중세시대 평화조약의 대표적 특징이다. 평화조약이 군주 간의 사적 계약으로 이해되었는바, 평화조약의 준수를 확보하기 위하여 군주 외의 귀족, 성직자, 시민과 같은 다양한 주체가 군주가 서명한 평화조약을 공동으로 비준한 것이다.¹⁷⁾ 초기 중세시대 평화조약에서 제3국은 중요하게 다루어졌다. 즉, 제3국은 평화조약의 수호자 역할이 제3국에게 부여되었으며, 무엇보다도 제3국의 평화조약 침해 가능성을 억제하였다. 즉, 평화조약은 제3국의 평화조약 일방 당사국의 지원을 금지하였고, 제3국이 교전 당사국 자체가 되는 경우를 사전에 방지하였다.¹⁸⁾

후기 중세시대의 평화조약은 웨스트팔리아조약으로 대표된다. 웨스트팔리아체제의 형성으로 전쟁에 있어서 정전론(just war doctrine)에 입각한 교정 당사국에 대한 차별적 접근이 소멸하게 되었다. 아울러, 국가 중심 국제체제로 전환됨에 따라 봉건제후, 귀족, 성직자 및 시민과의 평화조약 체결 및 이들의 평화조약에서의 역할이 전면적으로 부인되게 되었다.¹⁹⁾ 즉, 공동비준 관행

11) *Id.*

12) C. Baldus, "Vesitga Pacis. The Roman Peace Treaty: Structure or Event?", in Lesaffer, *supra* note 1, pp. 122-123.

13) *Id.*, pp. 114-126.

14) Bell, *supra* note 1, p. 84.

15) K.-H. Ziegler, "Conclusion and Publication of International Treaties in Antiquity", 29 *Israel Law Review* (1995), pp. 150-151.

16) R. Lesaffer, "Peace Treaties from Lodi to Westphalia", in Lesaffer, *supra* note 1, pp. 16-17.

17) *Id.*, pp. 19-21.

18) *Id.*, pp. 34-37.

은 부적절한 것으로 간주되었으며, 평화조약의 체결에 있어서 인적 연결성, 즉 평화조약의 이행 준수를 위하여 군주의 후계자에게 조약 내용의 이행을 확보하고자 하는 시도는 평화조약의 당사자는 국가라는 인식이 확립됨에 따라 부적절한 것으로 취급되었다.²⁰⁾

웨스트팔리아조약은 매우 복잡하고 혼합적인 내용을 담고 있지만, 주된 목적은 30년 전쟁으로 유발된 유럽의 무질서를 종식하고, 사실상 유럽 전체의 평화와 안전을 확보하기 위한 유럽 전역에 적용 가능한 헌법적 질서의 수립이었다. 평화조약으로서 웨스트팔리아조약의 의의는 이전 평화조약이 공적 부분과 사적 부분의 결합 및 헌법적 성격과 계약적 성격을 갖는 복합적인 이중구조였다면, 오늘날 평화조약과 같은 국가 중심적 단일구조로서 평화조약의 형태를 확립하는데 결정적인 역할을 한 점에서 찾을 수 있다.²¹⁾

다. 전간기 시대

전간기 시대(interwar period) 평화조약은 이전 평화조약에서 찾을 수 없는 새로운 내용을 평화조약에 도입하였다는 점에서 평화조약사에 있어서 분절을 이룬 것으로 평가할 수 있다. 구체적으로, 전간기 시대 평화조약은 전쟁에 대한 정치적 및 법적 책임을 명확히 하고, 전쟁을 일으킨 국가 및 개인에 대한 단죄를 규정한다는 점에서 이전 평화조약의 전통적 형식으로부터의 이탈을 보여준다. 또한, 전간기 시대의 평화조약은 전쟁 억제의 방법으로 새로운 방법을 제시하였다. 즉, 양자 구조에 입각한 정치적 세력균형으로 국제질서를 유지하는 것이 전통적 방법이라면, 다자 구조에 입각한 국제제도, 특히 법적 메커니즘을 통한 국제질서의 유도를 도모했다.

국제기구, 특히 1919년 베르사유체제로 탄생한 국제연맹(LN)은 이의 대표적 사례이다. 그러나, 국제기구를 통한 전후 국제질서의 회복은 평화조약의 국제평화와 안전의 회복에 있어서의 역할을 크게 감소시키는 원인이 되었다. 즉, 평화조약의 체결 없이 국제기구의 결의를 통하여 휴전 선언 및 사법적 해결을 수반하지 않는 전쟁의 종식이 가능해 진 것이다.²²⁾ 물론, 전쟁 후, 또는 무력 충돌 후의 상황을 신속하게 처리하고 국제기구를 통한 다자 구조로 국제질서를 회복하는 것의 중요성은 부인할 수 없다. 그러나, 이러한 전후 처리에 있어서 접근 방법의 근본적 변화는 국제체제의 시기 구분에 있어서 중요한 기준이 되었던 평화조약의 함의에 적지 않은 영향을 주게 되었다.

전간기 시대 평화조약의 특징은 민족 자결권, 국가 형성과 밀접한 관련을 맺는다는 점에서 찾을 수 있다. 특히, 소수자 문제가 전간기 시대 평화조약에서 중요한 쟁점으로 다루어졌으며, 전간기 시대 평화조약은 LN의 위임통치체제, 민족자결권의 구체화에 관한 국제법의 발전에 상당한 공헌을 하였다. 1919년 베르사유조약²³⁾은 단치히 자유시, 상부 실레지아 등과 같은 국제 레짐 형성의 국제법적 토대를 제공하였다.²⁴⁾

전간기 시대 평화조약의 특징으로 Berman은 동맹 접근(alliance approach)과 지역화 접근(localized approach)의 활용을 제시한다.²⁵⁾ 동맹 접근은 관련 문제에 대하여 적극적으로 개입

19) Bell, *supra* note 1, pp. 86-87.

20) *Id.*

21) *Id.*, p. 88.

22) Lesaffer, *supra* note 16, p. 4.

23) 1919 Treaty of Versailles (https://www.census.gov/history/pdf/treaty_of_versailles-112018.pdf, 2021.10.3).

24) *Id.*, Part III, Section VIII(Upper Silesia), Section XI(Free City of Danzig).

25) N. Berman, "Between "Alliance" and "Localization": Nationalism and the New Oscillation", 26 *New York University Journal of International Law and Policy* (1994), p. 453.

하는 방식을 취하는 반면, 지역화 접근은 상대적으로 불간섭 방식을 취하는 것으로 이해할 수 있다. 상부 실레지아 주민의 법적 지위에 관한 일련의 국제법적 결정은 동맹 접근의 대표적인 사례이다. 동맹 접근에서 국민투표, 평화유지, 국제 감독 체제 및 사법기구는 중요한 역할을 담당한다.²⁶⁾ 반면, 지역화 접근은 스페인 내전에 대한 국제사회의 대응에서 나타난 바와 같이 국내문제 불간섭의 측면을 내포한다. 지역 분쟁에 대하여 지역화 접근은 관련 분쟁을 지역으로 한정함으로써 분쟁의 확대를 억제하는 것을 목표로 한다. 따라서, 지역화 접근에서 국가의 중립성(neutrality) 유지는 중요한 의미를 갖는다.²⁷⁾

III. 평화조약으로서 1919년 베르사유조약의 함의

1. 1919년 베르사유조약의 체결 과정

1918년 독일이 휴전협정에 서명하고, 1919년 6월 28일 베르사유궁전에서 평화조약을 서명함으로써 베르사유체제가 형성되었다. 1919년 베르사유조약은 주요 연합국인 미국, 영국, 프랑스, 이태리, 일본 및 벨기에, 볼리비아, 쿠바, 에콰도르, 그리스, 과테말라, 아이티, 온두라스, 헤자즈 왕국(the Hedjaz), 라이베리아, 니카라과, 파나마, 페루, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 세르비아-크로아티아-슬로베니아(Serbe-Croat-Slovene State), 시암, 체코슬로바키아, 및 우루과이를 일방으로, 독일을 타방으로 체결되었다.

영연방 국가인 오스트레일리아, 캐나다, 인도, 뉴질랜드 및 남아공은 각각 개별적으로 1919년 베르사유조약을 서명하였다.²⁸⁾ 중국의 경우, 미국, 영국, 프랑스, 이태리 및 일본으로 구성된 최고 전쟁 이사회(the Supreme War Council)가 산둥 반도 관련 영토 조항을 일본에 유리하게 규정하도록 결정한 점을 이유로 1919년 베르사유조약에 서명하지 않았고, 독일과 개별 조약을 체결하였다.²⁹⁾

1919년 베르사유조약은 Bell이 상기에서 언급한 단절성의 측면을 보여준다. 예를 들면, 평화조약 전문에는 일반적으로 교전 당사국들이 상호주의에 따른 합의로 평화가 달성되었다는 내용을 담고 있는데, 1919년 베르사유조약은 이러한 내용이 없다는 점에서 평화조약의 연속성에서 이탈하고 있는 것으로 이해할 수 있다. 또한, 평화조약에서 일반적으로 규정되었던 평화조항에 대한 내용을 1919년 베르사유조약은 담고 있지 않는다는 점이다. 즉, 평화조약 당사국들이 향후 평화관계의 형성에 합의한다는 내용이 1919년 베르사유조약에 규정되지 않았으며, 평화를 전쟁 상태가 아닌 의미로 이해하는 평화에 대한 소극적 접근도 취해지지 않았다.³⁰⁾

2. 독일영토 관련 사항

1919년 베르사유조약에서 독일영토 관련 사항은 매우 자세히 규정되고 있다. 독일영토가 매우 자세히 규정된 이유는 유럽에서 독일의 무력화를 주된 목적으로 한 프랑스의 이해, 유럽에서 프랑스의 패권 획득을 원하지 않았던 영국의 견제 및 민족자결권을 주창한 미국의 시도에서 찾을

26) *Id.*, pp. 453-454.

27) *Id.*, pp. 459-468.

28) F. Schorkopf, "Versailles Peace Treaty (1919)", in Wolfrum, *supra* note 5, p. 659.

29) *Id.*

30) *Id.*, pp. 657-665.

수 있다. Tradieu와 Foch는 라인(Rheine) 좌안을 한 국가 또는 여러 국가가 분할해서 LN의 관리에 두는 것을 주장하였는데, 이는 Wilson이 강력하게 주장하였던 민족자결권과 양립할 수 없었으며, 영국의 견제를 유발하는 것이었다. 결국, Clemenceau는 영국과 미국의 타협안에 동의함으로써 독일영토 관련 사항이 확정되었다.³¹⁾

1919년 베르사유조약에 따라 독일 국경은 벨기에, 룩셈부르크, 프랑스, 스위스, 오스트리아, 체코슬로바키아, 폴란드 및 덴마크 각각에 대하여 새롭게 설정되었다.³²⁾ 또한, 비무장지대에 대하여 독일의 의무가 부과되었고, 제3국간에 체결된 조약의 수용, 소수자의 보호와 국민투표의 시행 등에 관한 내용이 규정되었다.³³⁾ 1919년 베르사유조약에 따라 벨기에는 Kreise Eupen, Malmédy 및 Montjoie를 획득하였고³⁴⁾, 룩셈부르크는 독일관세동맹에서 탈퇴하게 되었다.³⁵⁾

1919년 베르사유조약에 따라 1871년 평화조약에 따라 독일에 할양되었던 Alsace-Lorraine 지역은 프랑스로 반환되었고, 라인 좌안 및 우안으로부터 50km 내륙으로 향하는 지역은 비무장지대로 설정되었다. 프랑스는 Saar 분지의 철광에 대한 배타적 이용권을 획득하였고, LN의 조치에 따라 15년 기간 동안 독일은 Saar 분지에 대한 권리를 포기하게 되었다.³⁶⁾ 1919년 베르사유조약에 따라 독일은 오스트리아의 독립을 보장하고, LN 이사회가 동의가 없는 한, 오스트리아의 독립이 침해될 수 없다는 점이 1919년 베르사유조약에 규정되었다.³⁷⁾ 폴란드는 Pomerania 지역을 독일로부터 획득하였으며, Danzig와 주변 지역은 LN의 보호에 속하는 자유시가 되었다. 폴란드 인이 다수 거주하는 상부 Silesia의 동부는 폴란드의 지배에 놓이게 되었지만, 독일어가 사용되는 지역은 주민투표에 따라 독일에 남겨지게 되었다.³⁸⁾

해외 영토 및 조약 관련 독일의 권리 사항은 1919년 베르사유조약 제4부(제118조-제158조)에서 다루어졌다. 독일은 식민지에 대한 자신의 모든 권리를 포기하였고³⁹⁾, 중국, 이집트, 라이베리아, 모로코, 시암, 산둥반도, 터키 및 불가리아 관련 독일이 체결한 조약상 모든 권리를 포기하였다.⁴⁰⁾ 1919년 베르사유조약의 결과로 독일은 영토의 13.5%를 상실하였으며, 인구도 10% 정도가 외국의 지배에 놓이게 되었다.⁴¹⁾

3. 군축, 처벌 및 배상 관련 사항

1919년 베르사유조약 제5부(제159조-제213조)는 광범위한 독일의 군비축소를 규정하였다. 독일 육군은 100,000명, 장교는 4,000명으로 축소되었다.⁴²⁾ 중포(重砲)와 탱크의 보유가 금지되었으며, 해군은 15,000명으로 감축되었다.⁴³⁾ 전함 또한 상세하게 규제되었으며, 잠수함은 보유할 수 없게 되었다.⁴⁴⁾ 독일의 강제징병제는 폐지되었고, 모병제로 전환되었으며⁴⁵⁾, 군축 관련 조항

31) 김용구, 세계외교사 (서울대학교 출판부, 2006), 619면.

32) 1919 Treaty of Versailles, *supra* note 23, Part II, Arts. 27-30.

33) *Id.*, Part III, Arts. 31-117.

34) *Id.* Art. 34.

35) *Id.*, Art. 40.

36) Schorkopf, *supra* note 28, p. 660.

37) 1919 Treaty of Versailles, *supra* note, 23, Chapter I, Section V. Art. 80.

38) Schorkopf, *supra* note 28, p. 661.

39) 1919 Treaty of Versailles, *supra* note 23, Part IV, Art. 118.

40) *Id.*, Arts. 119-158.

41) 김용구, 전계서, 625면.

42) 1919 Treaty of Versailles, *supra* note 23, Part V, Art. 160(1).

43) *Id.*, Arts. 171, 183.

44) *Id.*, Art. 181.

의 이행은 연합국간 위원회(the Inter-Allied Commissions)에 의해 감독되었다.⁴⁶⁾

1919년 베르사유조약은 또한 제7부(제227조-제230조)에 전쟁 관련 독일 처벌 사항을 규정하였다. 처벌조항은 독일황제인 Wilhelm II의 인도와 전쟁법 위반자에 대한 기소를 주된 내용으로 한다. 1919년 베르사유조약 제227조는 특별법원의 설치를 규정하고 있는데, 특별법원 설치의 주된 목적은 독일의 국가원수를 단죄하기 위한 것이었다.⁴⁷⁾

배상을 규정한 1919년 베르사유조약 제8부(제231조-제247조)는 제7부의 내용을 현실화하는 내용을 담고 있다. 1919년 베르사유조약 제8부는 전쟁 관련 책임을 다룬 제231조⁴⁸⁾로 시작된다. 1919년 베르사유조약 제231조에 따라 독일의 전쟁 관련 배상 책임의 근거가 마련되었지만, 구체적인 배상의 내용에 관하여는 1919년 베르사유조약은 규정하지 않았다. 독일이 지불해야 하는 배상총액은 연합국 배상위원회(the Inter-Allied Reparation Commission)에 의해서 결정되도록 1919년 베르사유조약은 규정하였다.⁴⁹⁾

4. 평화조약으로서 1919년 베르사유조약의 평가

1919년 베르사유조약은 다수 국가가 참여하였고 다루어진 내용을 감안할 때, 보편적인 성격을 갖는 평화조약으로 이해할 수 있다. 평화조약으로서 1919년 베르사유조약은 기존 평화조약에서 규정되었던 내용인 영토의 재분배 및 배상 관련 사항은 유지하였지만, 기존 평화조약의 전형적인 구성에서 벗어난 새로운 내용을 포함함으로써 상기에서 언급한 바와 같이 평화조약의 역사에 있어서 의미 있는 단절이 시도된 것으로 평가할 수 있다.

전통적 평화조약과의 단절의 측면에서 주목해야 할 점은 전쟁과 평화, 교전 당사국의 책임에 관하여 전환을 가져왔다는 점이다. 1919년 베르사유조약은 기존 평화조약이 취했던 방식, 즉 전쟁을 유발한 과거를 잊고 우호에 바탕을 둔 새로운 협력 관계의 설정이라는 방식을 취하지 않았다. 사실상 1919년 베르사유조약의 조약문 교섭 단계에서부터 이러한 전통적인 평화조약의 체결 과정은 재현되지 않았다.⁵⁰⁾

전통적인 평화조약이 교전 당사자 간의 상호주의와 전후 새로운 평화관계를 수립하기 위하여 전쟁 유발의 책임을 지는 당사자에 대한 단죄를 적극적으로 규정하지 않았다면, 1919년 베르사유조약은 제231조와 같이 전쟁의 책임을 묻는 조항을 담으로써 연합국은 독일에 배상을 통하여 전쟁 관련 책임을 이행할 것을 명확히 규정하였다. 아울러, 독일황제인 Wilhelm II의 인도 및 재판을 위한 특별법원의 설치를 규정한 것은 독일의 예상을 벗어나는 것이었다.⁵¹⁾

45) *Id.*, Art. 173.

46) *Id.*, Art. 203.

47) *Id.*, Art. 227 “The Allied and Associated Powers publicly arraign William II of Hohenzollern, formerly German Emperor, for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties. A Special tribunal will be constituted to try the accused, thereby assuring him the guarantees essential to the right of defence. It will be composed of five judges, one appointed by each of the following Powers: namely, the United State of America, Great Britain, France, Italy and Japan...”

48) *Id.*, Part VIII, Section I, Art. 231 “The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the **responsibility** of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies.”

49) *Id.*, Art. 233.

50) Steiger, *supra* note 8, p. 77.

전통적인 평화조약에서 벗어나는 1919년 베르사유조약은 동시에 다음과 같은 점에서 문제점도 제시된다. 첫째, 1919년 베르사유조약은 참여한 당사국의 수에도 불구하고 본질적으로 서유럽 중심의 평화조약이라는 점이다. 다수의 국가가 참여하였지만, 주된 쟁점은 독일이 유발한 유럽, 특히 서유럽 질서의 재편이었으며 이러한 서유럽 질서의 재편은 프랑스와 영국의 현실적 이해 및 미국의 이상적 이해에 따라 구성되었다. 무엇보다도 1919년 베르사유조약 체결 당시에 동유럽은 여전히 전쟁 상태였다는 점이다. 둘째, 소련이 철저히 배제된 평화조약이다. 이의 주된 이유는 볼셰비키정권에 대한 견제에서 찾을 수 있다. 셋째, 서유럽 중심의 평화조약이라는 점에서 서유럽 외의 지역에서 행해졌던 침략에 대해서 사실상 무관심한 입장을 취했다는 점이다.

특히, 일본의 동북아 침략에 대해서 무관심한 태도를 취한 점은 1919년 베르사유조약이 본질적으로 유럽, 특히 서유럽에 국한된 국지적 평화조약이라는 점을 나타낸다. 물론, 이와 같은 1919년 베르사유조약에 내포된 서유럽 중심성에 관한 비판에 대하여 독일이 유발한 전쟁의 주된 전장이 서유럽이었다는 점을 고려할 때, 서유럽 중심의 국제질서 재편은 이해될 여지가 있다. 넷째, Wilson이 주장한 14개조의 내용의 구체화에 있어서 1919년 베르사유조약은 한계를 나타낸다. 아울러, Wilson의 민족자결권의 구체화는 서유럽에서는 별다른 문제없이 진행되었지만, 동유럽이나 기타 지역에서 매우 상이하게 다루어졌다는 점에서 1919년 베르사유조약의 서유럽 중심적 관점을 이해할 수 있다.⁵²⁾

1919년 베르사유조약은 강대국의 현실과 이상에 대한 갈등 속에서 체결된 생략적으로 불완전한 평화조약이며, 2차 대전의 주된 원인을 제공하였다는 비판에서 자유롭지 않다. 그럼에도 불구하고, 1919년 베르사유조약은 전쟁 책임을 추궁하지 않고 향후 새로운 우호관계의 형성을 도모해온 과거 평화조약으로부터 전면적인 이탈을 보여주었으며, 평화조약의 역사에서 명확한 단절성을 보여줌으로써 향후 평화조약의 주요 내용에 대한 기준을 마련하였다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.

IV. 1951년 샌프란시스코조약: 동아시아 지역 영토 분쟁의 시발점?

1. 1951년 샌프란시스코조약의 정치적 함의

1951년 연합국과 일본 간에 체결된 대일평화조약으로서 1951년 샌프란시스코조약은 총 27개의 조문으로 구성되어 있다.⁵³⁾ 1951년 샌프란시스코조약의 함의를 검토함에 있어 고려해야 할 점은 1951년 샌프란시스코조약이 냉전과 밀접한 관련을 맺는다는 점이다. 환언하면, 미-소 냉전의 국제역학관계에서 체결된 1951년 샌프란시스코조약에서 1919년 베르사유조약에서 표출된 독일에 대한 연합국의 태도를 찾기 어렵다는 것이다. 미국과 일본이 1951년 샌프란시스코조약 체결 시, 미국과 일본이 동 조약을 안보조약으로 이해한 것은 1951년 샌프란시스코조약에 대한 냉전의 영향이 적지 않았음을 보여준다.⁵⁴⁾

1951년 샌프란시스코조약을 통해 미국은 일본에 미군을 주둔시킴과 동시에 일본의 안보 확보

51) Schorkopf, *supra* note 28, p. 663.

52) 김용구, 전제서, 615-616면.

53) 1951 Treaty of San Francisco (https://treaties.un.org/doc/publication/unts/volume%20136/volume-136-i-1832-english.pdf, 2021.10.3.)

54) T. Schwartz & J. Yoo, "Asian Territorial Disputes and the 1951 San Francisco Peace Treaty: The Case of Dokdo," 18 *Chinese Journal of International Law* (2019), p. 510.

를 목적으로 하였는데, 이는 사실상 미-소 냉전 상황에서 아시아 지역에서의 미국 패권의 유지를 위한 것이었다. 미국은 전쟁에 대해서 고립주의를 취하였지만, 이러한 미국의 입장은 일본의 진주만 공격 이후에 변경되었고 미국은 동맹을 형성하여 국제질서를 재편하는 방향으로 외교정책을 변경하게 되었다.⁵⁵⁾ 냉전 상황에서 소련에 대응하기 위하여 미국은 과거 적국이었던 일본과 동맹을 형성하는 전략을 취한 것이다.⁵⁶⁾ 아울러, 중국의 공산화는 아시아 지역에서 미국의 패권 유지에 결정적 위협이 되었는바, 일본의 아시아 지역에서의 지정학적 가치는 미국에게 더욱 중요한 것이 되었다. 1951년 샌프란시스코조약이 일본에게 유리한 내용으로 체결될 수 있었던 주된 이유는 미국의 아시아 지역에서의 패권 유지 시도 및 국제역학관계를 일본이 매우 잘 활용하였기 때문이다.⁵⁷⁾

2. 1951년 샌프란시스코조약 영토 관련 사항

1951년 샌프란시스코조약이 최종적으로 체결되기 전 19개의 초안이 제출되었다. 1947년부터 1951년 까지 제출된 1951년 샌프란시스코조약의 초안은 미국, 영국 및 일본 간의 치열한 교섭 과정을 보여준다.⁵⁸⁾ 정병준 교수는 1947년부터 1949년 미국 초안에서 독도가 한국 영토로 인식되었지만, Sebald의 공작에 영향을 받은 1949년부터 1950년 미국 초안은 입장을 변경하였고, 1950년부터 1951년 미국 초안에서 결과적으로 독도 관련 조항이 삭제된 것으로 1951년 샌프란시스코조약의 성안사를 구분한다.⁵⁹⁾

김채형 교수는 1951년 샌프란시스코조약상 영토 관련 쟁점은 1943년 카이로 선언, 1945년 얄타 협정 및 1945년 포츠담 선언의 논의를 반영한 것으로 설명한다. 1943년 카이로 선언의 목적은 1차 대전 이후 일본이 취득한 태평양의 모든 도서를 일본에서 분리하는 것이고, 일본이 중국에서 획득한 영토, 즉 Manchuria, Formosa 및 Pescadores의 중국 반환 및 독립을 구체화하는 것이었다.⁶⁰⁾ 1945년 포츠담 선언은 카이로 선언을 재확인하고, 일본의 주권은 혼슈, 홋카이도, 큐슈 및 시코쿠와 미국, 영국 및 중국 지도자들이 결정하는 소도서로 제한된다는 점을 주요 내용으로 한다.⁶¹⁾

그러나, 정병준 교수는 김채형 교수의 설명과 달리 1951년 샌프란시스코조약에서 1943년 카이로 선언 및 1945년 포츠담 선언에서 논의되었던 일본 영토 관련 사항이 폐기된 것으로 설명한다. 즉, 1951년 샌프란시스코조약에 관한 1949년 영국 초안은 일본 영토에 포함될 도서의 특정, 위도와 경도로 일본 영토 표시 및 이를 구체화하는 지도를 포함하고 있었는데, 정병준 교수는 이러한 영국 초안이 1945년 포츠담 선언을 반영한 것으로 설명한다.⁶²⁾

55) H. Schonberger, *Aftermath of War: Americans and the Remaking of Japan, 1945-1952* (The Kent State Univ. Press, 1989). pp. 198-285 참조.

56) G. Herring, *The American Century & Beyond: U.S. Foreign Relations, 1893-2014* (Oxford Univ. Press, 2017), p. 334.

57) J. Dower, *Embracing Defeat: Japan in the Wake of World War II* (W.W. Norton & Company, 2000), p. 334.

58) 1951년 샌프란시스코조약 초안 및 성안사에 관하여는 이석우, “1951년 샌프란시스코 평화조약에서 독도의 영토 처리 과정에 관한 연구,” *동북아역사논총* 제7호 (2005) 참조.

59) 정병준, *독도 1947* (돌베개, 2010) 참조.

60) 김채형, “샌프란시스코평화조약상의 독도 영유권,” *국제법학회논총* 제52권 제3호 (2007), 111면.

61) Potsdam Declaration (Proclamation Defining Terms for Japanese Issued, at Potsdam, July 26, 1945), Paragraph 8. The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and such minor islands as we determine.

영미회담 직전에 미국은 동경에서 일본과 영국 초안에 대한 협의를 진행하였는데, 미국이 일본과 영국 초안에 대한 협의를 진행한 것 및 일본의 견해를 수용한 것을 충격적인 사건이라고 평가한다. 정병준 교수는 영국 초안에 제시된 영토 관련 사항 표기 방식에 대한 일본의 반대 의견이 미국의 반대 의견으로 영국에 제시되었고, 이러한 점이 최종적으로 1951년 샌프란시스코조약에 규정되었다는 점에서 미국은 1943년 카이로 선언과 1945년 포츠담 선언을 사실상 폐기한 것으로 평가한다.⁶²⁾

정병준 교수는 영미회담을 통하여 영국과 미국이 연합국의 다른 국가들의 의견을 반영하지 않은 상태에서 1943년 카이로 선언과 1945년 포츠담 선언에 명시된 일본 영토 관련 사항이 1951년 샌프란시스코조약에서 반영되지 않은 것을 비판한다. 즉, 연합국이 행사해야 할 권리이며 동시에 일본이 종전의 조건으로 수용해야 할 일본 영토에 속하는 인접 소도서의 결정권을 연합국이 사실상 행사하지 않은 것을 오늘날 동아시아 지역의 분쟁의 주된 원인으로 정병준 교수는 제시한다.⁶⁴⁾

1951년 샌프란시스코조약 제1조는 조약이 발효하는 날로부터 연합국과 일본 간의 전쟁 상태는 종결되며, 일본과 일본의 영해에 대한 일본 국민의 완전한 주권을 연합국이 인정한다는 것을 규정하고 있다.⁶⁵⁾ 1951년 샌프란시스코조약 전문은 연합국과 일본 간의 전쟁 상태로 유발되는 문제들을 해결하고자 1951년 샌프란시스코조약을 체결한다는 점을 밝히고 있다.

1919년 베르사유조약과 비교할 때, 두드러진 특징은 1951년 샌프란시스코조약에 규정된 영토 관련 조항이다. 1919년 베르사유조약과 비교할 때, 1951년 샌프란시스코조약의 영토 관련 조항은 매우 간략하게 규정되어 있다. 예를 들어, Saar 분지와 관련하여 1919년 베르사유조약은 제45조에서 제50조까지 규정하고 있으며, 지역의 범위에 대하여 구체적으로 규정하고 있다.⁶⁶⁾ 1951년 샌프란시스코조약은 제2조에서 영토 관련 사항을 규정하고 있는데, (a)에서 Korea (the islands of Quelpart, Port Hamilton & Dagelet), (b)에서 Formosa and the Pescadores, (cc)에서 the Kurile Islands, portion of Sakhalin, (d)에서 the Pacific Islands, 그리고 (f)에서 the Spartly Islands, the Paracel Islands를 일본이 권리, 권원 및 청구를 포기해야 하는 지역으로 규정하고 있다.⁶⁷⁾

1951년 샌프란시스코조약의 성안 과정에서 미국, 영국 및 일본 간의 치열한 교섭 과정 및 독일의 지정학적 위치를 감안할 때, 1951년 샌프란시스코조약의 영토 관련 사항에서 발견되는 단순함은 이해 불가능한 것은 아니다. 독일과 일본은 지정학적 측면에서 매우 상이한 바, 독일과 일본의 영토 관련 사항이 동일한 방식으로 평화조약에 규정될 필요가 없다는 입장이 가능한 것이다. 즉, 독일은 유럽에서 여러 국가와 국경을 접하고 있었는데, 1차 대전 이후 독일 영토의 변경은 인접 국가의 영토 경계에 필연적인 영향을 미치지만, 도서국가인 일본은 이러한 지리적 특징을 갖지 않는 바, 상세한 영토 경계 사항이 1951년 샌프란시스코조약에 규정될 필요가 없었다고 주장할 수 있을 것이다.

1951년 샌프란시스코조약에서 일본이 권리, 권원 및 청구를 포기해야 하는 영토가 간략하게라도 규정되었지만, 어떤 국가에게 관련 영토가 반환되어야 하는지, 반환되는 영토의 범위가 정확히 어떠한 것인지에 대하여는 1919년 베르사유조약과 비교할 때, 매우 불명확하게 규정되고 있

62) 정병준, 전계서, 598면.

63) 정병준, 상계서, 599-601면.

64) 정병준, 상계서, 606면.

65) 1951 Treaty of San Francisco, *supra* note 53, Art. 1.

66) 1919 Treaty of Versailles, *supra* note 23, Part III. Section IV, Arts. 45-50, Annex.

67) 1951 Treaty of San Francisco, *supra* note 53, Art. 2.

음은 부인하기 어렵다.⁶⁸⁾

3. 1951년 샌프란시스코조약에 대한 접근: 영토 조항의 국제법적 해석 문제?

1951년 샌프란시스코조약, 특히 독도 문제와 관련한 접근은 영토 조항의 해석과 관련된 것이 일반적이다. 이석우 교수는 1951년 샌프란시스코조약의 영토 조항 관련 문제를 1969년 비엔나 조약법협약의 측면에서 접근하고⁶⁹⁾, 강병근 교수는 1947년 대이태리평화조약에 규정된 영토 조항과 1951년 샌프란시스코조약을 비교하고⁷⁰⁾, 김채형 교수는 1951년 샌프란시스코조약의 성안사를 검토함으로써 영토 조항의 문제에 접근한다.⁷¹⁾

독도와 관련된 1951년 샌프란시스코조약의 영토 조항의 문제, 구체적으로 제2조에 관한 문제의 핵심은 제2조 (a)의 해석에 관한 것이다. 상기에서 제시한 1951년 샌프란시스코조약 관련 대표적인 국제법학자들의 논문은 영토 조항 자체에 대한 국제법적 접근, 구체적으로 법실증주의(legal positivism)를 국제법학방법으로 활용한 논문으로 이해될 수 있다. 물론, 1951년 샌프란시스코조약의 성안사 및 1947년 대이태리 평화조약과의 비교 등에서 사실 관계와 관련 역사적 배경 등이 상세히 소개되고 있다는 점에서 국제법의 역사적 접근 또한 전개되고 있다.

Dagelet에 독도가 포함되는지에 관한 문제, 즉 1951년 샌프란시스코조약의 1969년 비엔나 조약법협약상 제2조의 해석 관련 문제는 국제법적 문제이며, 국제법학방법의 주류 이론인 법실증주의의 측면에서 검토되어야 한다는 점에 대하여는 어떠한 이론도 없다. 그러나, 중요한 점은 이러한 접근이 독도 문제, 1951년 샌프란시스코조약의 해석에 관하여 어떠한 유의미한 해결 방안을 제시했느냐의 문제는 별개의 문제이다.

한-일 양국이 1951년 샌프란시스코조약 제2조의 해석에 관한 문제로 1951년 샌프란시스코조약을 접근한다면, 기존 입장을 반복할 뿐이며, 실효적인 해결 방안이 제시될 것으로 쉽게 전망되지 않는다. 그렇다면, 무엇인가 다른 접근 방법이 취해져야 할 것이고 이러한 맥락에서 1951년 샌프란시스코조약에 내포된 근본적인 성격, 즉 강대국의 이익 극대화를 위한 약소국 이익의 희생이라는 측면에서 검토될 필요성이 있다. 즉, 1951년 샌프란시스코조약 자체를 제국주의적 및 패권주의적 평화조약으로 인식함으로써, 영토 관련 조항뿐만이 아니라, 평화조약 자체로서의 문제점을 지적하는 접근이 취해질 필요가 있다.

V. TWAIL 관점에서 1951년 샌프란시스코조약에 관한 비판적 검토

1. 국제법학방법으로서 TWAIL

다양한 국제법학방법(Methods of International Law) 중에서 제3세계 국제법 접근(Third World Approaches to International Law, TWAIL)은 매우 다양한 법학방법을 공유한다. 즉, 비판법학, 페미니즘, 마르크스주의 등 다양한 법학방법으로 공유하는 TWAIL은 특이하게도 국제

68) 강병근, “평화조약 내 영토조항에 관한 연구 - 대일 평화조약과 대이태리 평화조약을 중심으로 -,” 국제법학회논문집 제63권 제4호 (2018), 223-224면; K. Hara, *Cold War Frontiers in the Asia-Pacific* (Routledge, 2007), p. 9.

69) 이석우, “독도분쟁과 샌프란시스코 평화조약의 해석에 관한 소고,” 서울국제법연구 제9권 제1호 (2002), 125-129면.

70) 강병근, 전제논문.

71) 김채형, 전제논문.

법학방법으로서 다른 국제법학방법과 구별되는 하나의 뚜렷한 국제법학방법으로 인식되는 것을 거부한다. 즉, TWAIL은 비록 국제법학방법의 주류로 인식되는 법실증주의에 대한 비판적 시각을 견지하나, “TWAIL은 이러한 국제법학방법이다”라는 식으로 정의되는 것에 강한 거부감을 표출한다.⁷²⁾

TWAIL의 형성에 있어서 주목할 만한 사건은 1955년 4월 인도네시아 반둥에서 개최된 ‘아시아-아프리카 회의’(The Asian-African Conference)이다. 서구 국가를 제외하고 아시아 및 아프리카 국가들이 개최한 동 회의에서 아시아, 아프리카 국가들은 정치적 독립의 재확인, 제국주의 및 모든 형태의 식민주의에 대한 비판적 입장을 제시하였으며, 반둥회의에서 논의된 사항들은 제3세계의 연대를 주도하는 계기 및 비동맹운동의 전개에 크게 공헌하였다.⁷³⁾

서구 국제법 관점 또는 국제법학방법에서 TWAIL에 대한 거부감은 1999년 미국국제법학회의 국제법학방법 심포지엄에서 찾을 수 있다. 동 심포지엄에서 TWAIL은 국제법학방법으로 소개되지 않았다.⁷⁴⁾ 국제법학방법에 TWAIL이 포함되지 않은 것에 대한 비판이 제기되자⁷⁵⁾, 심포지엄을 구상하였던 학자들은 탈식민주의 또는 후기식민주의를 개별적인 ‘법학방법’으로 고려하지 않았으며, 비판법학과 구별되는 것으로 고려하지 않았다는 점을 시인하고, 향후 단행본으로 출판시에 TWAIL을 포함할 것이라고 이유를 밝혔다.⁷⁶⁾

학자들의 TWAIL에 대한 이러한 시각은 상기에서 언급한 바와 같이 TWAIL을 다른 국제법학방법과 명확히 구분되는 단일 국제법학방법으로 포섭하기 어렵다는 점을 설명해주며, 심지어 TWAIL이 전통적 의미로서 국제법학방법에 해당할 수 있는지에 대한 비판도 제기된다.⁷⁷⁾ 그럼에도 불구하고, 국제법은 무엇이며, 나아가 국제법은 어떠한 방향으로 전개되어야 하는가에 대하여 다른 국제법학방법과 구분되는 입장을 취한다는 점에서 TWAIL은 국제법학방법으로 이해되고 있다.⁷⁸⁾ Okafor는 TWAIL을 국제법의 이론(theory) 및 방법론(methodology)으로 설명한다.⁷⁹⁾

TWAIL의 이해에 있어서 ‘제3세계’의 이해는 선결 요건이다. 일반적으로 제3세계는 서구 선진 자본주의 국가를 통칭하는 제1세계, 동유럽 국가를 중심으로 하는 사회주의 국가를 통칭하는 제

72) L. Eslava, “TWAIL Coordinates,” *Critical Legal Thinking: Law and the Political* (2019) (<https://criticallegalthinking.com/2019/04/02/twail-coordinates/>, 2021.10.1.) TWAIL에 관한 논의는 김성원, “이스트팔리아 질서(Eastphalian Order)의 출현 가능성에 관한 연구,” 국제법학회논총 제56권 제1호 (2011); 박배근, “국제법학방법으로서의 ‘국제법에 대한 제3세계의 접근,’” 국제법평론 제42호 (2015) 참조.

73) B. Rajagopal, *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance* (Cambridge Univ. Press, 2003), p. 74. 반둥회의의 국제법상 함의에 관하여는 L. Eslava, M. Fakhri & V. Neshia (eds.), *Bandung, Global History, and International Law* (Cambridge Univ. Press, 2017); 임예준, “1955년 반둥회의가 유엔체제와 국제법질서에 미친 영향,” 국제법평론 제42호 (2015) 참조.

74) S. Ratner & A.-M. Slaughter (eds.), “Symposium on Method in International Law,” 93 *American Journal of International Law* (1999), pp. 291-302.

75) H. Richardson III, A. Gonzalez & J. Kelly, “Correspondence,” 94 *American Journal of International Law* (2000), pp. 99-101.

76) *Id.*, p. 101. 이후 출간된 국제법학방법 단행본에는 TWAIL이 포함되었다. S. Ratner & A.-M. Slaughter (eds.), *The Methods of International Law* (Williams S. Hein & Co. Inc, 2006), pp. 참조.

77) J. Haskell, “TRAIL-ing TWAIL: Arguments and Blind Spots in Third World Approaches to International Law,” 27 *The Canadian Journal of Law & Jurisprudence* (2014), pp. 383-414.

78) A. Anghie & B.S. Chimni, “Third World Approaches to International Law and Individual Responsibility in Internal Conflict,” in Ratner & Slaughter, *id.*, p. 185.

79) O. Okafor, “Critical Third World Approaches to International Law (TWAIL): Theory, Methodology, or Both,” 10 *International Community Law Review* (2008), pp. 371-378.

2세계에 포함되지 않는 국가를 의미한다.⁸⁰⁾ Greene은 북대서양조약기구, 바르샤바조약기구 및 비동맹운동을 기준으로 제3세계를 이해하고⁸¹⁾, Khosla는 역사적으로 타국의 지배하에 있었으며, 지리적으로 아프리카, 아시아 및 라틴 아메리카에 위치하며, 경제적으로 1인당 국민소득 또는 국민총생산을 기준으로 제3세계를 분류한다.⁸²⁾

Rajagopal은 1) 이데올로기적 유형, 2) 지정학적 유형, 3) 역사적 결정 유형 및 4) 대중 대의적 유형에서 제3세계가 활용된다고 설명하며, 이데올로기적 유형에서 비동맹국, 지정학적 유형에서 아시아, 아프리카 및 라틴아메리카 지역에 위치한 국가, 역사적 결정 유형에서 식민주의와 제국주의에 희생된 국가, 대중 대의적 유형에서 경제적 저개발 및 정치적 부패 및 폭력에 노출된 국가로 제3세계를 제시한다.⁸³⁾

제3세계에 대한 상기 다양한 분류 및 제3세계를 규정하는 기준에도 불구하고, 제3세계를 명확히 규정하기는 어렵다. 즉, 경제적으로는 제1세계에 해당하지만, 정치적으로는 제3세계에 해당하는 국가도 있을 수 있기 때문이다. 따라서, 제3세계의 개념은 고정적인 것이 아니라, 유동적이고 변화하는 개념이라는 주장이 더 설득력이 있다. 즉, 국제법에 내포된 패권주의 및 제국주의적 요소의 극복을 TWAIL이 주된 목적으로 한다면, 제3세계는 국제관계의 변화에 따라 유동적으로 정의되는 것이 더욱 바람직하다.⁸⁴⁾

제3세계와 연계하여 고려할 때, TWAIL은 현재 국제사회의 권력정치에서 제외되고, 경제적 및 사회적으로 소외되고 배제된 국가와 사람들의 권리를 강화하려는 지적 운동이며, 이러한 국가와 사람들이 역사적으로 식민지배 및 제국주의에 희생된 아시아, 아프리카 및 라틴아메리카에 위치한다는 점을 강조하는 국제법학방법으로 이해할 수 있다.⁸⁵⁾ 즉, TWAIL은 지정학적 및 이데올로기적 배제와 패권에 대한 취약성의 관점에서 제3세계 국가와 사람들을 위한 국제법학방법으로 정의할 수 있다.⁸⁶⁾

2. TWAIL의 이론적 전개 및 주요 목적

TWAIL의 이론적 기원에 대하여 Mutua는 1955년 반동회의를 비롯한 탈식민운동을 제시하고⁸⁷⁾, Gathii는 1996년 Harvard Law School 대학원생들의 국제법에 대한 제3세계 국가 접근 가능성에 관한 회합에서 찾는다. Gathii는 동 회합에 참여한 사람들이 모임의 명칭으로 TWAIL이라는 용어를 고안했다고 설명한다.⁸⁸⁾ 국제법학방법으로서 TWAIL은 서구 중심적 국제법의 편

80) T. Wang, "The Third World and International Law," in R. Macdonald & D. Johnston (eds.), *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory* (Martinus Nijhoff Publishers, 1986), p. 956; A. Anghie, "Bandung and the Origins of Third World Sovereignty," in Eslava, Fakhri & Nesiah, *supra* note 68, pp. 535-551.

81) B. Greene, "Toward a Definition of Term Third World," 1 *Boston College Third World Law Journal* (1980), p. 15.

82) M. Khosla, "The TWAIL Discourses: The Emergence of a New Phase," 9 *International Community Law Review* (2007), pp. 293-294.

83) B. Rajagopal, "Locating the Third World in Cultural Geography," 15 *Third World Legal Studies* (1999), pp. 1-2.

84) P.K. Park, "Korea and TWAIL: Does She Fit into the Picture?," *Korean Journal of International and Comparative Law* (2013), p. 51.

85) O. Okafor, "Newness, Imperialism, and International Legal Perform in Our Time: A TWAIL Perspective," 43 *Osgoode Hall Law Journal* (2005), p. 174.

86) M. Mutua, "What is TWAIL?," 94 *Proceedings of the American Society of International Law Annual Meeting* (2000), p. 35.

87) *Id.*, p. 31.

형성을 비판하고, 공정한 국제법 규범의 형성을 목적으로 한다. TWAIL은 국제법에 내재된 서구 중심적 편향성에 따라 제3세계 국가 및 사람들의 이해가 의도적으로 경시되고 있음을 비판한다.⁸⁹⁾

TWAIL의 이론적 전개는 크게 TWAIL I과 TWAIL II로 구분된다. TWAIL II가 TWAIL I의 서구 중심적 국제법에 대한 비판적 시각을 유지하면서도, TWAIL I에서 노정된 문제점을 비판함으로써 TWAIL의 역량강화에 초점을 두었다.⁹⁰⁾ 서구 중심적 국제법 질서에 대하여 TWAIL I이 외부적 충격을 가하였다면, TWAIL II는 제3세계 국가 및 사람에 대한 내부적 반성에 초점을 두었다는 점에서 차이가 있다. 즉, TWAIL I이 제3세계 국가 및 사람들에 대한 서구 국가들이 형성한 국제관계의 패권적 질서에서 발생하는 외부적 불평등, 억압 및 착취 문제의 해결을 목표로 하였다면⁹¹⁾, TWAIL II는 제3세계 국가 내부에 만연한 패권적 및 억압적 구조의 해결을 목표로 하였다.⁹²⁾

TWAIL I 및 TWAIL II가 공통으로 갖는 목표는 국제법의 주류 이론인 법실증주의가 노정하는 문제의 해결, 나아가 문제의 기원을 찾는 것이다. 상기에서 언급한 바와 같이 TWAIL은 국제법에 내재된 식민주의 유산 및 폭력적 패권주의의 극복을 위하여 다른 국제법학방법을 적극적으로 포섭한다는 점에서 개방성을 특징으로 한다.⁹³⁾ 박배근 교수는 TWAIL의 이론적 전개에서 발견되는 이항 대립 구조를 TWAIL의 성격으로 제시한다. 즉, 유럽-비유럽, 서구-비서구, 가해자-피해자, 식민지화-비식민지화, 문명-야만, 지배-피지배, 억압적-저항적, 우월-열등, 권력을 가진 자-권력을 박탈당한 자, 부유-빈곤, 선진국-개도국, 중심-주변 등의 시각에서 국제사회 구조를 TWAIL이 파악하는바, TWAIL에 내포된 주요 성격을 구조주의 또는 탈근대주의 측면에서 파악한다.⁹⁴⁾

TWAIL의 다양한 시각 및 이론적 유연성에도 불구하고, 결국 TWAIL의 지향점은 소외와 배제 없이 평등, 평화 및 안전의 구현, 빈곤의 추방과 복지의 추구, 모든 형태의 억압으로부터의 해방으로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 TWAIL의 시각에서 현재에 영향을 미치는 과거의 사건은 단지 과거의 사건으로 용납될 수 없다. 즉, TWAIL은 과거와 현재의 단절에 거부감을 표출하고, 과거 어느 한 시점에서 발생한 하나의 사건이 현재까지도 여전히 국제사회의 평화, 안전 및 정의에 악영향을 미치고 있다면, 이는 국제사회가 반드시 해결해야 할 문제로 TWAIL은 인식하는 것

88) J. Gathii, "TWAIL: A Brief History of Its Origins, Its Decentralized Network, and a Tentative Bibliography," 3 *Trade Law and Development* (2011), p. 28. TWAIL에 대한 최신 논의의 동향에 대한 상세한 설명은 J. Gathii, "Promise of International Law: A Third World View (Including A TWAIL Bibliography 1996-2019 as an Appendix)," 114 *Proceedings of the American Society of International Law* (2020), pp. 165-187 참조.

89) D. Fidler, "Revolt Against or From Within the West? TWAIL, the Developing World, and the Future Direction of International Law," 2 *Chinese Journal of International Law* (2003), p. 31.

90) A. Anghie & B.S. Chimni, *supra* note 78, p. 189.

91) U. Baxi, "What May the 'Third World' Expect from International Law?," 27 *Third World Quarterly* (2006), p. 714; R.P. Anand, "Attitude of the Asian-African States Toward Certain Problems of International Law," in F. Snyder & S. Sathirathai (eds.), *Third World Attitudes Toward International Law: An Introduction* (Martinus Nijhoff Publishers, 1987), p. 7.

92) B.S. Chimni. "The World of TWAIL: Introduction to the Special Issue," 3 *Trade, Law and Development* (2011), pp. 19-20; Anghie & Chimni, *supra* note 78, pp. 189-195.

93) L. Eslava & S. Pahuja, "Between Resistance and Reform: TWAIL and the Universality of International Law," 3 *Trade, Law and Development* (2011), p. 104; D. Kennedy, "The TWAIL Conference: Keynote Address Albany, New York April 2007," 8 *International Community Law Review* (2007), pp. 336-337.

94) 박배근, 전계논문, 60면.

이다.⁹⁵⁾

3. TWAIL 관점에서 1951년 샌프란시스코조약의 비판적 검토

상기에서 언급한 평화조약의 역사를 감안할 때, 제3세계 국가들이 위치하는 지역, 즉, 아시아, 아프리카 및 라틴아메리카 지역에서 “서구 중심적 역사” 측면에서 국제사회의 구조를 변화시킨 중요한 전쟁이 발발되지 않았다는 점은 평화조약의 일반적 구성 요소를 파악하는데 있어서 중요한 함의를 갖는다. 서구 중심적 역사 내러티브에서 제3세계 지역에서 발생한 전쟁이 의미 있는 것으로 간주되지 않았을 수도 있으며, 무엇보다 제3세계 국가들이 평화조약의 형식(formula)이 역사적으로 형성되는데 있어서 적극적으로 참여할 기회가 없었다는 점은 평화조약의 이해에 있어서 제3세계 국가 및 사람들에게 유리한 측면을 준 것은 아니다.

극단적으로 평화조약에 적극적으로 참여할 기회를 갖지 못하였다는 점은 국제사회의 형성 및 재구성에 실질적으로 참여할 기회를 갖지 못하였다고 말할 수 있다. 일본이 1차 대전 후 1919년 베르사유조약에 적극적으로 참여한 것은 사실상 일본이 소위 서구 국제법의 일원으로 인식되었다는 점을 반영하는 것이다. Steiger는 아시아의 주요 지역 및 아프리카 거의 모든 지역은 평화회의에 있어서 유럽 제국주의 및 식민주의에 따라 주체가 아니라 객체로 다루어졌다는 점을 강조한다. 결론적으로 평화회의 또는 평화조약의 체결에 있어서 주도적 역할을 할 기회가 박탈된 제3세계 국가들은 새로운 국제질서의 형성 및 이를 법적으로 뒷받침하는 국제법의 마련에 있어서 기여할 수 없었던 것으로 이해할 수 있다.⁹⁶⁾

김승배 교수는 1951년 샌프란시스코조약의 명칭에서 서구 강대국의 은폐된 이해를 지적한다. 1차 대전 관련 독일의 책임을 추궁한 1919년 베르사유조약은 그 명칭에서 독일에 대한 징벌적 성격을 찾을 수 있다고 김승배 교수는 주장한다. 즉, 과거 보불전쟁후, 프로이센 황제가 베르사유궁에서 대관식을 거행하였는바, 이에 대한 보복주의의 결과로 베르사유에서 대독일평화조약이 체결되었다는 점을 제시한다.⁹⁷⁾ 이러한 맥락에서 1951년 샌프란시스코조약은 일본에 대한 관대함을 반영하는 것으로 김승배 교수는 설명한다. 즉, 일본에 전쟁책임을 추궁하는 것이 아니라 오히려 UN헌장 체제로 형성된 새로운 국제질서의 일원으로 일본을 조속히 복귀시키려는 의도가 우선된 것으로 김승배 교수는 설명한다. 1919년 베르사유조약이 독일에 가혹한 조건을 규정하여 독일에 대한 단죄를 상징하였다면, 1951년 샌프란시스코조약은 일본에 관대한 조건을 규정하였다는 점에서 화해를 상징한 것으로 김승배 교수는 평가한다.⁹⁸⁾

상기한 김승배 교수의 1951년 샌프란시스코조약에 대한 비판적 검토를 고려할 때, 1951년 샌프란시스코조약은 미국의 동아시아 지역에서의 지정학적 패권 유지 및 냉전이 유발한 국제관계의 급속한 변화 속에서 국제질서를 주도하였던 강대국의 이해가 제국주의, 식민주의 및 패권주의에 따라 실제로 희생당한 국가의 이해보다 우선시 된 것으로 이해할 수 있다. 이러한 맥락에서 1951년 샌프란시스코조약은 TWAIL의 비판에서 자유로울 수 없는 평화조약으로 평가될 수 있다.

아울러, 1947년 대이태리평화조약에 규정된 소위 전쟁에 대한 책임 및 이에 대한 처벌 규정을

95) I. de la Rasilla, *International Law and History: Modern Interfaces* (Cambridge Univ. Press, 2021), pp. 136-148.

96) Steiger, *supra* note 8, p. 62.

97) 김승배, “명칭의 국제정치학: 샌프란시스코조약과 한·일관계를 중심으로,” 한국정치학회보, 제51집 2호 (2017), 202면.

98) 김승배, 상계논문, 204-205면.

살펴보면, 1951년 샌프란시스코조약에 내포된 “비서구 지역의 평화조약”에 대한 서구 강대국의 무관심 또한 발견할 수 있다. 상기에서 언급한 바와 같이 1919년 베르사유조약은 평화조약의 역사에 있어서 단절성을 표출하는데, 이의 주된 근거가 소위 ‘전쟁 유죄 조항’(war guilt clause)이다. 전통적 평화조약이 전쟁을 유발한 국가에 대하여 가혹한 조건을 제시하지 않고, 향후 우호관계 및 평화수립을 목적으로 하였다면, 1919년 베르사유조약은 독일에 대한 단죄의사를 명확히 규정함으로써 전통적 평화조약의 틀을 벗어난 것이었다.

1919년 베르사유조약이 1차 대전 후 체결된 평화조약이고, 당시 국제역학관계, 독일의 지정학적 위치 및 1919년 베르사유조약의 2차 대전과의 관계를 고려할 때, 2차 대전과 관련된 1951년 샌프란시스코조약이 1919년 베르사유조약의 형식과 내용을 따를 필요가 없다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나, 이러한 주장은 1951년 샌프란시스코조약과 불과 4년의 시차를 두고 있는 1947년 대이태리평화조약에 규정된 영토 관련 사항⁹⁹⁾ 및 전쟁 책임 관련 사항¹⁰⁰⁾을 고려한다면, 쉽게 이해하기 어렵다. 1919년 베르사유조약 제231조와 대응되는 1951년 샌프란시스코조약 상 조항은 제14조에서 찾을 수 있다. 1919년 베르사유조약 제231조와 1951년 샌프란시스코조약 제14조 (a)는 다음과 같다.

〈Art. 231 of 1919 Treaty of Versailles〉

“The Allied and Associated Governments affirm and Germany accepts the **responsibility** of Germany and her allies for causing all the loss and damage to which the Allied and Associated Governments and their nationals have been subjected as a consequence of the war imposed upon them by the aggression of Germany and her allies.”

〈Art. 14(a) of 1951 Treaty of San Francisco〉

“It is recognized that Japan should pay reparations to the Allied Powers for the damage and suffering caused by it during the war. Nevertheless it is also recognized that the resources of Japan are not presently sufficient, if it is to maintain a visible economy, to make complete reparation for all such damage and suffering and at the same time meet its other obligations.”

1951년 샌프란시스코조약의 배상 조항 관련 교섭사 및 교섭 과정에 영향을 준 정치적 맥락에 대한 자세한 분석은 본 논문의 범위를 벗어나는 것이다. 그럼에도 불구하고, 1919년 베르사유조약이 보여주었던 독일에 대한 강력한 입장이 1951년 샌프란시스코조약에서 재현되지 않았다는 점은 쉽게 발견할 수 있다. 특히, ‘전쟁 유죄 조항’이 1951년 샌프란시스코조약에 규정되지 않았다는 점은 이를 반증하는 사실이다.

99) 강병근, 전제논문 참조.

100) Treaty of Peace with Italy (1947), Preamble “Whereas Italy under the Fascist regime became a party to the Tripartite Pact with Germany and Japan, undertook a war of aggression and thereby provoked a state of war with all the Allied and Associated Powers and with other United Nations, and bears her share of responsibility for the war; and...”

그러나, 1919년 베르사유조약에 규정된 ‘전쟁 유죄 조항’에 대한 비판적 견해 및 이를 반영한 1951년 샌프란시스코조약의 ‘전쟁 유죄 조항’ 누락은 상세한 검토를 요하는 사항이다. ‘전쟁 유죄 조항’으로 제시되는 1919년 베르사유조약 제231조는 1919년 베르사유조약 제8부, 제1절에서 찾을 수 있다. Schmitt는 ‘전쟁 유죄 조항’이 배상을 규정하는 부분에 규정된 바, 1919년 베르사유조약 제231조가 징벌적 성격을 갖는 것인가에 대하여 의문을 제기한다.¹⁰¹⁾ Schmitt의 주장에 대한 타협책으로 ‘전쟁 유죄 조항’을 전쟁을 유발한 국가가 피해국에 대한 배상의 맥락에서 포섭되는 것으로 가정한다면, 배상 관련 조항은 적지 않은 의미를 갖게 된다.

아울러, 전쟁 유죄 조항 및 배상 관련 사항에서 John F. Dulles의 입장 변화는 1951년 샌프란시스코조약에 은폐된 문제점을 이해하는데 중요한 출발점이 된다. 또한, 전쟁 유죄 조항의 측면에서 주장할 수 있는 1951년 샌프란시스코조약 제14조가 1919년 베르사유조약에 규정된 독일의 배상 문제 및 1947년 대이태리평화조약에 규정된 배상 관련 사항에 영향을 받았다는 점도 고려해야 한다. 1951년 샌프란시스코조약이 일본에 매우 유리하게 규정된 이유는 여러 가지가 있겠지만, 냉전의 맥락을 넘어 미국의 동아시아 지역 패권 확립 및 유지가 1951년 샌프란시스코조약 제14조에서도 발견된다.

1919년 베르사유조약에 규정된 독일의 배상 책임은 실제로 명목적인 것이었다고 이해하여도 과언이 아닐 것이다. 즉, 독일은 배상을 해야 하지만, 실제 배상에 관하여는 매우 유연한 입장을 취한 것이다. 이렇게 일견 모순되는 내용이 규정된 것은 미국과 유럽 국가 간의 독일에 대한 견해 차이에서 비롯된다. 즉, 미국은 독일이 민간인에 대한 피해만 배상해야 하며, 전쟁 비용을 모두 독일에게 부담시키는 것에 반대하는 입장이었다. 또한, 배상금 지급 대상이 되는 국가도 벨기에와 프랑스로 제한하는 입장을 취하였다.

이러한 미국의 입장은 독일 경제가 회복 불가능한 상태가 되면 국제 무역에 악영향을 미치고, 이는 결국 미국 경제에 타격을 입힐 것이라는 우려에서 비롯된 것이다. Wilson, Lansing, Lamont, Davis 및 Dulles가 이러한 우려를 공유하였다.¹⁰²⁾ 이에 반해 영국, 프랑스, 이태리 등은 독일에 가혹한 배상 의무를 부담시킬 것을 주장하였다. 유럽 국가들은 안보 문제를 바탕으로 향후 독일의 재무장을 억제하는데 인식을 같이 하였다.¹⁰³⁾

1951년 샌프란시스코조약과 관련하여 중요한 점은 1919년 베르사유조약 제231조를 비롯한 배상 형식이 효과적으로 구현되지 못하였다는 역사적 사실에 대한 Dulles의 인식이다. 즉, Dulles는 1919년 베르사유조약에 규정된 배상 형식을 설계하였지만, 이러한 배상 형식이 근본적인 문제점이 있다고 판단하였다는 점이다.¹⁰⁴⁾ 이러한 Dulles의 경험은 1951년 샌프란시스코조약에서 소위 전쟁 유죄 조항의 누락 및 배상 형식의 유연화를 통하여 일본에 유리한 평화조약으로 1951년 샌프란시스코조약이 성안되는데 적지 않은 기여를 한 것으로 이해할 수 있다.

1947년 대이태리평화조약에 규정된 배상 관련 사항도 1951년 샌프란시스코조약에 영향을 미쳤다. 1947년 대이태리평화조약 제74조는 알바니아, 에티오피아, 그리스, 소련, 유고슬라비아에 대한 이태리의 배상 의무를 규정하고 있는데, 중요한 점은 수혜국이 이태리에 필요한 원자재를

101) C. Schmitt, *The Nomos of the Earth in the International Law of the Jus Publicum Europaeum* (G. Ulmen trans., Telos Press, Ltd., 2003), pp. 267-269. 1919년 베르사유조약 제231조 관련 논쟁에 관한 개략적 설명은 R. Lesaffer, “Aggression before Versailles,” 29 *European Journal of International Law* (2018), pp. 803-805 참조.

102) R. Pruessen, *John Foster Dulles: The Road to Power* (Free Press, 1982), pp. 45-47, 52-58, 76-105, 392-397.

103) *Id.*, p. 34.

104) R. Immerman, *John Foster Dulles: Piety, Pragmatism, and Power in U.S. Foreign Policy* (Rowman & Littlefield Publishers, 1998), p. 10.

제공한다는 조건을 전제로 하고 있다는 점이다. 아울러, 1947년 대이태리평화조약은 배상 부담이 이태리의 경제재건에 방해가 되어서는 아니 된다는 점도 규정하고 있다. 이러한 전후 배상 관련 공식은 사실상 약간의 수정을 거쳐 1951년 샌프란시스코조약에 채택된 것으로 강승모 박사는 설명한다.¹⁰⁵⁾ 강승모 박사는 유럽의 전후 배상 관련 경험과 이에 대한 반성으로 인하여 일본에 대한 배상 형식에 관하여 연합국의 합의가 성공하지 못할 것이라는 전망이 팽배했던 것으로 추측한다.¹⁰⁶⁾

‘전쟁 유죄 조항’으로 대표되는 1919년 베르사유조약이 표출한 전통적 평화조약과의 단절성을 1951년 샌프란시스코조약에서 찾을 수 없다는 이유로 1951년 샌프란시스코조약을 과거로 회귀한 평화조약이라고 주장하는 것은 여러 가지 비판에 직면할 수 있다. 1919년 베르사유조약과 1951년 샌프란시스코조약이 비교 대상이 될 수 있는지, 1919년 베르사유조약에 규정된 전쟁 유죄 조항이 이후 평화조약에 반드시 규정되어야 하는 것이라는 점에 대하여 국제사회가 공통된 인식을 가졌는지 등의 측면에서 비판이 제기될 수 있을 것이다. 그러나, TWAIL 측면에서 초점을 맞추는 사항은 강대국의 이해관계에서 희생된 약소국의 이해이다.

극동위원회(FEC)의 미국의 일본에 대한 입장에 대한 반응, 특히 필리핀의 반응은 강대국의 이해관계에서 약소국의 이해가 어떻게 수정되는지를 잘 보여준다. Dulles의 임명 이전부터 미국은 이미 일본으로부터 추가적인 배상을 요구하지 않기로 결정하였고, 이러한 배상 형식 관련 Dulles의 7개조 각서가 극동위원회 회원국에게 회람되었을 때, 필리핀은 반대하였다.¹⁰⁷⁾ Dulles는 필리핀을 다루기 쉬운 국가로 간주하였고, 배상 대신 안보 보장을 조건으로 필리핀의 주장에 대응하였다.

필리핀 Neri 외무장관은 1919년 베르사유조약을 정의의 원칙에 입각한 평화조약으로 강조하고, 전쟁을 유발한 국가가 배상 의무에서 벗어나는 것은 평화로 귀결되지 않고 오히려 평화의 파괴를 유발할 것으로 주장하였다.¹⁰⁸⁾ 강승모 박사는 필리핀의 이러한 주장은 Dulles에게 1919년 베르사유조약의 실패를 상기시키는 것이었으며, 이에 미국은 필리핀에 배상 대신 안보 보장을 제시함으로써 미국과 필리핀과의 교착상태를 해결할 수 있었던 것으로 설명한다.¹⁰⁹⁾

4. 1951년 샌프란시스코조약에 대한 TWAIL의 접근: 한계와 전망

평화조약이 지배-피지배 및 억압, 복종 등의 식민주의의 핵심을 반영하는 경우, 이러한 점은 TWAIL의 주된 비판 대상이 된다. TWAIL의 관점에서 주요 쟁점은 승전국이 패전국에 대한 억압, 지배 및 착취를 통해서 어떠한 이익을 달성하고자 하며, 이러한 승전국의 전략이 전쟁 이후 국제질서를 형성하는 평화조약에 어떻게 수용되는 지이다. 환언하면, 평화조약의 내용이 지배-피지배 구조를 유지 및 강화한다면, 아무리 이상적인 조건을 규정하고 평화 및 화해를 도모한다고 하여도 이는 패권주의 및 식민주의를 유지하고 강화하는 불공정한 국제규범일 뿐이다.

일본이 제1차 대전 시기부터 국제사회의 주요 국가, 소위 문명국가로 인식되었다는 점에서 1951년 샌프란시스코조약에 규정된 일본에 대한 유화적인 입장의 근거를 찾을 수 있을 것이다. 물론, 이러한 가정에 대하여 문명국가로 간주되던 독일과 이태리가 1919년 베르사유조약과

105) S.M. Kang, *The Crafting of the Treaty of Peace with Japan, 1945-1951*, Ph.D Dissertation, The London School of Economics and Political Science (2020), p. 139.

106) *Id.*, p. 140.

107) *Id.*, p. 144.

108) *Id.*, p. 149.

109) *Id.*, pp. 150-152.

1947년 대이태리평화조약에 의해 일부의 주장과 같이 가혹한 배상 책임을 부담하게 되었다는 점을 감안할 때, 문명국가라는 조건이 평화조약의 구체적 내용에 별다른 영향을 미치지 못하는 것이라고 반박할 수 있을 것이다. 그러나, 바로 이러한 점에서 다시 문제가 제기된다. 일본은 왜 예외적인 대우를 받았으며, 그 원인은 무엇이었냐는 것이다.

지정학적 맥락에서 서구 강대국들에게 유럽 지역보다 아시아 지역은 전략적 이해에서 덜 중요한 지역으로 인식되었을 가능성이 있다. 물론, 1951년 샌프란시스코조약의 성안 과정에서 냉전의 맥락에서 미국의 동아시아 지역의 패권 유지가 반영되었다는 사실은 아시아 지역의 전략적 이해에서의 중요성을 보여준다. 그럼에도 불구하고, Dulles가 미국의 이익을 위하여 단죄가 아닌 화해를 1951년 샌프란시스코조약을 관통하는 주요 성격으로 설정할 것을 주도함으로써 일본의 전쟁 책임, 나아가 일본의 침략 전쟁에 희생된 실제 피해국의 권리 구제 및 이해가 제대로 구체화되지 않은 것이다.

TWAIL 측면에서 검토할 때, 1951년 샌프란시스코조약은 제1세계 국가의 이해를 위하여 제3세계 국가 및 사람의 이해와 권리가 정당하게 검토되지 않은 평화조약으로 평가될 수 있다. TWAIL의 비판적 입장은 1951년 샌프란시스코조약을 둘러싼 문제, 특히 독도 관련 영토 문제에 있어서 주류 국제법 이론인 법실증주의가 해결하지 못하는 문제를 접근하는 데 도움을 줄 수 있다. 1951년 샌프란시스코조약에 대한 법실증주의의 접근은 조약의 해석에 중점을 두며, 1951년 샌프란시스코조약이 어떠한 배경에서 어떠한 목적으로 체결되었는지의 문제는 사실상 다루지 않는다. 이러한 법실증주의의 경향은 Anghie가 지적한 바와 같이 법실증주의의 해석 대상이 되는 국제법적 문제가 사실상 식민주의와 불가분의 관계를 갖기 때문이다.¹¹⁰⁾ 이러한 맥락에서 TWAIL의 접근은 1951년 샌프란시스코조약에 대한 대안적 출발점을 제시할 수 있다.

그러나, TWAIL을 적용하여 1951년 샌프란시스코조약을 비판적으로 검토하기 위해서는 극복해야 할 여러 가지 문제가 있으며, 이러한 문제들은 쉽지 않은 문제이다. 다음과 같은 본질적 문제가 TWAIL의 접근에 있어서 제기될 수 있다. TWAIL이 서구 중심적 국제법학방법, 법실증주의에 대한 비판에서 시작되었다는 점은 주지의 사실이다. 비판적 시각을 적용하기 위하여 선결 요건은 비판의 대상이 존재하여야 한다. 즉 이항대립의 구조가 어떻게 설정될 수 있으며, 설정된 이항대립의 구조가 어느 정도로 수용될 수 있는지가 관건이다.

1951년 샌프란시스코조약에 대한 TWAIL 측면에서의 비판은 학문 분야에서는 어느 정도 수용될 수 있으며, 이러한 접근이 1951년 샌프란시스코조약이 야기한 난해한 문제, 즉 독도 관련 문제에 대하여 새로운 시각을 줄 수 있다는 점은 부인하기 어렵다. 그러나, 1951년 샌프란시스코조약의 해석 및 적용에 관한 분쟁이 구체화되고, 이러한 분쟁의 해결 수단으로 사법적 해결이 선택될 경우, TWAIL의 비판적 시각이 어느 정도로 수용될 수 있는지는 의문이다.

새로운 논리 개발을 위하여 TWAIL을 활용하는 경우, TWAIL의 주장이 가능하도록 문제의 성격을 재구성하는 이른바 프레이밍이 필요하다. TWAIL의 프레이밍은 장점과 단점을 동시에 갖는다. TWAIL은 법실증주의 국제법학방법을 비판하기 위하여 역사학, 정치학, 사회학, 철학, 인류학 등 인접 학문으로부터 통찰을 활용한다. 1951년 샌프란시스코조약의 식민주의 성향 및 제국주의의 유산에 대한 비판은 주로 사료를 중심으로 한 역사학에서 시도되었다. 국제법에서도 1951년 샌프란시스코조약의 성안 과정에서 논의된 쟁점, 특히 일본의 영토 관련 미국과 일본의 교섭사를 중심으로 1951년 샌프란시스코조약의 문제점을 제시한다. 물론, 1951년 샌프란시스코조약의 성안사를 검토하는 것이 매우 중요한 가치를 갖는다는 점은 부인할 수 없다. 그러나, 이러한 접근

110) Anghie는 국제법의 본질적 성격으로 식민주의 및 제국주의를 제시한다. A. Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge Univ. Press, 2005) 참조.

은 사실상 역사학적 접근 방법을 차용한 것이며, 기껏해야 국제법에 대한 역사적 접근에 지나지 않는 것으로 간주될 수 있다.

이러한 맥락에서 1919년 베르사유조약에 대한 국제법의 역사적 접근의 유용성은 1919년 베르사유조약이 과거 전통 평화조약과 어떠한 차이점이 있는지, 이러한 차이는 왜 발생하게 되었는지를 이해하는 데 도움이 된다는 점에서 찾을 수 있다. 1951년 샌프란시스코조약에 대한 성안사를 분석한 국제법 연구를 보면, 연대기적 구성을 취하면서, 특정 시점에서는 이러한 점이 제시되었고, 특정 시점에서는 이러한 점이 생략되었다는 진술을 주로 활용한다. 과연 이와 같은 역사적 연대기적 접근이 1951년 샌프란시스코조약의 국제법적 검토에 있어서 어떠한 의미를 가질 수 있는 것인가? 물론, 미국의 동아시아 지역에 있어서의 이해가 1951년 샌프란시스코조약의 일본에 대한 관대한 성격을 형성하는 데 주된 원인이 되었고, 이러한 맥락에서 일본의 침략전쟁에 희생된 국가 및 인민의 이해가 무시되었다는 점은 사료를 통해서 명백히 밝혀질 수 있다.

그러나, 이를 부인하는 측에서는 상기한 역사적 사실에도 불구하고 1951년 샌프란시스코조약의 역사적 측면과 국제법적 측면은 별개의 문제이며, 이를 통합하여 접근하는 것은 바람직하지 않다는 주장을 할 수 있는 것이다. 물론, 조약해석에 있어서 문언해석 외의 목적론적 해석 및 의사주의 해석이 가능하지만, 이러한 해석 방법을 취하더라도 1951년 샌프란시스코조약이 서구 국가, 특히 미국의 이해가 절대적으로 반영된 조약이라는 점을 주장할 수 있을 뿐, 1951년 샌프란시스코조약의 부적법화를 주장하기에는 무리가 있다.

결국, 1951년 샌프란시스코조약에 대한 TWAIL의 비판은 출발부터 큰 어려움에 직면하게 된다. 따라서, 조약해석의 문제로 1951년 샌프란시스코조약의 문제가 축소되지 않도록 보다 큰 프레이밍이 필요한 것이다. 즉, 식민주의의 유산(legacies of colonialism)에 대한 학제간 접근(interdisciplinary approach)의 필요성을 강조하면서 1951년 샌프란시스코조약 그 자체를 문제화하는 프레이밍 전략을 취해야 한다.

그러나, 이러한 프레이밍은 학제간 접근이라는 유용성으로부터 도움을 받을 수 있겠지만, 자칫하면 국제법적 문제를 국제법 외에서 다루게 되는 위험도 유발할 수 있다. 사실, TWAIL은 법실증주의가 야기한 문제에 대한 비판에는 강점이 있지만, 이러한 문제에 대하여 적절한 해결 방안을 제시하지 못한다는 약점을 갖는다. TWAIL이 시도하였던 신국제경제질서, 해양법, 개발, 국제투자 분야에서의 실패라는 역사적 사실을 무시할 수 없는 것이다.

TWAIL이 폭로한 문제에 대하여 적절한 해결 방안을 제시하지 못하는 이유는 국제법 구조 자체에서 찾을 수 있다. 즉, 국제법이 식민주의적 성향을 유지 및 강화하는 구조라면, TWAIL은 이에 대한 비판은 가능할지라도 해결 방안을 제시하는 것은 사실상 불가능하다. 그렇다면, 유일한 방법은 기존 국제법 구조를 파괴하고 새로운 국제법 구조를 형성하는 것인데, 이러한 거대 전략은 현실적으로 단기간에 달성될 수 없으며, 이러한 전략 자체에 대하여 여전히 국제법의 주요 주체인 국가가 어떠한 입장을 취할 것인지도 불명확하다.

최근 반식민주의를 강조하는 국제법적 접근이 시도되고 있으며, 네덜란드의 인도네시아에 대한 식민주의 배상 판결 및 CARICOM의 반식민주의 관련 판결이 진행되고 있다는 점에서 식민주의 유산에 대한 국제법적 평가가 이루어지고 있는 점은 반식민주의 프레이밍에 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 그러나, 네덜란드의 인도네시아에 대한 식민주의 배상 판결은 식민주의 자체에 대한 국제법적 평가라기보다 네덜란드가 식민주의를 시행하면서 자행한 비인도적 행위에 대한 배상이라는 점에서 한계가 있다.

물론, 2002년 UN총회에서 채택된 Durban 선언 등에서 국제사회의 인종차별, 외국인 혐오 및 편협함에 대한 우려가 표명되었고, 이는 노예제도 및 식민주의의 유산이라는 점이 강조되었으

며, 현재에도 이에 대한 논의가 진행되고 있다는 점¹¹¹⁾은 반식민주의에 대한 국제법적 접근에 있어서 매우 환영할만한 것이다. 그러나, 이러한 반식민주의에 대한 국제법적 해결이 주로 인권법을 통한 배상에 중점을 두고¹¹²⁾, 배상에 대하여 여전히 강력한 정치적 및 법적 저항이 있다는 점¹¹³⁾에서 반식민주의를 주장하는 국제법 구조의 형성은 여전히 어려운 문제에 봉착하고 있다는 점을 부인할 수 없다.

TWAIL 측면에서 1951년 샌프란시스코조약에 대한 비판적 검토의 진행은 TWAIL의 본질적 한계를 인식하는 점에서 출발하여야 한다. TWAIL이 1951년 샌프란시스코조약의 문제점, 특히 식민주의의 유산이라는 점을 강조하는 전략에 있어서는 매우 큰 활용 가치를 가지나, 이후의 구체적인 국제법적 접근을 진행하는데 있어서 TWAIL의 주장은 적절한 변형을 거쳐 제시되어야 한다. 그러나, 어느 정도의 변형이 적절한 것인지 또한 매우 결정하기 난해한 문제이다. 적절한 변형이란 결국 법실증주의 이론에 근거한 기존 국제법적 담론 및 메커니즘과 어느 정도 부합하게 TWAIL을 변형시키는 것인데, 이는 자칫 TWAIL 본래의 성격을 상실하게 되는 위험성을 수반한다.

궁극적으로 TWAIL이 제시하고 형성하고자 하는 국제법 구조를 국제공동체가 수용한다면, TWAIL 측면에서 1951년 샌프란시스코조약에 대한 비판적 주장은 국제공동체의 지지를 얻게 될 것이다. 이러한 국제공동체의 국제법 구조에 대한 인식 변화에 따라 1951년 샌프란시스코조약은 동아시아지역의 단순한 평화조약이 아니라, 동아시아의 평화를 위협하며 식민주의의 유산을 21세기까지 지속시키는 문제의 주된 원인이라는 점이 밝혀질 것이다.

VI. 결론

해결되지 않은 과거는 현재를 제한하며, 미래에 영향을 미친다. 국제사회의 기본 규범으로서 국제법은 국제사회의 변화를 반영하며, 국제법에 반영된 국제사회의 변화는 국제사회의 구조를 변경하는 중대한 사건이 발생하기 전까지 정태적 성격을 갖는다. 국제법의 통태적 발전에 있어서 평화조약은 이러한 의미에서 중요한 역할을 하는데, 평화조약은 국제사회의 기존 구조를 붕괴한 사건을 다루고, 새롭게 형성되는 국제사회의 구조에 대한 청사진을 제공하기 때문이다.

국제사회의 역사를 돌아볼 때, 국제사회는 보다 안전하고 보다 평화로운 국제사회의 수립을 위해 노력해왔다. 이러한 맥락에서 1919년 베르사유조약에 내포된 전통적인 평화조약과의 단절성은 국제사회가 더는 전쟁의 참화에 따라 파괴되는 것을 원하지 않는 국제사회의 명확한 의지를 반영한 것으로 평가될 수 있다. 비록, 전후 배상이라는 측면에서 논의되었지만, 소위 '전쟁 유죄 조항', 즉 전쟁을 유발한 국가에게 전쟁에 대한 책임을 묻는 1919년 베르사유조약은 평화조약의 측면에서 바라 본 국제법의 발전에 있어서 매우 중요한 함의를 갖는다.

1919년 베르사유조약이 오히려 2차 대전을 유발한 주요 원인이 되었다는 주장의 정치적 함의를 무시할 수 없지만, 그럼에도 불구하고 국제사회가 전쟁에 대한 책임을 묻고자 했다는 점에서 평화조약으로서 1919년 베르사유조약의 가치를 쉽게 부정하기 어렵다. 복잡다기한 정치적 맥락이 작용하였겠지만, 이러한 1919년 베르사유조약에 투영된 의지가 1951년 샌프란시스코조약에서 찾을 수 없다는 점은 평화조약, 나아가 국제법의 구조적 성격의 변화에 있어서 매우 아쉬운

111) UNGA, Res A/74/321, Elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance: comprehensive implementation of and follow-up to the Durban Declaration and Programme of Action, 21 August 2019.

112) *Id.*, paras. 26-35.

113) *Id.*, paras. 45-54.


점으로 생각된다.

물론, 1919년 베르사유조약의 단절성 또한 정치적 맥락에서 제시된 것이고, 나아가 전쟁 관련 배상 조항을 주도하였던 국가에 의해서 그러한 단절성이 포기되었다는 사실을 주장하면서 1919년 베르사유조약의 가치를 폄하할 수도 있을 것이다. 아울러, 1951년 샌프란시스코조약은 당시 정치적 역학 관계에서 얻을 수 있는 최상의 결과였다고 강변할 수 있을 것이다. 그러나, 이러한 주장을 수용한다면, 국제법의 발전에 있어서 지향점을 찾을 수 없게 되는 결과를 초래할 것이다. 국제사회의 구조 변화를 반영하는 국제법이 당시 국제정치적 역학관계에 따라 좌우되는 것으로 이해한다면, 이는 국제법의 존재 이유에 대한 중대한 도전이 되기 때문이다.

불행히도 1951년 샌프란시스코조약은 독도 문제를 비롯한 동아시아 지역 관련 분쟁의 역사적 원인이 되고 있다. 특히, TWAIL의 시각에서 볼 때, 1951년 샌프란시스코조약은 강대국이 주도하는 국제질서의 재편에서 약소국의 이해와 권리 구제가 의도적으로 희생된 평화조약으로 인식될 수 있다. 직면한 국제법적 문제에 대하여 역사적, 비판적 입장을 취하는 TWAIL의 접근은 강대국에 의한 실제 피해국인 약소국 이해의 경시라는 측면으로 1951년 샌프란시스코조약의 성격을 규정함으로써 법실증주의에 입각한 1951년 샌프란시스코조약의 개별 조항 분석이라는 한계를 극복할 수 있는 대안적 시각을 제공할 수 있다.

물론, TWAIL의 접근이 1951년 샌프란시스코조약이 노정하는 문제점에 대한 최선의 해결방안을 제시할 수 있는 것은 아니며, 1951년 샌프란시스코조약에 TWAIL을 적용하는 것에는 매우 복잡하고 해결하기 어려운 문제점도 없지 않다. 그럼에도 불구하고, TWAIL의 시각에서 1951년 샌프란시스코조약에 대한 비판적 검토가 필요한 이유는 현재는 물론이며 미래까지 영향을 미칠 수 있는 과거에 대한 반성이 필요하기 때문이다.

‘전쟁 유죄 조항’이 왜 1951년 샌프란시스코조약에서 누락되었는지, Dulles는 1919년 베르사유조약에서 보여준 입장을 왜 1951년 샌프란시스코조약에서는 스스로 포기하였는지, 냉전이라는 국제관계의 역학관계가 1951년 샌프란시스코조약에 어느 정도로 결정적인 영향을 미쳤는지에 대한 더욱 상세한 연구가 필요하다는 점은 명확하다. 그러나, 1951년 샌프란시스코조약의 성격을 성급한 평화와 끔찍한 탐욕(Hasty Peace, Nasty Greed)으로 이해하는 한, 1951년 샌프란시스코조약은 TWAIL의 감시에서 벗어날 수 없을 것이다. 1951년 샌프란시스코조약은 국제법이 1951년 샌프란시스코조약에서 유발되는 문제를 해결한 능력이 있는지를 계속해서 문의해왔다. 이제는 1951년 샌프란시스코조약이 문의하는 문제에 대하여 답을 할 시점이라고 생각되며, 이러한 점에서 1919년 베르사유조약과 1951년 샌프란시스코조약의 비교 및 TWAIL의 접근이 만족할만한 답을 찾는데 있어서 도움이 될 것으로 생각된다.



샌프란시스코 평화조약 체결
70주년 기념 공동 학술회의

제1세션

● [좌장] 정인섭 (서울대학교, 전 대한국제법학회장)

샌프란시스코 평화조약과 국제질서: 비교적 관점에서

베르사유체제평화체제와 샌프란시스코평화체제의 탄생:
거시적 비교구조론에서 한일관계론으로

[발표] 김승배 (충남대학교)

[토론] 이해영 (사법정책연구원)

베르사유평화체제와 샌프란시스코평화체제의 탄생 : 거시적 비교구조론에서 한·일관계론으로

김 승 배*

목 차

- I. 서론
- II. 두 평화체제의 구조에 대한 비교
- III. 베르사유평화체제와 한·일관계
- IV. 샌프란시스코평화체제와 한·일관계
- V. 결론: 함의 및 과제

I. 서론

이 발표문은 1919년에 탄생한 베르사유평화체제(Versailles Peace System)와 1951년에 탄생한 샌프란시스코평화체제(San Francisco Peace System)의 주요 이념을 비교한다.¹⁾ 평화조약(peace treaty)은 전후처리 체제를 구축하기 위해 당대를 지배하는 이념을 반영하여 작성된다. 이념을 포섭하여, 구현화, 명문화된 평화조약은 구조적 체제를 창출한다. 이러한 평화조약은 전후처리 체제의 중심축이 되어 새로운 평화체제(peace system)를 탄생시킨다. 평화체제의 공간영역에 속해 있는 인간들의 집합체인 특정 지역 혹은 국가는 평화체제의 이념 속에서 자율성과 구속성을 수용 또는 변용적으로 받아들인다. 한국과 일본은 독특한 양자관계의 역사와 더불어 두 평화체제를 매개로 한 관계도 맺고 있었다. 두 평화체제와 한·일관계의 복합 권력구도를 밝히는 것은 양국의 갈등과 상충이 평화체제의 요체에 있음을 조명하기 위함이다.

이 글은 두 평화체제의 비교와 이에 대한 한국/조선²⁾ 및 대한민국과 일본의 관계성을 '총칭

* 충남대학교

1) 베르사유평화조약은 제1장에 국제연맹규약을 규정했다. 독일에 대한 베르사유평화조약은 1919년 6월에 서명되었고, 1920년 1월에 발효되었다. 샌프란시스코평화조약은 1951년 9월에 서명되었고, 1952년 4월에 발효되었다.

2) 이 글에서 한반도를 둘러싼 명칭 표기의 분류법은 기본적으로 대한제국(1897-1910), 한국/조선(1910-1945), 남한(1945-1948), 북한(1945-1948), 대한민국(한국, 1948-), 조선민주주의인민공화국(북한, 1948-)으로 한다. 단, 한국/조선(1910-1945)에 관해서는 미리 주의점을 밝혀둔다. 1897년 고종은 조선 국호를 대한으로 바꾸고 몸소 황제에 오르면서 대한제국의 수립을 선포했다. 1910년 한국병합조약에 관해서는 여전히 한·일 간에서 법적 논쟁이 있으나, 대한제국이 일본의 '실체적 영토'가 된 것은 사

적인 연계성'의 관점으로 고찰한다. 이는 베르사유평화체제와 샌프란시스코평화체제의 '수평적 비교'를 통해 평화체제 간의 공통성과 상이성을 부각시킴으로써 동아시아 지역을 포섭한 평화체제의 성격을 밝히는 것이다. 그리고 평화체제에 속해 있었던 한국/조선, 대한민국과 일본에 대한 평화체제의 수직적 영향력을 살펴봄으로써 한·일관계론을 논한다.

II. 두 평화체제의 구조에 대한 비교

전쟁의 원인이 인간의 심리적 요인이나 개별국가의 특성보다 무정부상태라는 국제정치적 구조에 있다는 관점은 국제정치학의 발전에 크게 기여했다. 그러나 이러한 구조결정론의 중요성을 인정하면서도 '전쟁이 일어난 원시적 원인'에는 인간의 '결정적 판단'이 차지하는 바가 크다. 비물질적인 요소들 중에서 특히 인간의 관념은 인간에 의한 인간 간의 물리적 충돌을 일으킨다.

평화조약 역시 인간의 관념을 통해 만들어진다. 역사적인 평화조약들에는 전쟁의 종료에 따른 평화의 회복과 선언, 영토의 할양 또는 변경에 따른 재편성, 그리고 배상 조문 등이 포함된다. 전쟁보다 평화의 실천은 더욱 광범위하고 추상적일 수도 있으나, 전쟁을 공식적으로 마무리한 평화조약은 평화체제라는 구조를 만든다. 평화체제는 일정기간 지속한다.

1919년에 탄생한 베르사유평화체제와 1951년에 탄생한 샌프란시스코평화체제는 국제적 환경과 배경, 평화체제 구성 국가들의 권력관계라는 차원에서 분명히 상이성이 있다. 두 평화체제가 탄생하게 된 원인은 각각 제1차 세계대전과 아시아-태평양전쟁 때문이었다. 전자의 결과로서 체결된 베르사유평화조약은 패전국인 독일에, 후자의 결과로서 체결된 샌프란시스코평화조약은 패전국 일본이라는 하나의 국가에 집중된 것이었다. 서로 다른 전쟁의 결과는 서로 다른 구조의 평화체제를 구축했다. 그럼에도 두 평화체제를 지탱한 것은 국제연맹과 국제연합이라는 20세기의 국제기구였다.

실이다. 한국병합조약 조문에는 대한제국을 줄인 명칭인 “한국”이 사용되었다. 이 조약의 발효와 더불어 1910년 8월 29일 일본에 의해 ‘한국의 국호를 고쳐 조선이라 칭하는 건(韓國ノ國號ヲ改メ朝鮮ト稱スルノ件)’이 즉시 발령되었다. 근대적 주권국가였던 ‘한국’은 ‘조선’이라는 지역명칭으로 격하되었다. 일본 학계에서는 1910년부터 1945년 또는 1948년까지를 거의 조선이라고 표기한다. 한국 학계에서는 한국 또는 식민지 조선이라고도 표기하는 경우가 있다. 그러한 표기법에 대해, 이 연구에서 ‘한국/조선’이라고 복합적으로 표기하는 이유는 다음과 같다. 첫째, 1965년 체결된 한일기본조약 제2조에는 “1910년 8월 22일 및 그 이전에 대한제국과 대일본제국 간에 체결된 모든 조약 및 협정이 이미 무효임을 확인한다.” 라고 규정하고 있다. 제2조에 규정된 “이미 무효(already null and void)”가 1910년 당시부터 무효인지, 병합조약은 합법이었으나 1965년 기본조약은 그것을 무효라고 확인한 것인지, 한국과 일본 정부 간의 해석은 서로 상충한다. 둘째, 본고에서는 1919년에 탄생한 베르사유평화체제에 초점을 맞추고 있고, 세계사적 흐름과 더불어 탄생한 ‘대한민국 임시정부’의 ‘한국’을 중요시했다. 현행 헌법에는 “3·1운동으로 건립된 대한민국임시정부의 법통”이라고 규정되어 있다. 당시 임시정부가 ‘대한’이란 명칭을 사용한 데에는 일본이 대한제국의 국호를 빼앗았기 때문에 이를 다시 살리려는 의도도 있었다. 그러나 1910년 직후부터 이미 ‘한국’을 사용한 광복운동가들이 있었던 한편 ‘조선’을 사용한 자도 있었다. 상대적으로 짧았던 대한제국의 기간과 기억에 비해 500년 이어진 조선(1392-1897)이라는 명칭이 가지는 친숙성과 침투성을 생각해볼 필요가 있다. 본고에서는 이러한 구도에 주의를 기울이면서 다른 한편 정치학적 개념 명칭인 ‘한국/조선’과 지역 명칭인 ‘한반도’의 교집합에도 주목했다. 필자가 확인한 바에 따르면, 근대에서 “韓半島”라는 명칭은 적어도 1900년 8월 8일자 『황성신문』에서 사용되어 있었다. 그렇지만, 광복운동가들은 자신들을 ‘한반도인’이라고는 하지 않았다. 광복운동가들의 정체성은 지역명칭이 아니라 나라 이름과 관련된 ‘한국인’, ‘조선인’ 또는 ‘한인(韓人)’이었다.

1. 두 평화체제가 탄생한 시대성

두 평화체제는 제국주의 시대의 연장선에서 탄생했고, 식민주의를 변용시켰다. 1789년 프랑스 혁명부터 1914년 제1차 세계대전까지를 “장기 19세기(The Long 19th Century)”라는 시대개념으로 포괄한 홉스봄(Eric John Ernest Hobsbawm)은 세부적으로 1875년부터 1914년 제1차 세계대전 발발까지를 “제국의 시대(The Age of Empire)”라고 규정했다. 부르주아 계급이 추진했던 자본주의의 축적된 잉여자본은 아시아와 아프리카를 투여 지역으로 설정했고, 이것이 서구 열강들의 식민지 획득경쟁의 원동력이 되었다는 것이다.³⁾

베르사유평화체제의 가장 큰 공헌자였던 윌슨(Woodrow Wilson)의 민족자결 원칙은 세계각지에 확산되었다는 측면에서 “윌슨주의적 순간(Wilsonian Moment)”이었다.⁴⁾ 물론 그의 주장은 결국 동방지역에만 적용되었지만, ‘공식적 식민지’ 획득을 부정함으로써 기존 식민주의를 변용시켰다. 제국주의 국가들은 새로운 식민지 획득의 정당성을 잃었다는 것이다. 그러나 베르사유평화조약에 내재된 국제연맹규약은 위임통치 제도(제22조)를 규정함으로써 ‘문명’과 ‘인종’의 관념적 사고가 여전히 지배적이라는 점을 보여주었다.⁵⁾ 무엇보다 전승한 강대국들은 이미 유지하고 있는 자신들의 식민지를 해체시키지 않았다. 분명히 베르사유평화체제는 식민주의를 변용시켰지만, 이는 세력권의 새로운 형태였다. “식민지 없는 제국주의(Imperialism without Colonies)”라는 개념은 식민지 획득을 대체하는 세력권의 팽창을 의미했다.⁶⁾ 그렇지만 베르사유평화체제의 탄생을 식민주의를 변용시켰다고 하더라도 이미 제국주의 국가들이 유지하고 있었던 식민지는 오히려 기정사실로 인정되었다. 즉, 베르사유평화체제는 ‘제국주의에 의한 식민지 보존(Preservation of Colony by Imperialism)’을 가능케 했다.

냉전과 열전(6·25전쟁) 속에서 탄생한 샌프란시스코평화체제 역시 제국주의 시대의 연장선에서 탄생했다. 샌프란시스코평화체제의 배경적 국제조약은 국제연합헌장이었다. 샌프란시스코평화조약 전문(前文)에는 일본의 국제연합 가입 신청을 천명했다. 이와 더불어 전문에는 국제연합헌장 ‘제9장: 경제적 및 사회적 국제협력’의 제55조와 제56조가 명시되어 있고, 아울러 “국제연합헌장의 원칙을 준수”함이 명기되어 있다. 따라서 샌프란시스코평화체제 탄생의 결정적 시점은 1951년이었으나, 일본의 항복 전에 창립된 국제연합과 이 국제조직에 법적 정당성을 부여한 국제연합헌장과의 연장선에서 샌프란시스코평화조약을 생각해야 할 것이다.

1919년 국제연맹규약의 이념에 영향을 주었던 스머츠(Jan Smuts)는 1945년 국제연합헌장 전

3) 특히 제국주의라는 용어는 19세기 중반 나폴레옹 3세 하의 프랑스와 그 후의 영국에서 많이 사용하기 시작되었다. 이때 제국주의는 영토 확대를 지향하는 것을 의미했다. 1902년 『제국주의론』을 출판한 영국 경제학자 존 홉슨(John A. Hobson)은 영국이 남아프리카에서 펼친 보어전쟁을 취재하여 제국주의 정책의 근간을 이룬 경제적 동기를 지적했는데, 이를 발전시킨 것이 레닌(Vladimir Lenin)이었다. 그는 1917년 『제국주의, 자본주의의 최고단계』에서 제국에 수반되는 자본주의에 의해 필연적으로 형성되는 독점자본을 비판했다.

4) Erez Manela, *The Wilsonian Moment: Self-Determination and the International Origins of Anticolonial Nationalism* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2007).

5) 제22조에는 “문명의 신성한 사명”이라는 명분으로 위임통치를 실시한다는 구절이 규정되었다. 근대적 의미에서의 ‘문명’은 18세기 후반에 프랑스에서 만들어지고, 계몽주의 사조와 결부되면서 탄생된 신조어였다. 19세기 ‘문명’은 인종이나 사회를 서열화시키는 근거가 되었다. 식민지 획득경쟁을 추진한 제국주의 국가들의 논리를 뒷받침하기도 했다. 노대환, 『문명』 (서울: 소화, 2010).

6) 두스(Peter Duus)는 1918년 이후, 유럽 국가들이 식민지 지배의 정당화에 사용한 것으로서, “위임통치”와 어떤 국가가 외부세력의 진입을 막으려고 하는 공동체의 형성, 그리고 그 공동체를 공고화시키는 “범(汎)내셔널리즘적 이데올로기”를 지적했다. Peter Duus, “Imperialism without Colonies: The Vision of a Greater East Asia Co-Prosperty Sphere,” *Diplomacy & Statecraft* 7(1) (1996).

문 기초에도 크게 관여했다. 그의 전문 기초안은 다소 수정되기는 했지만 대부분 채택되었다. 제 2차 세계대전 이전에 나타났던 “제국주의적 국제주의(Imperial Internationalism)”는 국제연합 창립의 시대도 관통했다.⁷⁾ 1945년 국제연합은 여전히 세력권의 유지를 묵인했다. 다만, 베르사유평화조약이 패전국 독일이 가지고 있었던 식민지를 해체시켰다면, 샌프란시스코평화조약 역시 제2조에 “코리아” 관련 조문을 규정함으로써 일정한 식민지 문제의 해체를 보여주기도 했다. 이는 베르사유평화조약처럼 패전국의 입지에 따른 영토 재편이었다. 국제연합 창립 이후에도 영국이나 프랑스 등은 여전히 식민지를 보유하고 있었다. 샌프란시스코평화체제가 탄생한 시대에도 역시 ‘흔들리지 않는 제국주의자들’이 존재했다. 1919년 평화조약에 국제연맹규약을 포섭한 베르사유평화체제와 1951년 국제연합헌장을 국제적 배경으로 한 샌프란시스코평화체제는 분명히 국제주의를 표방했다. 두 평화체제는 19세기적 식민주의와 결별했지만, 이는 ‘전쟁’ 결과에 수반된 것이었을 뿐, ‘식민지’를 위한 것이 아니었다.⁸⁾ 두 평화체제는 ‘국제주의의 진보적 확장’과 ‘제국주의의 온존’이라는 측면을 동시에 보여주는 ‘국제주의 속의 제국주의(Imperialism in Internationalism)’의 흔적을 남겼다.

2. 두 평화체제에 내재된 지역성

두 평화체제는 국제주의를 표방했다는 점에서 20세기 다국적 평화체제의 진보적 양상을 보여주었지만, 전통적 지역주의 발상을 부정하지는 않았다. 베르사유평화조약 제1장(1-26조)에는 국제연맹규약이 내포되었다. 1918년 윌슨이 주창했던 ‘14개조의 평화원칙’에는 대국(大國)과 소국(小國)의 구별 없는 ‘정치적 독립(political independence)’과 ‘영토 보전(territorial integrity)’이라는 구절이 있었는데, 이는 국제연맹규약 제10조 집단안보체제에 이식되었다.⁹⁾ 그런데, 이는 국제연맹 가맹 국가들에게만 해당된다. 따라서 이미 독립국가로 인정받은 국가 또는 민족자결 원칙으로 새로 독립을 인정받은 국가들이 국제연맹에 가맹한다면, 이미 가맹국이 직접적으로 지배하고 있는 지역에 대해서는 간섭하지 않는다는 규범을 존중하는 것이었다. 그리고 윌슨은 미국의 전통적 외교를 지지했다. 제10조의 보완으로 작성된 국제연맹규약(베르사유평화조약) 제21조 ‘지역적 양해(regional understanding)’에는 지역적 세력권의 보전을 의미하는 먼로주의가 규정되었다.¹⁰⁾ 즉, 집단안보체제가 확립되는 한편에서 기존의 지역주의적 세력권이 인정되었다.¹¹⁾

7) 이 개념의 주창자인 마조워(Mark Mazower)는 20세기 국제기구의 체계적인 국제기구의 성립과정에서 영국의 ‘제국주의적 국제주의’를 주목했다. 그는 영국을 신봉하던 스머츠 등을 통해 국제연합의 이데올로기를 조명했다. 보편적 권리를 포섭하는 국제연합 창립에 스머츠와 같은 백인 우월의 인종적 제창자가 관여한 것 자체가 제국주의적 국제주의의 체현이었다는 것이다. 스머츠는 자유주의, 이상주의적 언급에 신중했고, 제국의 도의적 사명감을 당연시했다. Mark Mazower, *No Enchanted Palace: The End of Empire and the Ideological Origins of the United Nations* (Princeton: Princeton University Press, 2009).

8) ‘민족자결’과 ‘식민지’ 문제를 연계하지 않았던 국제연합헌장이었지만, 1960년 12월 14일 국제연합 총회는 ‘식민지독립부여선언(Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples)’을 가결했다.

9) Article 10: The Members of the League undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League. In case of any such aggression or in case of any threat or danger of such aggression the Council shall advise upon the means by which this obligation shall be fulfilled.

10) Article 21: Nothing in this Covenant shall be deemed to affect the validity of international engagements, such as treaties of arbitration or regional understandings like the Monroe doctrine, for securing the maintenance of peace.

6·25전쟁 와중에 탄생한 샌프란시스코평화조약은 국제연합헌장의 의무들을 준수할 것을 규정한 평화조약이다. 샌프란시스코평화조약 '제3장: 안전(Security)' 제5조 (c)에서 연합국은 "일본국이 주권국가로서 국제연합헌장 제51조의 개별적 혹은 집단적 자위의 고유한 권리를 가진다는 것"과 "일본국이 집단적 안전보장 약정"을 자발적으로 체결하는 것을 승인한다"고 규정했다.¹²⁾ 이와 더불어 중요한 것은 국제연합헌장 제52-54조에 규정된 '지역적 약정'이었다. 제52조는 헌장 제1조와 2조에 규정된 국제연합의 목적과 원칙에 합치하면 "지역적 약정 또는 지역적 기관의 존재"를 받아들이는 것으로 규정했다. '지역적'인 것은 국제연합이 표방한 국제주의와 대립하지 않고, 지역적 분쟁에 대해서는 국제주의 원칙 속에서 '지역적'인 것을 통해 해결하는 것을 허용했다. 헌장 제52조는 국제연합이 다자적이든 양자적이든 지역 안보체제의 체결을 허용했고, 헌장의 목적과 원칙은 국제연합 창립 이후 지역 안보조약에 명기됨으로써 국제연합헌장에 적합한 안보조약들이 탄생했다. 샌프란시스코평화조약을 위해 미국과 교섭했던 외무성 조약국장 니시무라 구마오(西村熊雄)는 국제연합 하에서 5대국은 자신들과 동맹을 맺은 국가에 대해 강제조치를 실시하는 데 한계가 있다고 생각했고, 이를 보완하기 위한 것이 제52조 '지역적 약정'이라는 법이론을 중시했다. 따라서 "일본은 평화조약과 별도로 국제연합헌장에서의 지역적 약정을 미국과 체결하는 의도 하에서, 물론, 구체안을 마련하여 교섭에 임했다"는 것이다.¹³⁾

1919년 국제연맹규약 제21조를 통해 인정된 '지역적 양해'보다 국제연합 하에서 '지역적 약정'은 더욱 보편성을 가지게 되었다. 국제연합헌장의 정신은 이후 세계 지역에서 체결된 많은 군사동맹, 안보조약에 영향을 주었고, 공산주의 국가들¹⁴⁾에도 기본 원칙으로 삼았다. 국제연합헌장은 제2차 세계대전의 추축국과 맞선 연합국이 작성한 국제조약이었고, 이 헌장에 의해 수립되었다. 국제기구에 법적 정당성을 부여한 국제연합헌장은 샌프란시스코평화체제의 '국제적 배경'이었다. 두 평화체제에서 특히 안보에 있어 지역성은 국제주의와 대립하지 않고 공존했다.

3. 두 평화체제의 가혹성 또는 징벌성

두 평화체제에 내포된 가혹성 내지 징벌성 혹은 관대성에는 '선악'이라는 가치판단이 아니라, 전진성과 후퇴성이라는 양면성을 통해 보아야 할 것이다. 어떤 사상(事象)을 역사적으로 보는 인간들의 고찰의 힘은 현시점에서 과거를 볼 수밖에 없다는 한계점을 가지고 있기 마련이다. 베르사유평화조약이 제2차 세계대전의 원인(原因) 또는 원인(遠因)이 되었다는 견해는 일반적이다. 한편에서 베르사유평화조약에는 징벌성의 상징인 배상 조문(제231조; 이른바 War Guilt Clause)에 금액이 규정되지 않았고, 배상이 상대적으로 독일에 가혹한 것이 아니었다는 견해 역시 존재한다.¹⁵⁾ 그렇지만 베르사유평화조약 자체의 가혹성과 비가혹성이라는 쟁점 못지않게 중요한 것

11) 미국 대표단 법률고문이었으며, 국제연맹규약 작성과정에 직접 관여했던 밀러(David H. Miller)는 제 10조에서 파생된 것이 제21조였다고 했다. David H. Miller, *The Drafting of the Covenant* vol. 2 (New York: Putnam, 1928).

12) 물론 당시 일본의 집단적 자위권은 평화헌법과의 관련으로 금지되었으나, 2014년 집단적 자위권을 인정하는 일본의 안보 관련법 성립으로 가능하게 되었다.

13) 西村熊雄, 『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』(東京: 中央公論新社, 1999).

14) 1950년 2월 14일 중소우호동맹상호원조조약 전문에는 "일본제국주의의 부활 및 일본국의 침략 또는 침략행위에 대해 어떠한 형태로 일본국과 연합하는 나라의 침략"을 공동으로 방지하며, "국제연합의 목적 및 원칙에 따라 극동 및 세계의 장기에 걸친 평화 및 전반적 안전을 강화하는 것을 희망"한다고 규정했다.

15) 독일에 대한 응징이 결국 2차 대전의 원인이 되었다는 견해는 일반적이다. 그러한 측면에서 케인스(John Maynard Keynes)의 저서 『평화의 경제적 귀결(The Economic Consequences of the Peace)』은 더욱 주목을 받게 되었다. 한편 망투(E. Mantoux)는 오히려 케인스의 책이 2차 대전을 일으

은, 반(反)베르사유평화체제파의 인식이 1920년 나치당(Nazi Party)의 강령에 규정되었다는 역사적 사실이다.¹⁶⁾

베르사유평화조약은 전쟁을 일으킨 국가가 피해국에게 지불하는 배상(reparation)과 전쟁을 일으킨 국가가 피해국 국민에게 지불하는 보상(compensation; 제232조)을 명시했다. 베르사유평화조약의 내용이 패전국 독일에 가혹했다고 하더라도 피해 국가와 피해자들을 구별했다는 점을 고려해야 한다.

한편 샌프란시스코평화조약은 연합국에 배상을 지불하는 것을 “승인”하지만, 일본의 “존립 가능한 경제를 유지”하기 위해서는 현물배상의 형태를 취했다(제14조). 이에 따라 대부분의 연합국이 배상청구권을 포기했다. 샌프란시스코평화조약 역시 배상을 규정했지만, 그 방법과 이념의 측면에서는 베르사유평화조약과 상이했다. 근대적 평화조약의 역사에서 패전국에 배상을 통한 과대한 가혹성을 부여한 것은 20세기부터였다. 그럼에도 베르사유평화조약이 가지는 가혹성은 평화조약의 역사에서 특이한 차원에 있었다는 것은 명확하다. 따라서 가혹성을 보았을 때, 샌프란시스코평화조약은 베르사유평화조약에 비해 ‘가혹성이 후퇴’했고 관대했다는 지적은 맞지만, 샌프란시스코평화조약의 ‘관대성’은 평화조약의 역사에서 크게 어긋난 것도 아니었다. “평화조약은 타협에 불과하다”는 바텔(E. de Vattel)의 언급¹⁷⁾, 그리고 과거 서구적 평화조약에 보였던 ‘사면’, ‘망각’

킨 원인의 하나라고 주장했다. 그는 케인스의 책이 영국인들과 프랑스인들에게 자책감(meaculpism)이나 죄책감(guilt complex)을 심어주었고, 그러한 심리가 없었다면 1939-40년에 벌어진 일은 없었을 것이라고 했다. Étienne Mantoux; with an introduction by R. C. K. Ensor and a foreword by Paul Mantoux, *The Carthaginian Peace, or, The Economic Consequences of Mr. Keynes* (New York: Charles Scribner's Sons, 1952).

- 16) 1920년 2월 24일에 채택된 ‘국가사회주의 독일 노동자당(나치당)의 ‘25개조 강령(25-Punkte-Programm)’에는 다음과 같은 내용이 규정되었다. “1. 우리는 민족 자결권을 근거로 모든 독일인이 하나의 대독일로 결집하는 것을 요구한다. 2. 우리는 다른 나라에 대해 독일민족과의 동등한 권리를, 베르사유조약과 생 제르망-앙-레이조약(“St. Germain”)의 폐지를 요구한다. 3. 우리는 우리 민족을 부양하며 과잉인구를 이주시키기 위한 토지(식민지: “Kolonien”)를 요구한다. 4. 민족동포만이 시민(“Staatsbürger”)이 될 수 있다. 종파에 관계없이 독일민족의 피를 이어받은 자만이 시민이 된다. 따라서 유대인은 민족동포가 될 수 없다.” [밑줄강조] 후일 히틀러는 1925-26년 출간한 『나의 투쟁』에서 당 강령이란 “추상적으로 올바른 정치적 관념에 정치가의 실제적인 인식이 결부되어야만 한다”고 했다. 아돌프 히틀러, 이명성(옮김), 『나의 투쟁』 (서울: 홍신문화사, 2006). 히틀러는 당 강령이 변경되는 것에 비판적이었다. 1920년 강령 내용은 『나의 투쟁』의 출판 앞서 발표된 것이다. 나치당 강령은 다음과 같은 함의를 보여준다. 첫째, 나치당은 윌슨의 민족자결 원칙을 역설적 원칙으로서 사용했다. 둘째, 나치당은 가혹성의 상징인 배상 문제만을 특정적으로 지적하지 않고 독일민족의 권리를 부당하게 만든 베르사유 평화조약과 오스트리아에 대한 생 제르망-앙-레이평화조약을 지적했다. 히틀러의 출신국이었던 오스트리아는 1938년 나치에 의해 장악되었다. 셋째, 강령에 규정된 식민지 문제는 나치의 팽창적 지향성을 이미 드러내고 있었다. 지리학자이며 생물학자인 라첼(Friedrich Ratzel)이 1901년에 고안한 생존권(Lebensraum)이라는 용어는 히틀러도 자신의 저작에서 인용한 바 있는데, 강령에도 나치당의 지정학적 인식이 나타났다. 넷째, 독일민족과 대조된 유대인의 존재에 관한 부분이다. 이는 신에 대한 공물(供物)을 의미하는 ‘홀로코스트(Holocaust)’ 또는 파국과 파멸을 의미하는 ‘쇼아(Shoah)’를 예시(豫示)했다. ‘25개조 강령’ 제24조는 다음과 같다. “...당 자체는 특정한 종교적 신념에 묶이지 않으며 적극적 기독교(positive Christianity)의 입장을 지지한다. 적극적 기독교는 우리 내외의 유대적·유물론적 정신(Jewish-materialistic spirit)과 투쟁하며 근본적으로 내면에서만 달성되는 우리 민족의 영원한 구제를 확신시킨다.”
- 17) E. de Vattel; translation by Charles G. Fenwick; with an introduction by Albert de Lapradelle, *The Law of Nations, or, The Principles of Natural Law: Applied to the Conduct and to the Affairs of Nations and of Sovereigns* v. 3, Translation of the edition of 1758 (Washington, D.C.: Carnegie Institution of Washington, 1916). 스위스의 법학자이며 외교관이었던 바텔은 저명한 『국제법(Le droit des gens)』을 출간했다. 저서를 통해 주권국가의 중요성, 불간섭 원칙을 주장했던 바텔은 평화조약으로 평화를 회복하기 위해서는 엄격한 정의의 원칙보다 양보, 타협, 상이한 주장들 간의 정합성을 강조했다.

이라는 장치¹⁸⁾는 샌프란시스코평화조약과 상통하는 부분이 있다. 물론 과거 역사적 평화조약과 달리 샌프란시스코평화조약에서 배상 조문이 가지는 의미는 냉전과 연관된 것 역시 사실이다.

두 평화체제에서의 징벌성은 양면성을 가지고 있다. 베르사유평화조약 제227조는 국가수반의 책임을 명시했다.¹⁹⁾ 1871년에 제정된 독일제국헌법(Constitution of the German Empire) 제 11조에 규정되었듯이 독일 황제는 대외적으로 국제법상의 대표권, 선전포고권, 조약체결권을 가지고 있다. 개전 최종결정자가 빌헬름 2세에 있었다는 것은 명확했다. 독일의 패배로 빌헬름 2세는 네덜란드에 망명했기 때문에 그에 대한 소추 조문을 규정한 베르사유평화조약 제227조는 사문화 상태가 되었으나, 평화조약의 역사에서 국가가 아닌, 국가수반의 책임을 묻는 획기적인 조문이었다.

1889년에 공포된 대일본제국헌법(Constitution of the Empire of Japan)은 독일제국헌법을 모방했다. 독일제국헌법과 마찬가지로 강력한 군주제를 지향했던 대일본제국헌법 제13조는 천황의 외교권을 규정했다. “천황은 전쟁을 선언하고, 강화(講和)하며 제반 조약을 체결한다.” 그러나 아시아-태평양전쟁 개전 최종결정자인 히로히토(裕仁)는 처벌되지 않았다.²⁰⁾ 전쟁 최고책임자에 대한 징벌성은 후퇴했다. 그렇다고 해서 샌프란시스코평화조약에 징벌성이 없지는 않았다. 이 평화조약은 베르사유평화조약과 달리 전쟁범죄자들을 처벌했기 때문이다. 샌프란시스코평화조약 제 11조에는 극동국제군사재판소의 “재판을 승낙”한다고 규정했다. 샌프란시스코평화조약은 국제재판의 심리결과를 내포했다는 것이다. 도쿄재판(극동국제군사재판)이 식민지에 대한 관점이 부족했다는 비판은 타당하다.²¹⁾ 뿐만 아니라 법을 둘러싼 소급 문제, 승자에 의한 재판, 전쟁 결정 최고책임자에 대한 기소를 하지 않았다는 점, 국제정치의 권력관계가 반영되었다는 점에서 논쟁적 양면성이 있으나, 책임의 소재를 분명히 하면서도 책임자에 대한 처벌에 실패했던 베르사유평화조약²²⁾과 달리 샌프란시스코평화조약은 전쟁범죄자들에 대한 처벌을 수반했다. 두 평화체제의 구조를 비교했을 때, 징벌성에는 각각 전진성과 후퇴성이라는 양면성이 있다.

18) Philip Towle, *Democracy and Peacemaking: Negotiations and Debates, 1815-1973* (London and New York: Routledge, 2000).

19) Article 227: The Allied and Associated Powers publicly arraign William II of Hohenzollern, formerly German Emperor, for a supreme offence against international morality and the sanctity of treaties. A special tribunal will be constituted to try the accused, thereby assuring him the guarantees essential to the right of defence. It will be composed of five judges, one appointed by each of the following Powers: namely, the United States of America, Great Britain, France, Italy and Japan.

20) 도요시타(豊下橋彦)에 따르면, 1945년 이후 히로히토는 두 가지의 위기에 직면했다고 한다. 첫 번째의 위기는 일본국헌법 제정과정에서 천황제가 폐지될 가능성 및 도쿄재판의 전개에 따라 히로히토는 자신이 추가적으로 소추되는 두려움을 가지고 있었다는 것이다. 두 번째 위기는 1947년 이후 일본 내외의 공산주의에 의한 천황제 타도라는 위협인식이었다. 이 위협에 대항하기 위해 히로히토는 미군에 의한 천황제 방위를 원했다는 것이다. 도요시타는 이를 “안보국체(安保國體)”라고 했다. 豊下橋彦, 『昭和天皇の戦後日本: 〈憲法·安保体制〉にいたる道』(東京: 岩波書店, 2015).

21) 도쿄재판은 1928-1945년에 이른 일본의 행위를 심리한 것이다. 그런데, 연합국은 판결문을 통해 1910년 한국병합을 인정한 흔적을 남겼다. 즉, 코리아에 관해서는 “일본이 인수한 의무와 취득한 권리(Obligations Assumed and Rights Acquired by Japan)”였다. 아울러 판결문에는 다음과 같은 구절이 있다. “한국병합(Annexation of Korea): 일본은 1910년에 코리아를 병합하여, 중국에서 일본의 권리가 간접적으로 증대되었다. 따라서 만주에 있었던 코리안 이주민들은 일본제국의 신민(subjects of the Japanese Empire)이 되었다. 1928년 1월 1일까지 만주에 있었던 코리안은 약 80만 명에 이르렀다.” 즉, 도쿄재판은 한국병합조약을 정당한 것으로 여기고 진행되었다.

22) 물론 독일 “국내”에서 일부 재판이 실시되었으나, 흐지부지 끝났다. 자세한 내용은 신희석, “제1차 세계대전과 제2차 세계대전 이후의 전범재판: 평화와 인도에 반한 죄의 탄생,” 『서울국제법연구』 제22권 2호 (2015).

4. 두 평화체제의 소급력

두 평화체제는 과거의 전쟁에 따라 체결된 평화조약의 효력들을 부정했다. 베르사유평화조약은 1918년 3월 3일에 독일과 러시아가 조인한 브레스트-리토프스크 평화조약을 실효시켰다. 또한 프로이센-프랑스 전쟁을 마감한 1871년 프랑크푸르트평화조약을 통해 프로이센이 알자스-로렌을 획득했지만, 베르사유평화조약 제27조에는 프랑스와 독일의 국경을 “1870년 7월 18일” 이전의 영토로 획정했다. 그 날짜는 프로이센-프랑스 전쟁 개전일이었다. 프로이센-프랑스 전쟁의 결과 체결된 1871년 프랑크푸르트평화조약을 부정했다는 것이다. 제1차 세계대전의 결과로 탄생한 베르사유평화체제는 세계대전과 직접적으로 관련이 없었던 과거의 전쟁과 평화조약의 효력을 취소할 수 있다.

샌프란시스코평화조약은 제2조 영토 조문 (b)에서 타이완을 포기했다. 타이완은 1895년 시모노세키조약으로 인해 일본에 할양된 지역이었다. 소련과 관련한 샌프란시스코평화조약 (c)에는 “1905년 9월 5일 포츠머스조약”이라고 명확하게 규정된 것처럼 포츠머스조약을 부정했다. 샌프란시스코평화조약은 암시적으로 시모노세키평화조약을, 명시적으로 포츠머스평화조약을 지적하는 것이다. 한편 샌프란시스코평화조약 제2조 (a) “코리아” 관련 조문을 보았을 때, 일본이 “코리아”의 독립을 승인한다는 함은 암시적으로 1910년 한국병합조약을 부정했다고 볼 수 있다. 그러나 이는 역설적이지만, 한국병합조약의 효과를 인정했다는 것으로서 받아들일 수도 있는 문맥이었다.

샌프란시스코평화조약은 베르사유평화체제를 부정했다. 샌프란시스코평화조약 제2조 (d)²³⁾에는 일본의 위임통치제도 하에 있었던 영역을 포기한다는 내용이 규정되었다. 베르사유평화조약에는 위임통치제도가 규정되었지만, 일본을 포함한 수임국의 명칭이 규정되지 않았다. 위임통치제도의 구체적 내용은 국제연맹이사회에서 결정되었다. 샌프란시스코평화체제는 5대국이었던 ‘과거 일본의 베르사유평화체제’를 넘어 19세 말 일본이 지배하게 된 영토 문제까지 재편시켰다.

III. 베르사유평화체제와 한·일관계

조선 혹은 대한제국은 체결당사자가 아니었음에도 불구하고 다른 나라들에 의한 양국 간 조약 및 협정에 명시되었다. 헨진조약(1885년), 시모노세키평화조약(1895년), 고무라-웨버 협정(1896년), 러청(露淸) 밀약(1896년), 야마가타-로바노프 협정(1896년), 니시-로젠 협정(1898년), 제1차 영일동맹(1902년), 제2차 영일동맹(1905년), 가스라-태프트 밀약(1905년), 포츠머스평화조약(1905년), 간도협약(1909년) 등이다.²⁴⁾ 1897년 고종은 조선이라는 명칭을 고쳐 대한제국의 독립을 선포했다. 1899년에 공포된 대한국국제 제1조는 “대한국은 세계만국의 공인되온바 자주독립하운 제국(帝國)이니라”고 천명했다. 그러나 제국을 자칭하여 국제 속에서 탄생한 대한제국의 주권력(主權力)은, 다른 제국들 간의 상호인정 조약의 주권력(周權力)에 의해 포위되어, 축소되어 갔다. 1910년 한국병합조약은 대한제국 주권 상실의 귀결이었다.

제1차 세계대전은 유럽 중심의 전쟁이었지만, 전쟁터의 확대와 총력전은 유럽질서의 붕괴뿐만

23) 2조 (d): 일본은 국제연맹의 위임통치제도와 관련된 일체의 권리와 소유권 및 청구권을 포기하고, 신탁통치를 이전에 일본의 위임통치권 하에 있었던 태평양 제도에 이르기까지 확대하는 1947년 4월 2일의 유엔 안전보장이사회의 조치를 수용한다.

24) 협정문에 명시되지 않았지만, 암시적으로 대한제국에 대한 일본의 세력권을 인정한 것으로서는 프랑스-일본 간 조약(1907년), 제1차 러일협약(1907년), 루트-다카히라 협정(1908년) 등이 있다.

아니라 동아시아를 포함한 ‘기존질서’의 재편을 초래했다. 한국/조선은 세계대전에 따른 ‘기존질서’의 붕괴를 통해 새로운 광복의 길을 모색했지만, 세계대전을 최종적으로 마무리한 베르사유평화조약에 “코리아”는 명시되지 않았다. 베르사유평화체제는 ‘세계전쟁’ 이후의 ‘세계평화’를 도래시키지 않았다.

한국/조선은 광복을 1차 목표로 했지만, 이와 더불어 중요한 것은 ‘국제정치’와 ‘제국정치’가 혼재한 시대에서 어떠한 주체성을 가지고 있었는가에 있다. 베르사유평화체제에서 일본은 주요 국가였지만, 한국/조선 역시 베르사유평화체제의 구속력에서 벗어나지 못했다. 이 평화체제가 한국/조선과 일본에 미친 영향은 다음과 같다.

1. 지역성

베르사유평화체제는 일본의 아시아-먼로주의를 뒷받침하는 공간을 창출했다. 월슨에게 가장 중요했던 국제연맹 창립은 세력균형을 거부하는 집단안보체제의 구현을 의미했다. 그러나 동시에 미국의 남미에 대한 세력권 보전과 먼로주의에 대한 월슨의 신봉은 국제연맹규약 제21조 ‘지역적 양해’를 통해 규정되었다. 이에 따라 미국의 먼로주의 유지는 아시아-먼로주의 담론과 직결되었다. 아시아-먼로주의라는 용어는 이미 19세기 말 일본에서 일부 지식인들이 사용한 용어였지만, 제1차 세계대전을 통해 더욱 일본이 아시아에서 중심이 되어야 한다는 정책론으로 부상했다.²⁵⁾

일본 중심적 아시아-먼로주의가 보다 본격적인 전개를 보여준 것은 1931년 만주사변이 계기가 되었으나, 일본의 대외정책 또는 일본의 태도로서의 아시아-먼로주의가 의론된 것은 제1차 세계대전 와중이었다. 따라서 아시아-태평양전쟁을 예측하는 것처럼 제1차 세계대전 직후부터 월슨주의와 일본의 지역주의적 이데올로기의 대립으로 보는 시각이 있으나,²⁶⁾ 1919년 당시는 대립보다 적어도 국제연맹규약에 대립의 요인으로 받아들일 수 있는 맹아적 조문이 규정된 시기였다고 볼 수 있다.²⁷⁾ 베르사유평화체제는 아시아-먼로주의의 정당성과 무관하지 않았다.

한편 한국/조선은 아시아-먼로주의에 대한 실감과 비판정신을 가지고 있었다. 광복운동가들은

25) 국제연맹규약 작성을 주도한 미국대표단 밀러는 중국 대표단 구웨이쥘(顧維鈞; Wellington Koo, 1887-1985)과 국제연맹규약 초안에 관해서 상의한 바 있다. 구웨이쥘은 ‘지역적 양해’로 인해 일본이 아시아-먼로주의를 동아시아 지역에 적용시키는 것을 우려했다. 밀러는 먼로주의 조문을 통해 일본이 노골적으로 “아시아-먼로주의(Asiatic Monroe Doctrine)”라는 용어를 사용하지 않을 것이라고 대답하면서도 먼로주의의 연장선상에서 일본이 먼로주의적 발상으로 효력을 주장할 가능성은 부정하지 않았다. 당시 일본 정부가 ‘지역적 양해’에 관해 특별한 의견을 하지 않았던 것은 1917년 11월 2일 워싱턴에서 체결된 랑싱-이시이협정(Lansing-Ishii Agreement)을 체결한 이시이(石井菊次郎)의 발언을 통해 알 수 있다. 그는 협정 교섭 와중인 1917년 9월 29일 뉴욕시가 주최한 환영회에서 중국의 문호가 개방되었으나, 다른 나라가 중국의 주권을 위협한다면, 일본의 자위적 문제로서 중국의 보전과 독립을 방위한다고 연설했다. 이 내용에 대해 일본의 언론사는 “일본이 극동에 먼로주의를 공식선언”했다고 보도했다. “石井特使の演說 三十日紐育特派員發(延着) 極東モンロー主義の宣言,” 『東京朝日新聞』. 후일 1930년 이시이는 “먼로주의에 유사한 관념은 서반구뿐만 아니라, 동양에서도 존재한다”고 했다. 石井菊次郎, 『外交餘錄』(東京: ゆまに書房, 2002).

26) Noriko Kawamura, *Turbulence in the Pacific: Japanese-U.S. Relations During World War I* (Westport, CT: Praeger, 2000).

27) 파리평화회의의 당시 일본 대표단에 수행한 법학자이며, 외무성 법률고문이었던 다치 사쿠타로(立作太郎)는 1932년 출판한 자신의 『국제연맹규약론』에서 1919년에 규정된 국제연맹규약 제21조는 미국의 먼로주의에 초점을 맞춘 것이었지만, 이는 국제법에 규정된 ‘일반적 형성’을 의미하는 것이기 때문에 미국의 먼로주의 이외에도 ‘지역적 양해’, 즉 일본의 아시아-먼로주의에 관해서도 긍정적인 견해를 제시했다. 立作太郎, 『國際聯盟規約論』(東京: 國際聯盟協會, 1932).

아시아-먼로주의의 영토적 시발점을 한국/조선으로 보았다. 1918년 11월 신한청년당 대표 여운형은 월슨에게 광복에 관한 청원서를 작성했는데, 그는 “만주는 이미 일본의 수중에 들었고 몽고는 지금 일본의 세력 하에 있으며 아시아에 먼로주의를 오용하고 있”다고 했다.²⁸⁾ 무엇보다 “일본의 대륙확장 정책은 한국을 점령함에서 그 계보를 시작”했다는 것이다.²⁹⁾ 1919년 3월 파리에 도착한 김규식은 상해 대한민국 임시정부의 수립에 따라 임시정부의 대표로서 파리에서 활동했다. 따라서 그가 파리평화회의에 참여한 주요 국가에 제출한 청원서의 내용은 대한민국 임시정부의 주장이기도 했다. 주권국가의 존재는 국제조약을 통해 승인된다고 지적한 김규식은 열강들과 맺은 “평화통상조약”에 의해 조선과 대한제국의 시장이 개방되었음에도 불구하고, 일본이 이를 봉쇄했다고 했다. 그는 제1차 세계대전을 통해 부상한 일본이 “먼로주의의 왜곡 적용으로 극동 아시아에서 서구의 영향력을 배제”시켰다고 호소했다.³⁰⁾ 박은식(朴殷植)은 1919년부터 1920년 사이에 집필한 『韓國獨立運動之血史』에서 다음과 같이 썼다. “현재 일본의 여론은 서양인의 원동(遠東)에서의 세력 범위를 배제하려는, 소위 동양의 먼로주의를 적용시키려” 한다. 이는 “한반도 정복으로부터 시작되었”고, “아시아의 패권을 잡으려는 것이다.”³¹⁾

‘아시아주의’라는 포괄적 용어와 개념에 비해, ‘아시아-먼로주의’라는 지역적 권력구조를 반영한 개념과 정책은 분명히 한국/조선과 일본의 지역 인식을 보여준다.

2. 영토성

베르사유평화체제의 이념이었던 민족자결은 한·일관계에서 특히 한국/조선에 커다란 영향을 주었다. 월슨의 민족자결 원칙은 동방지역에 적용되었지만, 그의 민족자결 원칙의 파도는 세계 각지의 식민지에도 도달했다. 1918년 일본 역시 이 원칙이 한국/조선에 영향을 끼칠 것을 우려했다. 민족자결 원칙으로 인해 강대국이 일본의 “신영토”인 “조선”에 대해 간섭할 가능성이 있다는 것이다. 그러나 파리평화회의에서 한국/조선 문제는 논의되지 않았다. 대신 이미 국가로서 확립된 일본에게 중요했던 것은 개별성과 고유성을 의미하는 ‘민족’ 단위가 아니라 서양과 동양을 구별하는 ‘인종’ 문제였다. 일본의 인종평등 제창은 일본 국내외에서 지지와 회의적 관점을 불러일으켰지만, 이는 제한적이었다. 결과적으로 일본의 인종평등 제창은 국제연맹규약에 규정되지 않았지만, 인종 문제의 민감성은 월슨이 국제연맹규약에 삽입하고자 했던 ‘종교의 자유’ 조문 폐지에 영향을 끼쳤다. 일본이 ‘민족자결’보다 중요시한 ‘인종평등’은 ‘종교의 자유’를 상쇄시켰다.³²⁾

대한민국 임시정부는 탄생은 베르사유평화체제와 연동했다. 임시헌장에는 “국제연맹 가입”함이 규정되었다(제7조). 임시정부는 군주제가 아닌 ‘민’을 강조했다. 대한제국의 ‘대한’을 계승했다는 점에서 일본을 의식한 것은 사실이다. 그러나 베르사유평화조약(국제연맹규약) 제10조 집단안보체제 관련 조문에 규정된 것처럼 국제연맹 가맹국에만 영토보전과 정치적 독립이 보장되었다.

흔히 제1차 세계대전 전승국 일본의 한국/조선에 대한 지배가 공고화되었다는 논리는 베르사유평화조약(국제연맹규약) 제10조를 중심으로 보아야 한다. 일본이 베르사유평화조약, 즉 국제연

28) 김승배 · 김명섭, “베르사유평화체제의 ‘보편적 표준’과 한국과 일본의 이몽(異夢): 민족자결원칙과 국제연맹규약을 중심으로,” 『국제정치논총』 제52집 2호 (2012).

29) 원문은 “新韓靑年黨代表致美國大統領威逸遜書,” 박은식 主筆, 『신한청년: 창간호』 (서울: 유정 조동호 선생 기념사업회, 2002)에 수록되어 있다.

30) 국사편찬위원회, 『대한민국임시정부자료집 23: 대유럽 외교 I』 (과천: 국사편찬위원회, 2008).

31) 박은식, 김도형(옮김), 『한국독립운동지혈사』 (서울: 소명출판, 2008).

32) 한편 1945년 국제연합헌장에는 ‘종교’라는 용어가 규정되어 있다. 다만, 이는 ‘종교의 자유’를 보장한 것이 아니라, “인종, 성별, 언어 또는 종교에 의한 차별 없이”라는 헌장의 기본정신을 드러내는 것이었다 (국제연합헌장 제1조, 13조, 55조, 76조).

맹규약에 서명하여, 국제연맹에 가맹했다는 것은 이미 일본의 세력권 하에 놓여 있던 지역, 즉 한국/조선에 대한 일본의 배타적 권리를 국제연맹이 추인했다고 받아들일 수 있을 것이다. 이는 일본에 의한 한국/조선 통치를 연속적으로 인정했고, 국제연맹에 가맹한 일본이 1919년 시점에서 직접적으로 통치하고 있는 영토에 대하여 다른 국가가 간섭하지 않는다는 규범을 암묵적으로 존중한 것이기 때문에 광복을 봉인한 국제법적 규범으로서 볼 수 있다.³³⁾ 따라서 제1차 세계대전을 통해 일본의 한국/조선 지배가 공고화되었다는 근거는 제10조로 귀착된다. 국제연맹규약 제10조의 집단안보체제 조문은 국제연맹 가맹국 중심으로 작성됨에 따라 국제연맹 서명국인 주권 국가들 간에 평등한 관계를 구축하게 했으나, 한일관계에서는 일본의 한국/조선에 대한 통치를 계속적으로 승인한 것이다. 결국 월슨적 민족자결 원칙이 광복을 실현하지 못했다는 것은 공산주의에 대한 공감을 증폭시켰다. 이는 베르사유평화체제의 한계점과 연계된 것이었고 한국/조선의 민족자결을 인정하지 않았던 베르사유평화체제 속에서 광복운동의 방향성은 분화되었다.³⁴⁾ 한국/조선의 민족자결은 베르사유평화체제의 집단안보체제의 확립과 연계되었고, 이로 인해 봉쇄되었다.

3. 전쟁책임성

베르사유평화체제에서 독일에 대한 전쟁책임 문제는 한국/조선과 일본에 갈등적 요소를 제공했다. 베르사유평화체제의 탄생은 한국/조선에 영향이 있었으나, 그 이전에 제1차 세계대전 자체가 한국/조선에 영향을 주었다고 보아야 한다. 전쟁 초반기 일부 광복운동가들이 독일을 지지하는 태도를 보인 이유는 한국/조선을 둘러싼 ‘기존질서’의 중심이 일본이었기 때문이다. 세계대전에서 독일과 일본은 대립구도 속에 있었다. 일본이 패전국이 된다면, 일본의 식민지 질서의 변동이 일어날 수 있었다.³⁵⁾ 그러나 미국의 참전과 월슨의 민족자결 원칙의 주창은 많은 광복운동가들이 받아들일 수 있었고, 국제연맹 창립에 기대했지만, 일본은 전승국으로서 5대국의 일원이 되었다. 1919년 이승만이 일본을 “아시아의 카이저”라고 비유한 것은 베르사유평화체제의 보편성이 한국/조선에도 적용되어야 한다는 것을 의미했다.³⁶⁾

한편 일본 역시 베르사유평화조약에서 규정된 독일 국가수반에 대한 소추 문제가 국제법적으로 선례가 없다는 점과 관련하여, 천황제였던 일본의 국체에 미칠 영향을 우려했다. 파리평화회의에서 일본대표단의 실제적 교섭 담당자였던 마키노 노부아키는 빌헬름 2세에 관한 선례가 장래 천

33) 이러한 해석은 미국 상원의원 노리스(George W. Norris)의 발언에서 확인 가능하다. 그는 미국의 베르사유평화조약 비준 문제에서 제10조를 문제로 삼았다. 결국 미국은 국제연맹에 가맹하지 않았는데, 노리스는 다음과 같이 언급했다. “한국은 오늘날 기술적으로(technically) 일본제국의 한 부분이며 우리 정부에 의해서도 그것이 인정된 바 있습니다. 마찬가지로 아일랜드 또한 대영제국의 일부입니다. 만일 우리가 그 조약(베르사유평화조약)을 승인한다면 (국제연맹 규약) 제10조의 규정에 따라 우리는 일본의 한국 소유권을 보호해 줄 것을 약속해야만 합니다.” 고정휴, “대한민국 임시정부와 국제연맹(LN) · 국제연합(UN) 관계에 대한 고찰,” 고정휴(외), 『대한민국 임시정부의 현대사적 성찰』 (파주: 나남, 2010).

34) 김승배, “반(反)베르사유: 국제적 민족자결론과 한국적 분화의 연계성,” 『국제정치논총』 제59집 2호 (2019).

35) 예를 들면, 1914년 11월경에 신규식은 발발한 제1차 세계대전과 관련하여 독일을 부정적으로 보지는 않았다. 세계대전 속에서 광복을 추구한 운동가들은 독일이 일본에 승리하는 것을 원했기 때문이다. 申圭植 著, 閔丙河 譯, 『韓國魂』 (서울: 博英社, 1974).

36) 유영익, “대한민국임시정부 수반 이승만의 초기 행적과 사상: 1919년에 작성된 영문 자료들을 중심으로,” 유영익(외), 『이승만과 대한민국임시정부』 (서울: 연세대학교출판부, 2009). 원문인 ‘한민족의 독립지속에 대한 요구와 선언(Proclamation and Demand for Continued Independence of Korean Nation)’은 같은 책에 수록됨.

황제에 영향을 미치게 될 것을 가능성에 관하여, 윌슨과 대화를 나누었다. 이때 윌슨은 빌헬름 2세의 문제가 일본을 포함한 군주국가에 앞으로 적용되지 않을 것이며, 국제법상 선례 또한 되지 않을 것이라고 마키노를 설득했다.³⁷⁾ 그렇지만 1945년 아시아-태평양전쟁 이후, 일본에서는 베르사유평화조약에 규정된 독일 황제에 대한 소추 문제를 더 민감하게 고려했다.

IV. 샌프란시스코평화체제와 한·일관계

샌프란시스코평화체제는 냉전질서 속에서 탄생했다. 냉전의 시작은 제2차 세계대전 와중에 협력관계였던 미국과 소련이 전쟁 직후에는 균열되었다는 시점이 일반적이다. 그러나 냉전이 미국과 소련을 맹주로 한 진영 간의 대결이었다는 관점은 1917년 볼셰비키혁명의 결과 탄생한 이념과 미국의 이념의 대립을 재조명한다. 냉전은 상이한 사상 간의 충돌이었지만 그것을 표출하는 인간들 간의 충돌이기도 했다. 윌슨과 레닌 두 인물의 대결적, 경쟁적 인식에 대한 강조는 권력의 구조와 형태를 다루는 정치학적 관점에서 볼 때 유의하다. 냉전이라는 용어가 사용되기 시작한 것은 제2차 세계대전 종결 이후였지만, 공산주의에 대한 경계와 적대감은 1945년 이전에도 있었다.

윌슨은 1923년 “혁명으로부터 멀어지는 길(The Road Away From Revolution)”이라는 짧은 에세이를 남겼다. 1919년보다 공산주의 세력이 확대한 1923년의 시점에서 윌슨은, 러시아혁명이란 자본주의에 대한 반발이며, 그 비이상적인 혁명에 대해 민주주의는 아직 세계를 안전하게 만들지 못했다고 했다.³⁸⁾ 1924년 윌슨과 레닌이 사거했다. 두 인물의 죽음으로 그들의 대결 구도는 종식되었지만, 레닌의 후계자로서 스탈린이 대두했다. 한편 윌슨의 국제연맹을 발전시키려고 했던 측면에서 프랭클린 루즈벨트는 윌슨의 후계자였다. 그러나 샌프란시스코평화조약 작성 실무자였던 딜레스(John F. Dulles) 역시 윌슨의 반공 인식을 발전시킨 후계자였다.

샌프란시스코평화체제는 세계사에서 말하는 냉전(冷戰)의 영향을 받았지만, 한반도에서 일어나고 있었던 열전(熱戰)이 샌프란시스코평화체제 탄생을 뒷받침했다.³⁹⁾ 베르사유평화체제와 샌프란시스코평화체제 탄생의 상이점 중 하나는 공산주의에 대한 강도차이(強度差異)에 있다.⁴⁰⁾ 그러한 샌프란시스코평화체제가 한국과 일본에 미친 영향은 다음과 같다.

1. 지역성

샌프란시스코평화조약 ‘제3장: 안전(제5-6조)’은 미일안전보장조약과 직결한다. 안보조약 전문

37) 横島公司, “ヴェルサイユ講和条約におけるカイザー訴追問題と日本の対応,” 『日本史研究』 604 (2012).

38) 윌슨의 글은, Project Gutenberg Australia, <http://gutenberg.net.au/ebooks03/0300991.txt>. 이 글은 수정을 거쳐 1924년 *The Atlantic Monthly*에 게재되었다.

39) 1951년 4월 요시다 시게루는 딜레스에게 일본에 있는 “재일조선인들”은 “공산통계”라고 했다. 7월 딜레스는 한국의 평화조약 서명자격을 호소한 양유찬에게 “Koreans in Japan”은 공산주의 계열이라고 했다. 이에 앞서 1951년 2월 바그너(Edward W. Wagner)는 *The Korean Minority in Japan 1904-1950*을 출간했다. 1961년 일본 외무성이 번역한 제목은 『일본에 있어서의 조선소수민족: 1904년~1950년』이다. 그의 책은 “코리아”의 ‘식민지 문제’가 아니라 일본에 건너간 ‘코리아인들’의 ‘이주’에 주목했고, 1945년 이후 일본에 있는 “조선인의 범죄성”에 관한 경고를 강조했다. 그리고 6·25전쟁은 “재일조선인”에 대한 미국과 일본 당국의 의혹과 반감을 심화시켰다고 했다. 대학원생 시절에 이러한 책을 쓴 바그너는 후일 하버드대학에서 한반도 연구(Korean studies)의 권위자가 되었다.

40) 1933년 일본과 독일이 국제연맹 탈퇴를 선언한 다음 해인 1934년 소련은 국제연맹에 가맹했지만, 1939년 소련이 핀란드에 선전포고함으로써 국제연맹에서 제명되었다. 베르사유평화체제가 일관적으로 반공체제였다고 할 수는 없다.

에는 다음과 같이 되어 있다. 즉, 일본이 “평화조약의 효력 발생 시에 고유한 자위권을 행사하는 유효한 수단을 가지지 않”고, “군국주의가 아직 세계에서 구축(驅逐)되어 있지 않”으므로, 일본은 미국과의 “안전보장조약을 희망한다”고 규정되었다. 따라서 “평화조약은 일본이 주권국가로서 집단적 안전보장 약정을 체결하는 권리를 가지고 있다는 것을 승인하고, 또 국제연합헌장은 모든 국가가 개별적, 집단적 자위의 권리를 가지고 있다는 것을 승인하고 있다.” 일본의 평화는 안보조약을 통해 유지된다.

그럼에도 일본은 1950년 10월 독자적으로 다자적 안보를 구상한 바 있다. 일본, 한국, 미국, 중화민국, 영국, 소련으로 구성되는 ‘북태평양 6국조약안(北太平洋6國條約案)’이다. 이 조약안은 6·25전쟁 와중에, 아직 중국인민지원군이 6·25전쟁에 참전하기 전에 제기된 것이다. 결국 일본은 이 조약안을 미국에 제시하지 않았고, 미국과 양자동맹을 체결했다. 일본에 있어 샌프란시스코평화체제의 탄생은 1945년 이전과 다른 일본의 재부상을 가능하게 했다. 다만, 미국은 취약한 일본이 새로 재건된다면 장래에 있어 소련과 협력관계로 전환될 가능성을 우려하기도 했다. 일본의 존재가 동아시아에서 잠재적 위협이 된다는 것이다. 따라서 일본을 관리하는 해결방법이 1951년 안전보장조약이라는 것이다.⁴¹⁾

일본의 입장에서 미일안보조약은 무엇보다 공산세력을 염두에 둔 것이었지만, 후일 요시다 시게루(吉田茂)는 미일안보조약이 공산주의 세력에 대한 위력(威力)이 된다고 하면서 다음과 같이 한국을 언급했다. “일본을 외부에서 노리는 무력 위협은 반드시 공산침략뿐만 아니다. … 많은 것을 말할 필요도 없이 일의대수(一衣帶水)의 바다 방향에 있는 한국이 그 무력을 배경으로 우리 이도(離島)나 출어선박에 대해 비행(非行)을 하고 있는 것은 이미 알려져 있을 것이다.”⁴²⁾ 일본에 있어 미일안보조약의 화살표는 한국에도 향해 있었다.

한국은 다자적 지역 안보에 더 적극적이었다. 1949년 태평양동맹(Pacific Pact)이 대표적이다. 미국은 반공이라는 이념적 측면을 내세운 안보체제 형성에 일정 정도 공감하기는 했으나, 결국 미국의 미온적 태도로 인해 무산되었다. 최종적으로 미국과 체결한 1953년 한미상호방위조약은 공산주의 세력을 막을 수 있는 조약이었고, 한편으로 샌프란시스코평화체제로 부상한 일본에 대한 인식의 결과물이었다.⁴³⁾ 그리고 한국의 북진통일을 막을 수 있는 장치로서 “삼중봉쇄체제”였다.⁴⁴⁾ 자유진영에 있어 미일안보조약과 한미상호방위조약은 대(對)공산주의라는 공통적 목표를 가지고 있었지만, 한국과 일본의 상호인식에는 이몽(異夢)이 존재했다.

2. 영토성

샌프란시스코평화체제의 탄생은 일본의 주권뿐만 아니라 대한민국의 주권 문제와 관련되었다.

41) 특히 이는 애치슨의 인식이다. Timothy D. Temerson, “Double Containment and the Origins of the U.S.-Japan Security Alliance,” *Working Paper* 91-14 (Cambridge: MIT-Japan Program, 1991).

42) 吉田茂, 『回想十年(下)』改訂版(東京: 中央公論新社, 2014).

43) 이승만의 일본에 대한 인식이란 결국 샌프란시스코평화체제를 통해 부상한 일본이었다. 1954년 12월 *Korean Survey*에는 다음과 같은 글이 게재되었다. “일본 국력의 재건이 아시아 문제를 해결하는 한 가지 방법이라고 하는 일반적인 생각을 표시하는 많은 논평이 나에게 전해졌다. 나 자신의 견해는 그와 정반대이다. … 일본이 일단 아시아의 지배 세력으로 회복되면 이 나라가 공산권과 여전히 거리를 두고 떨어져 있으리라고 누가 장담할 수 있단 말인가?” 로버트 T. 올리버, 朴日泳 譯著, 『(大韓民國)建國의 内幕, 下』(서울: 啓明社, 1998).

44) 한미상호방위조약을 포섭하여 6·25전쟁의 결과 탄생한 “정전체제”의 삼중봉쇄에 관해서는 김명섭, 『전쟁과 평화: 6.25전쟁과 정전체제의 탄생』(서울: 서강대학교출판부, 2015)을 참조할 것.

역사적으로 평화조약 제1조에는 전쟁의 종료에 따른 평화의 회복을 선언하는 경우가 많다. 샌프란시스코평화조약 역시 제1조 (a)항에서 “일본국과 각 연합국 간의 전쟁상태”를 종료시키고, (b)항에서 연합국은 일본의 “완전한 주권(full sovereignty)”을 승인한다고 규정했다. 문제는 제2조에 규정된 “일본은 코리아(조선)의 독립을 승인”한다는 구절이다. 기존연구들은 이 조문의 애매성을 지적해왔다. 즉, “코리아”가 국가명칭인지, 지역명칭인지 애매했을 뿐만 아니라 한국과 북한 중 어느 쪽에 관련되는가도 모호하다는 것이다.

일본은 샌프란시스코평화조약에 “코리아” 또는 “조선”이 아닌 “한국(대한민국)”의 독립을 규정하려고 했다. 그러나 샌프란시스코평화조약 제2조 “코리아”가 의미하는 것은 대한민국이라는 주권국가가 독립하는 것을 연합국이나 일본이 승인한 것이 아니라, 1945년 이전에 일본의 지배하에 있었던 “코리아”라는 지역의 독립을 연합국이 아닌 ‘일본이 공식적으로 승인’한다는 것이었다. 일본의 승인을 얻어야 비로소 “코리아”가 국제적으로 독립한다는 것이 아니라, “코리아”가 독립된다는 것을 일본이 승인해야 한다는 것이다. 다시 말해, 이는 1948년에 주권국가가 된 한국이 아니라 식민지를 경험한 지역명칭인 “코리아”가 일본으로부터 분리·독립된 것을 일본이 공식적으로 승인하여, 이를 평화조약으로 일본이 공식적으로 인정해야 하는 ‘코리아(한반도)-일본’ 관계의 문제였다.

대한민국은 1948년 8월에 대내적으로 주권국가로서 그 양태를 갖추게 되었고, 동년 12월에 국제연합을 통해 대외적으로 주권국가로서 국제적 승인을 얻었다는 것은 틀림없는 역사적 사실이다. 따라서 분명히 1951년 샌프란시스코평화조약은 주권국가로서의 대한민국을 이 시점에 처음으로 국제적으로 승인한 것이 아니었다. 다만, 대한제국이 주권을 상실했을 때, 일본이 대한제국의 명칭을 변경시킨 “조선” 또는 서양국가들이 인식한 “코리아”라는 지역은 1951년 일본으로부터 정식으로 독립되었다는 것을 평화조약을 통해 ‘연합국이 일본에 인정시켰고, 이를 일본이 수락한 것’을 의미했다. 1952년 4월 28일 샌프란시스코평화조약의 발효에 따라 ‘주권을 회복한 일본’이 주권국가로서 1945-1952년 사이에 독립된 국가들을 인정할 수 있는 권리를 가지게 된 것이었다. 1945년부터 1952년까지 일본은 통상적인 주권국가가 아니었기 때문이다. 그러한 의미에서 일본은 1948년에 탄생한 대한민국을 1952년이 되어야 한국을 주권국가로서 인정할 수 있게 되었던 것이다. 1952년 4월 28일 일본 외무성은 주일 한국 대표단에 구상서(note verbale)를 보냈다. 구상서 내용은 평화조약의 발효로 일본이 대한민국과 같은 지위와 특권을 가지게 된 것을 상호 인정한다는 것이었다. 한국 대표단도 이를 수락한 답장을 일본에 보냈다.⁴⁵⁾ 이미 주권국가였던 한국의 문제가 아니라 평화조약으로 주권을 회복한 일본이 이제 한국과 같은 주권국가가 된 것을 한국에 통달했다는 것이다.

샌프란시스코평화조약 제2조 (a)의 “코리아”란 국제연합의 승인을 받은 한국과 공산진영인 북한을 엄밀하게 구별하지 않았다. 일반적으로 샌프란시스코평화조약은 식민지 문제를 많이 고려하지 않았다는 문제점을 포함한 평화조약이었다는 지적은 타당하다. 그러나 한국과 관련된 영토조문에 애매함이 존재했으나, 그럼에도 불구하고 일본이 지배했던 “조선”(“코리아”)이라는 지역을 정식으로 일본으로부터 독립시킨 것은 이미 대한민국이 존재하는 가운데 ‘사후적’으로나마 샌프란시스코평화조약을 통해 이를 일본에 공식적으로 인정시킨 것이다. 이러한 측면에서 샌프란시스코평화조약은 식민지 영토 문제에 문제점이 있었다고 해도, 일본과 “코리아”, 즉 한반도와의 관계를 평화조약에 규정함으로써 재정립했다. 현재까지도 지속되고 있는 샌프란시스코평화체제에서는 여전히 일본과 주변국 간에 영토 문제를 둘러싼 정치적 대립을 포섭하고 있다. 샌프란시스코평화조약 제2조 (a)에 명시되지 않았던 독도가 여전히 평화조약을 둘러싼 국제법적 논쟁을 일으키고

45) 국민대학교 일본학연구소, 동북아역사재단(편), 『한일회담 일본외교문서 12』 (서울: 선인, 2010).

있는 반면, 평화조약에 명시된 “코리아”(“조선”)는 대한민국의 주권 문제가 아닌, 일본의 식민지였던 ‘한반도’라는 지역과 일본과의 관계를 획정했다. 다만, 이는 식민지 문제를 위한 처리가 아니라 전쟁 결과에 따른 처리였다.

한국과 일본이 국교를 정상화한 1965년을 “65년 체제”라고 한다. 그렇다면 ‘65년 체제’에 앞서 ‘48년 체제’와 ‘52년 체제’를 지적해야 한다. 1965년 한일기본조약 전문(前文)에는 샌프란시스코평화조약의 규정을 중시했고 1948년 12월 12일 국제연합에서 채택된 결의195호(III)를 통해 국제적 승인을 받은 대한민국의 성격을 명시했기 때문이다.⁴⁶⁾ 한일기본조약 제3조는 한국어로 다음과 같이 규정되었다.

제3조: 대한민국 정부가 국제연합총회의 결의 제195(III)호에 명시된 바와 같이, 한반도에 있어서의 유일한 합법 정부임을 확인한다. [밑줄강조]

1965년 한일기본조약은 “정본인 한국어, 일본어 및 영어로” 만들어졌고, “해석에 상위가 있을 경우에는 영어본에 따른다”고 되어 있다. 한국어본에 “한반도”라고 규정된 부분은 영어본에서는 “Korea”, 일본어본에서는 조선반도(朝鮮半島)가 아닌 “朝鮮”으로 규정되어 있다.⁴⁷⁾

3. 전쟁책임성

샌프란시스코평화조약을 둘러싸고 일본에서는 공산진영을 포함한 전면강화와 자유진영을 중심으로 한 단독강화의 이분론(二分論)이 있었다. 그런데, 전면강화를 주장한 평화문제담화회(平和問題談話會) 소속의 지식인들의 인식에도 “조선”에 대한 식민 문제가 적극적으로 논의되지 않았다.⁴⁸⁾ 6·25전쟁 와중인 1951년 학자 하타다 다카시(旗田巍)는 “조선인의 고뇌를 자신의 고뇌로 받아들이는 것이 조선사연구(朝鮮史研究)의 기점(起點)”이라고 했지만, 그의 문제제기를 제외하고 식민지책임론은 패전 직후부터 평화조약 발효까지 논의되지 않았다.⁴⁹⁾ 식민 문제에 대한 일본의 인식은 당대 세계정신과 합치했다. 전쟁과 식민 문제의 중력(重力)은 동일하지 않았다.

평화조약 제14조는 일본의 배상을 승인했지만, 연합국 대부분이 배상청구권을 포기했다. 대신 평화조약 제4조에 규정된 청구권 문제는 일본과 한국 간에서 특별협정을 통해 한국이 일본에 요구하는 책임성의 근거를 백지상태로 제공했고, 이후 한일교섭의 최대 과제가 되었다.⁵⁰⁾ 결과적으로 한국은 아시아-태평양전쟁 교전국 자격이 부여되지 않았음에도 일본과 협상할 수 있게 되었다. 한국의 주장은 일본에 의한 ‘전쟁책임’과 ‘식민책임’에 있었다. 1949년 한국 정부는 대일배상 요구조서를 통해 일본에 의한 1910년부터의 부당성을 주장했다. 그러나 그 조서는 “중일전쟁 및

46) 한일기본조약 전문에는 다음과 같이 규정되어 있다. “...또한 1951년 9월 8일 샌프란시스코 시에서 서명된 일본국과의 평화조약의 관계 규정과 1948년 12월 12일 국제 연합 총회에서 채택된 결의 제195호(III)를 상기하며, 본 기본 관계에 관한 조약을 체결하기로 결정...”

47) 한국과 일본에서 상이한 한반도/조선반도라는 명칭과 더불어 한국의 주권 문제를 다룬 연구물로 김승배, “명칭의 국제정치학: 샌프란시스코평화조약과 한·일관계를 중심으로,” 『한국정치학회보』 제51집 2호 (2017).

48) 아베 요시시게(安倍能成), 마루야마 마사오(丸山眞男) 등이 소속되었다. 이 조직의 한반도 인식에 관해서는, 남기정, “일본 ‘전후지식인’의 조선경험과 아시아인식: 평화문제담화회를 중심으로,” 『국제정치논총』 제50집 4호 (2010).

49) 吉澤文寿, “日本の戦争責任論における植民地責任: 朝鮮を事例として,” 永原陽子(編), 『「植民地責任」論: 脱植民地化の比較史』 (東京: 青木書店, 2009).

50) 이 부분에 관한 자세한 연구는 남기정, “샌프란시스코 평화조약과 한일관계: 한일냉전의 기원으로서의 ‘제4조’ 문제,” 『한국과 국제정치』 제36권 3호 (2020).

태평양전쟁 기간 중에 한하여 직접 전쟁으로 인하여 우리가 받은 인적 물적 피해”를 주장했다. 이러한 문맥은 한국의 대일배상이 1910년부터의 식민책임이 아니라 1937년부터의 전쟁책임에 비중을 두었다고 생각할 수도 있다. 그런데 그것은 1910년부터 1945년까지를 식민책임, 1937년부터 1945년까지를 전쟁책임이라고 이분법적으로 보았을 때 가능한 해석이다.

‘전쟁’과 ‘식민지’라는 관점을 분리시켜서 한국/조선을 볼 수 없는 것은, 한국/조선이 ‘전쟁 속에서의 식민 지배의 피해’가 있었고 ‘식민 지배 속에서의 전쟁의 피해’라는 중층성(重層性)이 있기 때문이다. 대일배상요구조서의 첫머리에 있는 대일배상요구의 “근거와 요강”에는 “1910년부터 1945년 8월 15일까지의 일본의 한국지배는 한국국민의 자유의사에 반”했다고 규정했다. 한국의 일본에 대한 식민책임 추구의 ‘의지’와 전쟁책임을 강조한 ‘현실적 전략’의 괴리는 샌프란시스코 평화조약을 의식했기 때문이다. 연합국은 전쟁책임을 일본에 요구했지만, 식민책임은 묻지 않을 것이라는 예상은 가능한 상황이었다. 대일배상요구조서에서 지적할 수 있는 것은 베르사유평화조약처럼 국가에 의한 국가에 대한 배상과 국가에 의한 민간인을 위한 보상을 명시했고, 전쟁책임 뿐만 아니라 식민책임을 포함하는 이중적 성격을 지닌 것이었다.

1950년 2월 조선은행에서 “대일강화문제의 추이와 한국”이라는 글이 게재되었다. 이 글은 냉전의 정세와 더불어 “미국의 대일정책이 전쟁 종결 직후의 징벌적 태도에서 점차 연화일로(軟化一路)를 밟아”가고 있다고 분석했다. 징벌성에서 관대성으로의 이행을 인지한 이 글은 전쟁과 식민지를 특별히 구별하지 않았다. “대일배상에 있어서는 한국이 보유하는 막대한 채권의 변제를 추구하여야 할 것이다. 그러나 금일의 한국은 구적(舊敵)을 규탄하기에 많은 시간을 허비(虛費)할 수 없는 만큼 새로운 침략의 위협을 받고 있는 것이다.” 샌프란시스코평화조약으로 대일배상 성격이 변화될 것을 감지한 것과 아울러 공산주의 세력에 대한 위기감이 나타나 있었다. “대일강화”로 인해 “동아방공(東亞防共)라인”의 형성은 한국의 입장과 상이하지 않다고 했지만, 최종적인 결론은 다음과 같았다.

그러나 한국으로서 정당히 요구되는 대일배상이 양국의 어떠한 궁극적 목적에 있어 정치적 상통성을 보더라도 그 궁극목표 달성에 배치되지 않는 한 한국으로서는 대일요구의 관철을 기하여야 할 것이며 미국의 애호정책(愛護政策)의 비호 하에 편승적으로 타에 전가시키려는 일본의 회피적 태도를 경계하여야 할 것은 물론이겠다.⁵¹⁾

한국은 구적국(舊敵國) 일본과 신적국(新敵國) 공산주의 국가의 사이에 있었다. 1951년 9월 샌프란시스코평화회의의 연설에서 딜레스는 일본에 엄격한 배상을 청구하게 되면, 일본의 경제력은 저하되어 공산화가 될 가능성을 배제하지 못한다고 했다.⁵²⁾ 한국의 입장에서 배상 문제는 전쟁과 식민 문제에 연관된 문제였다는 측면에서 ‘책임성의 소재’가 중요했다. 그러나 당대를 지배한 이데올로기에 따른 안보 문제는 배상 문제와 연결되었다. 그리고 그것을 연결시킨 것은 6·25전쟁이었으며, 이를 바탕으로 샌프란시스코평화체제가 탄생했다.

51) “對日講和問題의 推移와 韓國,” 朝鮮銀行, 『朝鮮銀行調查月報』 제31호 (1950년 2월); 김승배, “해방과 전후의 한·일관계: 1945년 직후의 인식적 괴리,” 『아세아연구』 제62권 제호 (2019).

52) 베르사유평화조약과 샌프란시스코평화조약에 관여한 딜레스는 미국 전통외교에 있는 기독교 정신을 계승한 인물이었다, 신을 부정하는 공산주의와 맞선 강력한 반공주의자였다. 이에 관해서는 김승배, “존 포스터 딜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한·일관계의 양가성,” 『국제정치논총』 제57집 2호 (2017).

V. 결론: 함의 및 과제

‘전쟁’에 대한 반대개념(contradictory and contrary concepts)은 ‘비전쟁(非戰爭)’일 것이다. 그러나 ‘비전쟁’을 가능하게 하는 적극적·실천적 사상과 행동, 그리고 전쟁에 반대한다는 의미의 궁극적 용어와 개념이 ‘평화’라면, ‘전쟁과 평화’라는 개념의 병렬은 전쟁과 평화의 반복을 관찰하는 국제정치학에서 중요한 명제가 된다.

이 발표문의 핵심주장은 다음과 같이 압축할 수 있다. ‘국제주의 속의 제국주의’ 시대에 탄생한 베르사유평화체제 속에서 한국/조선과 일본은 공존했다. 여전히 ‘흔들리지 않는 제국주의자들’이 존재했던 시대에 탄생한 샌프란시스코평화체제 속에서 대한민국과 일본은 공존했다. 공존은 공영(共榮)을 의미하지 않는다. 평화체제는 국제질서 혹은 국제체제라는 국제정치학적 개념들을 구성하는 중심축이 될 뿐만 아니라, 더 협의(狹義)적이며 추요(樞要)적 의미와 영향력을 지닌다. 이는 명문화된 평화조약이 있기 때문이다. 두 평화체제에 속한 한국/조선 및 대한민국과 일본은 평화체제를 경로로 교차했다.

역사적으로 발생했던 모든 한·일 간의 갈등적 문제들이 평화체제의 현상에 있다고 볼 수는 없을 것이다. 그럼에도 불구하고 한국/조선, 대한민국과 일본 간의 관계를 포괄한 국제적 시공간은 두 평화체제였다. 평화조약의 조문이 가지는 법규범으로 인해 어떤 지역과 국가를 초월한 상위적 평화체제가 국제 구조로서 존재하게 되었고, 이는 한·일관계를 규정했다. 그런데, 유보된 문제에 대한 해답이 요구되는 물음은 궁극적으로 식민 문제에 귀착한다.

전쟁에는 명칭과 발발연도가 있지만, 평화에는 없다. 전쟁의 충격성은 인간의 기억과 기록에 남게 되지만, 평화의 명칭과 지속 기간은 명시되지 않는다. 다만 평화에 명칭이 있다고 가정한다면 평화체제는 평화의 명칭을 완전히 충족하지 못해도 전쟁 없는 평화를 만들 수 있다. 그러한 뜻으로 평화체제는 ‘소극적 평화’이며 ‘상대적 평화’이다. 그러나 평화체제는 전쟁 문제를 위한 것이었고, 식민 문제를 위한 것이 아니었다는 것은 두 평화체제에서 드러난다. 이는 전쟁과 평화에 식민 문제가 동일선상의 문제로서 성립되지 않았다는 것이다. 인류 역사상 전쟁에 관해서는 청산된 경우가 많았지만, 식민 문제는 전쟁보다 상대적으로 회상되지 않았다. 평화조약이 과거의 식민 문제를 유보했을 때, 평화체제가 존재하면서도 갈등의 불씨가 잔존한다는 것을 평화체제 속에서 이루어졌던 한·일관계가 보여준다.

현재에 시사해주는 함의를 우선적으로 찾기 위해 과거에 대한 분석을 행하는 연구가 있을 것이고, 과거의 역사를 분석한 결과에 따라 오늘날에 시사해주는 함의를 도출할 수 있는 연구도 있다. 이 글을 통해 함의를 도출할 수 있다면 다음과 같다.

첫째, 평화체제의 역사는 전쟁과 평화가 반복되는 과정을 거치면서 나타난다. 과거에 있었던 평화체제는 전쟁으로 인해 붕괴되었고, 전쟁 후에 새로운 평화체제가 탄생했다. 현재도 지속하고 있는 샌프란시스코평화체제의 구속력에 대해 어떤 국가가 충격을 가할 때, 샌프란시스코평화체제는 와해될 것이다.

둘째, 샌프란시스코평화체제의 구조에서 본고가 지적한 요소들은 고정된 구속력을 제공했지만, 시대의 흐름에 따라 변동하는 측면이 있다. 냉전과 6·25전쟁 속에서 탄생한 샌프란시스코평화체제를 보완하기 위해서는 냉전 유산질서(遺産秩序)의 극복이 필요하다. 샌프란시스코평화체제의 중심 국가인 미국과 일본, 아울러 비(非)서명 국가였던 한국, 중국, 러시아 그리고 1991년 국제연합에 가입한 조선민주주의인민공화국(DPRK)이 참여하는 6자회담과 같은 다자적 접근은 새로운 국제체제를 창출할 수도 있다.⁵³⁾ 또 한반도 통일이 이루어졌을 때, 혹은 일본과 북한이 국교정상화를 시도할 때에는 1965년 한일국교정상화를 지탱한 조약들이 재조명될 수밖에 없을 것이다.

이에 따라 1965년 체제를 관통한 1948년 대한민국의 국제적 승인과 1952년에 발효된 샌프란시스코평화조약에 대한 논의가 부상될 공산이 크다.

셋째, 역사적 식민 문제에 대한 ‘기억적·문서적 보전’의 중요성이다. 앞으로도 국가 간의 전쟁 후에 평화조약이나 이에 준하는 평화협정이 체결된다면, 전쟁책임의 소재가 쟁점이 될 것이다. 하지만 현재의 국제주의에서 어떤 국가가 식민지로 전락할 가능성은 거의 없을 것이다. 그러기 때문에 이미 과거사(過去事/過去史)적 식민 문제는 앞으로 일어날 수 있는 전쟁보다 상대적으로 주목을 받지 않을 것이다. 어떤 국가들이 과거의 식민 문제에 관해 화해한다고 할 때에는 책임 소재의 명확성은 물론 과거의 문제를 어떻게 기억으로서, 어떻게 명시된 문서를 통해 공동적으로 보전해야 할지에 관한 과제가 있다. 그리고 합의를 통해 과거를 망각하는 종결형을 원하는지, 또는 공동으로 과거를 보전함으로써 새로운 관계를 구축해 갈지, 적어도 두 갈래의 길이 있다.

넷째, 평화조약은 과거를 기억하기 위한 것인가, 아니면 싸웠던 자들의 과거를 망각하기 위한 것인가? 망각을 부정적으로 생각할 필요는 없을 것이다. 당대 평화조약은 전쟁의 문제를 인식하되 새로운 출발점으로서 과거를 망각하는 장치가 없지 않았다. 기억은 정의(正義)를 성취할 수 있을 것 같지만, 반드시 평화를 초래시킨다고 단정할 수 없다. ‘망각의 국제정치학’은 정치학자들의 과제이기도 하다.


다섯째, 이 발표문에서는 특별히 북한을 언급하지 않았다. 한·일관계가 한반도-일본열도의 관계라면, 이에 북한을 포함해야 할 것이다. 샌프란시스코평화조약 체결 당시 소련은 중국(중화인민공화국)의 평화회의 참여 및 평화조약 서명을 호소했지만, 북한에 대해 언급하지 않았다. 그럼에도 개별적으로 김일성이나 박헌영은 샌프란시스코평화조약 및 미일안전보장조약을 비판했다.⁵⁴⁾ 현재 남북관계는 특수관계에 있다는 점을 존중하되 양안관계와 달리, 이미 국제연합에 가입한 한국과 북한 그리고 일본의 관계성, 즉 한(韓)·조(朝)·일(日) 삼각관계를 추적할 필요가 있을 것이다. 분단의 책임이 누구에게 더 있느냐는 핵심적 물음과 별도로 일본은 한반도의 역사에 깊이 관여했다는 점을 부인할 수 없다.

여섯째, 정치적 현상의 등장과 이에 따른 단기적, 장기적 지속은 역사적 현상들의 종합적 측면들을 고려할 필요가 있고, 이에 따라 정치적 현상의 생산과정을 밝힐 수 있다. 현재 악화된 한·일관계의 기원은 무엇일까? 기원에는 또 다른 기원이 있을 것이며,⁵⁵⁾ 과거로 지목되는 영역에는 전과거(前過去)가 있기 마련이다. 1965년 한일 국교정상화에는 샌프란시스코평화조약의 수직적 영향이 분명히 있었지만, 샌프란시스코평화조약 탄생에 크게 관여한 존 포스터 델레스와 같은 인물은 베르사유평화조약 작성에도 관여했다. 또 베르사유평화체제가 국제연맹에 가맹할 수 있는 주권국가들을 중시했다면, 1910년의 국제정치를 어떻게 평가해야 할까? 시대정신의 변화를 염두에 두고, 독특한 한·일관계와 더불어 동시대 국제정치를 형성한 법규범이나 권력구조를 다층적으로 보는 ‘한·일관계의 국제정치학’이 요구된다.

53) 김명섭, “샌프란시스코평화체제의 변동과 6자회담.” 『국방연구』 제50집 2호 (2007).

54) 예를 들면, 1951년 8월 김일성은 “일본군국주의를 재생시켜 일본파쇼군대의 재무장을 목격한 <대일단독강화조약>체결”이라고 비판하면서, “미제국주의자들이 일본을 재무장시키는 목적은 어느 나라보다도 먼저 우리 조선을 침략하려는 데 있다”고 했다. 김일성, 『김일성전집 14』 (평양: 조선로동당출판사, 1996).

55) 마르크 블로크, 고훈만(옮김), 『역사를 위한 변명』 (파주: 한길사, 2007).



샌프란시스코 평화조약 체결
70주년 기념 공동 학술회의

제1세션

● [좌장] 정인섭 (서울대학교, 전 대한국제법학회장)

샌프란시스코 평화조약과 국제질서: 비교적 관점에서

샌프란시스코 평화조약 체결과 식민지 문제 인식:
식민주의와 반공주의의 결합과 경쟁 관계의 지점

[발표] 이석우 (인하대학교)

[토론] 김명섭 (연세대학교)

샌프란시스코 평화조약 체결과 식민지 문제 인식: 식민주의와 반공주의의 결합과 경쟁 관계의 지점

이 석 우*

목 차

- I. 서론
- II. 샌프란시스코 평화조약과 식민문제 처리에 관한 선행연구
- III. 식민지 문제에 대한 당사국(또는 관련국)의 인식
 - III.1. 식민지에 대한 한국의 인식
 - III.2. 한국에 대한 미국의 인식
 - III.3. 한국에 대한 일본의 인식
- IV. 샌프란시스코 평화조약 검토와 비판
 - IV.1. 샌프란시스코 평화조약의 목적 및 성격: 관련 국가 분석
 - IV.2. 한국의 참가국 지위 문제 분석
 - IV.3. 샌프란시스코 평화조약에 남은 식민주의와 그 태생적 한계
- V. 결론

I. 서론

1990년대 이후 과거 제국주의 국가들의 식민지배에 대한 역사적 인식과 법적 평가가 전환적인 국면에 들어간 것으로 평가받을 수 있는 배경에는 크게 몇몇 해당 국가들의 관련 조치들과 국제 사회의 노력이 복합적으로 작용한 결과로 보인다.

먼저 과거 제국주의 해당 국가들의 관련 조치들과 관련해서는, 특히, 유럽국가들의 식민지배에 대한 인식전환이 이루어지고 있다는 평가와 관련하여서는 일련의 유의미한 다음의 사례들을 거론할 수 있다. 즉, 2013년 6월 영국 정부는 1950년대 케냐에서 저지른 영국의 물고문 생매장, 성폭행, 폭력 진압 등의 불법행위에 대해 공개사과하면서 피해자 5,228명에게 1,990만 파운드를 배상하기로 결정하였다.¹⁾ 네덜란드는 1947년 인도네시아 마을 주민 5천명 이상을 집단학살한 건에 대하여 유가족이 네덜란드 정부를 상대로 네덜란드 법원에 제기한 배상 소송에서 네덜란드

* 인하대학교 법학전문대학원 교수

1) 염운옥, “식민지 폭력 피해와 배상 - 케냐 마우마우의 사례-”, 『영국 연구』, 제34호(2015.12.), 384쪽.

샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의

법원이 배상금 지급을 명령하는 정부 패소 판결을 내렸고 이에 유족 10명에게 20만 유로를 배상 하였으며 배상 후 1년 경과 시점에서 네덜란드 정부는 학살 행위에 대해 공식 사과를 표명하였다.²⁾ 이탈리아는 리비아 식민지배를 사과하고 배상 명목으로 투자를 한다는 내용의 조약³⁾을 체결하고 리비아에 25년간 50억 달러를 투자하기로 양국이 합의하였다.⁴⁾ 앞의 두 사례가 식민지배 시 발생한 불법행위에 대한 배상이라면, 이탈리아의 사과와 배상은 식민지배 자체에 대한 사과의 명목으로 조약의 형식을 갖춘 경제적 조치를 취한 최초의 사례로 보인다.⁵⁾ 2012년 프랑스 대통령이 알제리를 방문하여 “식민통치가 알제리인들에게 끼친 고통을 인정한다”고 발언한 바 있으며⁶⁾, 2015년 3월 영국 정부는 인도의 독립 영웅인 마하트마 간디의 동상을 런던 의회 광장에 건립하는 방식으로 식민지배에 대한 반성을 간접적으로 표현하고 있다.⁷⁾

식민지배에 대한 국제사회의 인식도 전환기를 맞이하는 것처럼 보인다. 과거 정복과 지배로 이어지는 식민지 지배는 관례였고 패전국이 주권을 이양한다는 문서에 서명하면, 즉 병합조약이 체결되면 승전국의 지배가 정당한 것으로 인정받았다.⁸⁾ 그러나 2001년 남아프리카공화국 더반에서 개최된 제3차 UN인종차별철폐회의(UN World Conference Against Racism (WCAR))에서는 노예제도를 포함한 인종차별과 식민지배의 불법성에 대한 책임을 추궁하고, 팔레스타인의 자결권을 인정하는 선언문과 그 이행 계획을 채택하였다. 느리지만 역사의 흐름은 강대국의 무력정복과 병합조약을 통한 식민지배의 정당성 주장이 점차 힘을 잃어가고 식민지배 과정에서의 불법에 대한 책임뿐만 아니라 식민지배 그 자체에 대한 책임을 져야한다는 방향으로 변화되어 가는 것으로 평가할 수 있다.

한편 동아시아에 있어서 이러한 추세는 감지되지 않고 있다. 동아시아 식민지배국인 일본은 한국과의 관계에서 위안부 피해자에 대한 보상처리문제, 강제징용 피해자의 개인배상청구권 문제, 독도 영유권 문제에 이르기까지 갈등구도를 지속적으로 유지하고 있다.⁹⁾ 독도 영유권 문제를 제외한 상기 문제들은 일제강점기에 발생하였으나 아직 청산되지 않은 채 남아 있다.¹⁰⁾ 같은 맥락

2) 주 네덜란드대한민국대사관, “네덜란드의 인니 식민당시 즉결처형에 대한 공식사과”, 2013.09.17., http://overseas.mofa.go.kr/nl-ko/brd/m_7070/view.do?seq=1017841&srchFr=&srchTo=&srchWord=&srchTp=&multi_itm_seq=0&itm_seq_1=0&itm_seq_2=0&company_cd=&company_nm= (2021.09.22. 최종방문).

3) Natalino Ronzitti, “The Treaty on Friendship, Partnership and Cooperation between Italy and Libya: New Prospects for Cooperation in the Mediterranean?”, *Bulletin of Italian Politics* Vol.1, No.1 (2009), p.125.

4) *Ibid.*, p.128.

5) 1965년 한일 청구권협정에 따른 배상은 샌프란시스코 평화조약이라는 강화조약 상의 의무 이행에 따른 것이라는 점에서 순수한 식민지배 배상 사례라고 보기 어렵다.

6) 경향신문, “유럽과 제3세계 국가들의 ‘식민지 청산의 머나먼 길’... 진정한 화해, 대부분이 아직도 ‘미완’”, 2015.06.14. <https://www.khan.co.kr/culture/scholarship-heritage/article/201506142127305#csidx9af94057f21d5c99867991b62afaa37> (2021.09.22. 최종방문).

7) 중앙일보, “영국식 과거사 사과 ... 의회 광장에 간디 동상 세운다”, 2014.07.10., <https://www.joongang.co.kr/article/15213181> (2021.09.22. 최종방문).

8) 유럽국가들이 다양한 조약으로 아프리카 점령을 인정받게 되는 내용에 대하여, Joahim von Elbe, “The Evolution of the Concept of the Just War in International Law”, 33 *American Journal of International Law* (1939), p.685.

9) 역사와 영토를 쟁점으로 다루는 저서로, 동북아역사재단, 「한일협정과 한일관계」(2019) 참조; 강제징용 문제 관련한 논문으로, 양기호, “강제징용 쟁점과 한일관계의 구조적 변용: 국내변수가 양국관계에 미치는 영향을 중심으로”, 「일본연구논총」, 제51호(2020) 참조.

10) 식민지 문제가 청산되었는지에 대한 논의는 이미 오랜기간동안 다루어진 문제이다. 한일협정에서 “청구권에 관한 문제가 1951년 9월 8일에 샌프란시스코에서 서명된 일본국과의 평화조약 제4조(a)에 규정된 것을 포함하여 완전히 그리고 최종적으로 해결된 것이 된다는 것을 확인한다.”라고 했으므로 식민지 문제가 소멸되었는지의 여부와 관련된 논쟁은 계속 이어지고 있다.

에서 일본의 다른 주변국과의 문제 또한 아직도 현재진행형이다. 이러한 배경에는 과거의 국제법 논리에 여전히 집착하고 있는 일본이 있다.

II. 샌프란시스코 평화조약과 식민지 문제 처리에 관한 선행연구

샌프란시스코 평화조약은 태평양전쟁의 전후 처리를 위해 1951년 9월 샌프란시스코에서 일본을 포함한 48개국이 강화회의 이후 체결한 일본과 연합국 간의 조약이며, 1952년 4월 발효되었다. 대일평화조약, 대일강화조약이라 불리는 이 조약을 통해 연합국의 점령하에 있었던 일본은 공식적으로 주권을 다시 회복하게 되었다. 또한 일본이 한반도에 관한 모든 권리를 포기하면서 한국이 국제법적, 외교적으로 독립국가가 되었다는 점에서 이 조약은 이후 한국 현대사가 전개되는 과정에서 매우 중요한 역사적 의미를 가지고 있다.

그러나 전후 냉전이 가시화되고, 특히 한국전쟁으로 인해 동아시아가 냉전의 최전선으로 부상하면서 식민지문제 처리, 패전국 일본에 대한 책임문제가 간과되었을 뿐만 아니라, 식민지로서 일본과 당연한 이해관계를 갖고 있는 당사국들의 입장이 정확하게 반영되지 못했다는 점에서 샌프란시스코 평화조약은 태생적으로 큰 문제를 가지고 있다. 한국은 연합국의 지위를 인정받지 못했기 때문에, 조약 서명국이 될 수 없었고, 배상문제, 독도영유권 문제, 어업문제, 재일조선인 문제에 관한 상응하는 혜택과 보장을 받지 못했으며, 이 문제는 추후 양국간 협의를 통해 해결해야 하는 것으로 귀결되었다.¹¹⁾

따라서 이후 한국과 일본 간에 진행된 한일국교정상화 회담의 주요한 과제는 샌프란시스코 평화조약에서 미처 해결되지 못하고 보류되었던 과거 식민지 문제를 해결하는 것, 과거를 청산하고 새롭게 양국이 납득할 수 있는 선에서 정상적인 관계를 회복하는 것이었다. 따라서 「샌프란시스코 조약과 식민지 문제 처리」를 주제로 하고 있는 국내 연구의 대다수는 한일회담의 과제가 된 문제의 기원과 구조를 샌프란시스코 평화조약 또는 샌프란시스코 체제에서 확인하고 그에 대한 대안을 모색하거나 문제의 핵심을 규명하는 차원에서 진행되었다. 이 장에서는 이러한 문제의식을 중심으로 기존 및 최근의 연구를 확인하고 간단히 그 맥락을 정리한다.

‘대일평화조약’ 또는 ‘샌프란시스코 평화조약’을 주제로 하는 연구 중 검색을 통해 확인되는 국내의 연관 학위논문(석박사)은 약80여개이며, 그 중 약20개 박사학위 논문이 제출되었다. 전공별로는 법학, 국제관계학, 정치외교학, 사학, 북한학 분야에서 연구되었으며 법학분야의 연구가 다수이다. 1990년대 중반 학위논문 수가 증가추세를 보였고, 2000년대 중반 이후 본격적으로 연구가 진행된 것으로 나타났다. 이 시기에 한일협정과 청구권, 강제동원과 배상을 다룬 의미 있는 박사학위 논문들이 역사학계에서 제출되었다.

샌프란시스코 평화조약을 다루고 있는 박사학위논문은 크게 세 가지로 구분될 수 있는데, 첫째, 한일회담과 청구권 문제의 기원으로서 샌프란시스코 평화조약을 분석한 연구들이 있다.¹²⁾ 역

11) 샌프란시스코 평화조약이 한일관계와 한일회담의 기본틀로 작동하게 된 과정에 대해서는, 정병준, “한국의 샌프란시스코평화회담 참가문제와 배제과정”, 『한국과 국제정치』, 제36권제3호 통권 110호(2020) 참조; 샌프란시스코 평화조약 체제에서 한일간 양자 논의가 시작된 배경과 해당 조항에 대한 국제법적 분석에 관하여, 도시환, “한일조약체제와 식민지책임의 국제법적 재조명”, 『국제법학회논총』, 제126권 제3호(2012.9.), 23-29쪽 참조.

12) 박진희, 「제1공화국의 대일정책과 한일회담 연구」(박사학위논문, 이화여자대학교, 2005); 「한일회담: 제1공화국의 대일정책과 한일회담 전개과정」, 선인, 2008; 오오타 오사무(太田修), 「한일 청구권 교섭 연구」(박사학위논문, 고려대학교, 2000); 오오타 오사무, 송병권 외 2인 역, 「한일교섭: 청구권문제 연구」, 선인, 2008; 장박진, 「한일회담에서의 식민지 관계 청산연구」(박사학위논문, 한국외국어대학교, 2007). 그 이외 김어진, 「일제 강제징용 피해자의 손해배상에 관한 민사법적 연구」(박사학위논문, 조선대학교,

사학계의 한일회담과 청구권 연구는 1990년대 군 ‘위안부’ 문제가 수면으로 부상한 이후, 강제동원과 배상, 청구권 문제에 대한 문제의식¹³⁾ 속에 진행되었다. 특히 오오타 오사무의 「한일 청구권 교섭 연구」는 공개된 한일회담 문서를 중심으로 해방직후부터 회담 타결까지의 과정을 정리한 연구로서, 이승만 정부의 대일배상요구와 이에 대한 미국, 일본의 대응을 설명하면서 샌프란시스코 평화조약을 다루었다.¹⁴⁾ 또한 박진희는 이승만정부의 대일정책과 한일회담을 다루었는데, 샌프란시스코 평화조약이 이후 한일관계에 미친 영향을 지적하고 샌프란시스코 체제의 모순을 냉전의 관점에서 지적했다는 점에서 연구사적 의미가 있다.¹⁵⁾

둘째, 독도와 한반도 주변 도서의 영유권을 다루고 있는 논문들이 있다.¹⁶⁾ 샌프란시스코 평화조약과 독도 영유권의 법적 문제를 다루고 있는 연구들은 1990년대 후반 이후 양적으로 가장 많은 연구가 진행되었다. 특히 대일평화조약 체결과정에서 확인되는 한국, 미국, 일본의 독도 인식을 구체적으로 분석한 논문들은 기존의 연구성과를 기반으로 양적, 질적으로 발전된 측면이 있다. 이 가운데 이동원은 ‘식민지 국가책임’ 개념을 중심으로 청구권과 영유권 문제를 다루면서, 대일평화조약의 체제를 분석하고 있다.¹⁷⁾

셋째, 재일조선인에 관한 법적 문제를 다루고 있는 학위논문들이 있다.¹⁸⁾ 광복 이전까지 조선인들은 일본으로 건너가 주로 간사이(關西) 오사카 지역을 삶의 터전으로 삼고 오랜 시간 거주하였다. 그러나 조선이 해방되고 일본이 조선에 대한 일체의 권리를 포기하면서 일본에 거주하고 있는 조선인들의 법적 권리 역시 소멸되었으나, 냉전상황 속에서 재일조선인들은 온전한 권리 행사를 침해받았다는 측면에서 재일조선인 문제는 식민지문제의 직접적 유산이다. 이러한 관점에서 재일조선인 문제를 연구한 학위논문들은 해당 논문 안에서 큰 비중은 아니지만, 샌프란시스코 평화조약을 언급하고 있다.¹⁹⁾

일반 학술논문들은 약100여 개의 연구가 검색을 통해 확인되었다. 샌프란시스코 평화조약과 관련된 논문은 대다수 법학 분야에서 제출되었고, 독도 영유권을 주제로 하는 논문들이 압도적 다수를 차지하고 있다. 이와 같은 연구현황은 일본과 여전히 독도 문제를 둘러싸고 갈등을 빚고 있는 한일관계의 현실적 상황을 반영하거나 그러한 상황에 대응하는 문제와 연결되어 있다고 생각된다. 이 연구들은 우선 샌프란시스코 평화조약이 한국에 적용되었을 때 발생하는 법적 문제를 규명하고 이로 인해 발생하는 한일 간 갈등에 대응하는 방안을 다루고 있으며, 샌프란시스코 평화조약 내에 독도가 명시되지 않았다는 점에 대한 해석문제가 주요 쟁점으로 자리한다.²⁰⁾

2021); 유의상, 「한일청구권협정에 대한 재평가」(박사학위논문, 광운대학교, 2016) 참조.

13) 식민지배 자체에 대한 불법성이라는 주장과 식민지배 당시의 행위에 대한 불법성 주장은 청구권 문제에 대해서도 그 대상이 식민지배에 대한 것이었는지 아니면 불법행위에 대한 것이었는지에 대한 논란으로 지속되고 있다.

14) 오오타 오사무, 전게서.

15) 박진희, “전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약”, 『한국사연구』, 131권(2005).

16) 이동원, 「독도영유권의 국제법적 논거로서 식민지 국가책임에 대한 연구」(박사학위논문, 한국외국어대학교, 2015); 정연철, 「국제법상 독도의 영유권과 섬으로서의 지위에 관한 연구」(박사학위논문, 경희대학교, 1998); 정태만, 「17세기 이후 독도에 대한 한국 및 주변국의 인식과 그 변화」(박사학위논문, 단국대학교, 2014)

17) 이동원, 상계논문.

18) 오가타 요시히로(緒方義広), 「이승만 정부의 ‘재일동포’ 정책 연구」(박사학위논문, 연세대학교, 2019); 이성, 「한일회담에서의 재일조선인의 법적 지위 교섭」(박사학위논문, 성균관대학교, 2013)

19) 상계논문.

20) 김동하, “한일 독도 영유권과 어업문제 연구: 샌프란시스코 강화조약 전후 시기를 중심으로”, 『동북아문화연구』, 제1권제64호(2020); 김명기, “대일평화조약의 한국에의 적용상 제기되는 법적 제문제”, 『인도법논총』, 37권(2017); 김명기, “대일평화조약 제2조(a)항에 규정된 울릉도에 독도의 포함여부 문제의 검토”, 『독도연구』 18권(2015); 김채형, “샌프란시스코 평화조약 상의 독도영유권”, 『국제법학회논총』, 제

이 문제에 대응하기 위해 2000년대 초반 이후 독도문제와 샌프란시스코 평화조약을 다루고 있는 연구가 법학계에서 지속적으로 많이 제출되고 있지만, 각 연구 간의 두드러진 차별성은 없다고 판단된다. 최근에는 김동하가 역사학적 분석을 통해 샌프란시스코 평화조약 시기가 한일 간 마찰에 결정적인 기원이 되었다는 점을 지적하였다.²¹⁾

한편 강제징용 문제와 관련된 배상문제를 논하는 과정에서 샌프란시스코 평화조약을 다루고 있는 연구들도 다수 발표되었다.²²⁾ 그 중 장박진과 김창록의 연구가 의미가 있는데, 먼저 한일회담과 식민지관계 청산에 관한 박사학위 논문을 쓴 장박진은 샌프란시스코 평화조약을 분석한 개별 논문들을 발표하여, 샌프란시스코 평화조약의 모순점들을 지적하였다.²³⁾ 또한 김창록은 한일간 과거청산에 있어서 국가의 논리와 개인의 권리가 충돌하는 지점과 대안을 모색하는 법학 연구를 발표하였다. 이외에도 일본의 전후문제와 식민지문제를 다룬 남상구의 논문 역시 참고할 지점이 있다.²⁴⁾

위의 두 가지 분야 이외에도 재외동포와 재일조선인 문제를 다루고 있는 논문들이 2010년대 이후 간간히 제출되었으나, 샌프란시스코 평화조약을 직접 다룬 연구는 확인되지 않는다.²⁵⁾ 이외에 샌프란시스코 평화조약을 다루면서, 한국, 미국, 일본의 관계를 설명하고, 샌프란시스코 체제의 형성에 관해 다루고 있는 국제학, 정치외교학 분야의 논문들도 있으나, 식민문제 처리와는 큰 연관성을 보이지 않아 별도로 정리하지는 않았다.²⁶⁾ 또한 최근 북한대학원에서 샌프란시스코 체제와 북한을 다룬 흥미로운 연구가 제출되었지만, 이 논문 역시 식민문제 처리 문제와는 직접적인 관련이 없어 포함하지 않았다.²⁷⁾

샌프란시스코 평화조약과 식민문제 처리에 관한 연구의 대강은 위와 같다. 이 연구들은 현대 한일관계의 시작점이자 냉전의 격화 속에 식민문제 처리를 미결로 남기어 이후 한일회담 전개과정에서 해당 문제의 해결이 더욱 어렵게 만든 결정적인 사건으로서의 샌프란시스코 평화조약을 주목하였다. 현재 대개의 연구는 독도영유권 문제와 한일회담 및 청구권 문제에 치중된 것으로 보인다. 이를 통해 기존의 연구들이 현실적인 문제의 대응차원과 분리되지 않았다는 점을 알 수 있다.

52권제3호(2007); 정병준, “영국 외무성의 대일평화조약 초안-부속지도의 성립과 한국 독도영유권의 재확인”, 『한국독립운동사연구』, 24권(2005); 정병준, “샌프란시스코 평화조약과 독도”, 『독도연구』, 18권(2015); 정태만, “샌프란시스코 대일평화조약과 관련된 일본측 주장과 그 비판”, 『독도연구』, 24권(2018); 최장근, “일본 정부의 대일평화조약에서 ‘죽도’ 영토 확립의 역측 주장”, 『일본문화학보』, 53권(2012); 호사가 유지, “샌프란시스코 평화조약, 한일협정 및 신해양법과 독도해법”, 『독도연구』, 21권(2016) 등.

21) 김동하, 상계논문.

22) 김창록, “한일청구권협정에 의해 ‘해결’된 ‘권리’”, 『법학논고』, 49권(2015); 김창록, “한일간 과거청산에 있어서의 국가의 논리와 개인의 권리”, 『법사학연구』, 30권(2004); 남기정, “샌프란시스코 평화조약과 한일관계: 한일냉전의 기원으로서 ‘제4조’ 문제”, 『한국과 국제정치』, 제36권제3호(2020); 남상구, “일본의 ‘전후처리’와 식민지문제”, 『한일관계사연구』, 36권(2010); 박태균, “한일회담시기 청구권 문제의 기원과 미국의 역할”, 『한국사연구』, 131권(2005); 장박진, “강제징용 한국인 피해문제에 대한 대법원 판결의 문제점 검토”, 『일본공간』, 14권(2013); 장박진, “대일평화조약 제4조의 형성과정 분석”, 『국제지역연구』, 제20권제3호(2011)

23) 장박진, “강제징용 한국인 피해문제에 대한 대법원 판결의 문제점 검토”, 『일본공간』, 14권(2013); 장박진, “대일평화조약 제4조의 형성과정 분석”, 『국제지역연구』, 제20권제3호(2011)

24) 남상구, 전계논문.

25) 김범수, “‘국민’의 경계와 재외동포”, 『국제지역연구』, 제24권제2호(2015).

26) 박진희, “전후 한일관계와 샌프란시스코 평화조약”, 『한국사연구』, 131권(2005); 신옥희, “샌프란시스코 강화조약: 한미일 관계의 위계성 구성”, 『한국과 국제정치』, 제36권제3호(2020); 최정준, “미국의 동북아시아 냉전전략과 샌프란시스코 체제의 형성”, 『동서연구』, 제30권제1호(2018).

27) 박문수, 『샌프란시스코 체제와 북한(1947-1954)』(박사학위논문, 북한대학원, 2020).

보다 최근에는 샌프란시스코 체제와 구조에 관한 연구가 제출되었는데,²⁸⁾ 현대 한일관계를 해방과 냉전, 식민문제의 차원에서 해결하기 위해서는 이와 같은 연구들이 더욱 진전되어야 할 것으로 보인다. 이와 관련하여 비교적 최근 국제법 분야에서는 베르사유조약과 샌프란시스코 평화조약을 비교·비판,²⁹⁾ 이태리평화조약과 샌프란시스코 평화조약의 비교를 통해 평화조약 내 영토 조항 연구³⁰⁾를 주제로 샌프란시스코 조약을 재조명한 바 있으며 간략하게나마 그 내용을 살펴볼 필요가 있어 보인다.

김성원은 고대시기부터 베르사유조약에 이르기까지 의미있는 평화조약을 되짚어 보면서 베르사유조약이 평화조약에서 혁신적 발전을 이루었다고 평가하였다. 베르사유조약이 전통적인 쟁점인 영토 재분배 및 재정적 배상에 대한 요소를 제외한 점, '전쟁 유죄 조항'을 두어 연합국이 독일의 정치적, 경제적, 재정적 책임을 추궁할 수 있는 법적 근거를 마련하였다는 점, 전쟁 범죄자 인도를 목적으로 하는 조항 신설, 국가 간의 평화 보장을 위한 집단안보체제 구체화를 위한 국제연맹을 설립한 점, 상설국제사법재판소 설립 등에서 동 조약이 진정한 의미의 평화조약이었다고 판단한다.³¹⁾ 이어 베르사유조약에 비해 샌프란시스코 평화조약에 규정된 일본이 모든 권리, 권원, 청구권을 포기해야 하는 영토에 대한 규정이 매우 간략하다는 점,³²⁾ 당시 이념대립과 지정학적 측면을 고려해야 하였다 하더라도 일본의 전쟁에 대한 책임을 묻고 있지 않다는 점³³⁾, 대이태리 평화조약과 샌프란시스코 평화조약 간의 시차가 4년에 불과함에도 대이태리 평화조약과 달리 샌프란시스코 평화조약에는 전쟁책임을 명시하지 않은 점,³⁴⁾ 일본 천황의 인도를 요구하는 조항이 없다는 점³⁵⁾ 등을 지적하였다.

강병근은 샌프란시스코 평화조약과 대이태리 평화조약 간에 패전국의 영토처리와 관련해 상이한 점이 많다는 점에 주목하면서 영토 관련 규정이 불명확한 결과 여러가지 해석상 오해를 야기하고 동북아 지역 내 국제관계 중 특히 한일관계에 악영향을 미치고 있음을 주장한다.³⁶⁾ 대이태리 평화조약과 달리 샌프란시스코 평화조약은 전쟁책임을 명시하지 않았고, 전자가 1938년 1월 1일 존재했을 국경을 기준으로 한다는 조항과 함께 본문의 다수조항과 부속서 II에 상술한 후 더 정확한 국경선을 양자관계에서 합의하도록 규정하고 그 기한을 6개월로 못박은 반면 후자는 제2조에 구체적이지 않은 규정에 더해 일본이 포기한 대상이 누구인지, 그리고 그 범위가 어디인지 명확하지 않은 점으로 인해 분쟁이 지속되고 있다고 지적한다.³⁷⁾ 또 샌프란시스코 평화조약에 사용된 반환하거나 보상해야 할 국공유재산을 모두 Property/財産이라는 용어로 포괄하여 규정한 점,³⁸⁾ 독립승인 규정에서 한국을 Korea/朝鮮로 명기하여 국명을 말하는 것인지 지역명을 말하는 것인지 모호한 상태로 두어 해석상 분쟁의 여지를 남겼다는 점³⁹⁾을 지적한다.

두 연구의 공통적인 주장은 다른 평화조약에 비교하여 샌프란시스코 평화조약의 규정이 명확하

28) 박진희, 앞의 글; 신옥희, 앞의 글, 최정준, 앞의 글.

29) 김성원, “베르사유조약과의 비교를 통한 샌프란시스코조약의 비판적 검토”, 『동아법학』, 제85권 (2019), 197-221쪽.

30) 강병근, “평화조약 내 영토조항에 관한 연구-대일 평화조약과 대이태리 평화조약을 중심으로 -”, 『국제법학회논총』, 제63권제4호 (2018), 221쪽.

31) 김성원, 210-211쪽.

32) 김성원, 212-213쪽.

33) 김성원, 214쪽.

34) 김성원, 214-215쪽.

35) 김성원, 215쪽.

36) 강병근, 221쪽.

37) 강병근, 224쪽.

38) 강병근, 225쪽.

39) 강병근, 227-228쪽.

지 않으며 이로 인해 조약 해석에 있어 일본의 자의적인 해석이 가능한 여지를 남겨두었다는 점이다. 김성원은 결론에서 정치상황과 역사적 배경에 대한 분석 없이는 문언적 해석에 의존할 수 밖에 없다고 지적하였고, 강병근은 규정의 모호성을 이용해 일본이 동 조약을 자신들에게 유리하게 선별적으로 국제법 이론을 대입한다는 점에 주목하였다.

이러한 주장에 대해 Korea/朝鮮이라는 것이 국명인지 지역명인지 불분명하다고 한 것은 남한이 한반도내 유일한 합법정부라는 인식에 근거한 한국에서만 통용될 수 있는 논리가 아닌지 의문이다. 독립승인도 마찬가지로 맥락에서 접근이 가능한데, 일본의 식민지에서 이탈한다는 것과 그것이 바로 독립승인이란 개념으로 직결한다는 해석도 마찬가지로 한국에서만 통용되고 있는 논리가 아닌지 의문이다. 즉, 일본의 자의적인 해석 여부에 대해 판단하기 이전에, 한반도의 국가를 무엇으로 할지 확정되지 않았던 당시 상황에 대한 인식이 더 중요했다고 볼 수도 있을 것이다. 한편, 비교연구의 맹점이기도 한데, 샌프란시스코 평화조약을 비교·비판함에 있어 베르사유조약과 이태리평화조약이 등가성이 있는 대상인지도 의문이다.

III. 식민지 문제에 대한 당사국(또는 관련국)의 인식

III.1. 식민지에 대한 한국의 인식

일제강점기 한국의 지식인들이 일본의 한반도 식민화에 대해 부정적이었다는 점은 여러 사료를 통해 알려져 있다. 1905년 11월 17일 을사조약 체결 직후 황성신문 주필 장지연의 시일야방성대곡을 실은 신문을 평소 3천부를 찍던 발행부수를 1만부로 늘려 서울 전역에 배포하였다.⁴⁰⁾ 이어 같은 해 11월 30일 민영환이 자결하며 남긴 유서가 다음 날 대한매일신보에 실렸다.⁴¹⁾ 다음 해 교육과 산업화를 통한 국권 회복을 강구하는 내용의 대한자강회 취지서가 황성신문에 게재되었다.⁴²⁾ 정부 차원에서 헤이그 평화회의 대표로 파견된 밀사인 이위종의 연설인 ‘한국의 호소(A Plea for Korea)’가 Haagsche Courant에 보도되기도 하였다.⁴³⁾ 이외에도 정미 7조약과 정미 의병 활동, 신민회 결성 취지문, 기유각서 등 다양한 기록들을 제시할 수 있다.⁴⁴⁾

한국인들의 독립 의지는 영국 런던 데일리 메일 기자인 Frederick Arthur McKenzie가 저술한 「The Tragedy of Korea」(번역 제목, 조선의 비극)과 「Korea's Fight for Freedom」(번역 제목, 한국의 독립운동)에 서술된 내용에도 잘 나타난다. 맥켄지는 조선의 비극에서 1907년 8월 군대해산 직후 경기도 양평에서 활동 중인 의병들을 직접 만나 인터뷰한 기록을 남기고 있다. 그는 정미의병에 참여한 의병들의 열악한 무장 조건을 묘사한 후, 의병군 장교의 말을 다음과 같이

40) 두산백과, <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1178849&cid=40942&categoryId=31768> (2021.09.22. 최종방문).

41) 국사편찬위원회, ‘민영환의 유서’, http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=010701&tabId=03&levelId=hm_121_0050 (2021.09.22. 최종방문)

42) 국사편찬위원회, ‘대한 자강회 취지서’, http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=010701&tabId=03&levelId=hm_121_0060 (2021.09.22. 최종방문).

43) 국사편찬위원회, ‘헤이그 만국 평화 회의에 고하는 글’ 중 해설 부분, http://contents.history.go.kr/front/hm/view.do?treeId=010701&tabId=02&levelId=hm_121_0070&whereStr=%40where+%7B+IDX_TITLE%28HASALL%7C%27A+Plea+for+Korea%27%7C100000%7C0%29+or+IDX_CONTENT%28HASALL%7C%27A+Plea+for+Korea%27%7C100%7C0%29+or+IDX_ALL%28HASALL%7C%27A+Plea+for+Korea%27%7C1%7C0%29+%7D, (2021.09.22. 최종방문).

44) 국사편찬위원회, <http://contents.history.go.kr/front/hm/list.do?treeId=010701> (2021.09.22. 최종방문).

기록하였다. “우리는 죽을 수 밖에 없을 것입니다. 그러나 그것으로 좋습니다. 일본의 노예로 살기보다는 자유로운 인간으로서 죽는 편이 훨씬 낫습니다.”⁴⁵⁾ 의병들이 일본군과 벌인 전투는 대부분 일방적인 패배였으나 그들의 강력한 식민지 저항 의식을 파악할 수 있는 부분이다.

1910년대 독립운동은 무장투쟁 및 대한광복회 중심으로 전개됐으며, 이를 배경으로 독립전쟁론-3.1운동이 정착되었고⁴⁶⁾, 대한민국 임시정부의 법통성⁴⁷⁾과 관련된다. 그 연결의 근거가 다소 모호하고 해당 주장의 구체적인 근거가 제시되지 않았다는 비판이 있음에도 불구하고, 또한 임시정부에 대해서는 다양한 평가를 내릴 수 있겠으나, 우리 역사상 최초의 근대적인 정부였으며, 당대 식민지 조선인들에게 이념상의 정부 역할을 한 것 자체에는 틀림이 없다. 이는 전후 패전국이며 적국인 일본의 영토 및 그 식민지의 처리 과정에서의 한국의 지위와 관련하여 파생된 현재진행형인 다수의 일제강점기에 기반한 현안들의 해법에 있어 나아가야 할 방향성을 제공하고 있다.

III.2. 한국에 대한 미국의 인식

미국의 식민지 문제에 대한 인식은 피식민지 국가보다 식민제국인 일본과 더 접점이 많은 것으로 보인다. 트루먼 정부하의 아시아정책 및 샌프란시스코 평화조약을 위한 수석고문이며, 샌프란시스코 평화조약의 실질적 담당자였던 John Foster Dulles에게서도 그러한 인식을 찾아볼 수 있다. Dulles는 그의 저서 「War or Peace」에서 구미의 식민지 지배에 대해, “과거 수세기 동안 서구 제국은 물질적, 지적, 정신적으로 활발함을 유지한 결과, ‘미개발 지역’에 철도, 항만, 관개 사업 등 거대한 투자를 전개했다. 하지만 이를 순조롭게 추진하기 위해서는 정치적 안정이나 통화의 교환성 등에 대해 충분한 방법을 강구해야만 했다. 따라서 서구 제국은 무역이나 투자에 필요한 정치적 안정을 기하기 위해 아직 수준에 도달하지 못한 세계의 사람들을 통치하게 됐다. 그런 의미에서 식민지는 서구 제국에 의한 ‘화려한 정치활동의 무대’였다”⁴⁸⁾고 묘사했다. 이러한 개발과 미개발을 구분하는 Dulles의 인식은 팔레스타인 출신의 미국 사상가 Edward Said가 언급한 ‘오리엔탈리즘’(orientalism)의 표상⁴⁹⁾이라 부를만 하다.

김승배는 Dulles의 대한민국과 일본에 대한 신념의 표리를 지적한다. 그는 Dulles가 독실한 기독교인으로 강력한 반공주의 사상을 가졌다고 분석하면서, 이러한 측면에서 상대적으로 한국과 더 친화성을 가지고 있었으나 식민지 문제에 대한 신념은 제국이었던 일본에 더 가까웠다고 주장한다. 그리고 샌프란시스코 평화조약이 일본에 절대적으로 유리했다는 사실과 덜레스의 관심이 한국보다 일본을 향해 있었다는 것을 증거라고 보았다.⁵⁰⁾ Dulles가 평화조약 설계와 더불어 한

45) F.A. McKenzie, 「The Tragedy of Korea」, 1908, pp. 197~208.

46) 윤병석, “1910년대 한국독립운동 시론”, 「사학연구」 27 (1977); 조동걸, “대한광복회의 결성과 그 실행조직”, 「한국학논총」 5 (1983); 조동걸, “대한광복회 연구”, 「한국사연구」 42 (1983); 최영희, “3·1운동에 이르는 민족운동의 원류”, 「3·1운동 50주년 기념 논문집」, 동아일보사 (1969)

47) 윤대원, 『상해시기 대한민국임시정부 연구』, 서울대학교출판부 (2006); 조동걸, “臨時政府의 歷史的 評價”, 「韓國近代史의 試鍊과 反省」, 지식산업사 (1989).

48) 이동준, “日 과거사·배상 ‘오리발’ … 그 뒤엔 美의 뿌리깊은 ‘짬짜미’”, 기획기사 ‘광복 70년·한일수교 50년의 재인식’(2015.02.15.)에서 재인용, <https://www.hankookilbo.com/News/Read/201502151558133550> (2021.9.12. 방문).

49) 사이드는 오리엔탈리스트들의 관념 속에 서양의 적극성과 동양의 수동성의 대비가 존재함을 다음과 같이 지적한다. “서양은 어디까지나 행위자이고 동양은 수동적인 반응자이다. 서양은 동양의 행동의 모든 측면에 관하여 관찰자이고, 재판관이며, 배심원이다”, 에드워드 사이드, 박홍규 옮김, 「오리엔탈리즘」, 서울, 교보문고(2000), 205쪽. Edward W. Said, *Orientalism* (First published by Routledge & Kegan Paul Ltd. 1978; Published in Peregrine Books 1985; Reprinted in Penguin Books 1991, Reprinted with a new Afterword 1995; Reprinted with a new Preface 2003).

국-일본-미국으로 이어지는 극동 자유진영의 구축하는데 큰 영향을 미쳤다는 것은 선행연구를 통해 밝혀졌다.⁵¹⁾ Dulles의 이러한 식민지 인식은 샌프란시스코 평화조약 저변에 놓여 있으며 조약체결 전반에 영향을 미쳤을 것이라 추론할 수 있을 것이다.

미국은 식민지 한반도에 대한 식민제국인 일본의 주권이 샌프란시스코 평화조약이 발효되는 시점까지 지속된다는 관점을 가지고 있었다. 전후처리를 위해 미국이 작성한 문서나 일부 미국 학자의 견해는 미국의 이러한 인식을 어렵지 않게 증명한다. 먼저, 샌프란시스코 평화조약 과정에서 미 국무부가 생산한 문서인 ‘한국에 대한 권원의 이양’(Transfer of Title to Korea)에 따르면 일본의 항복문서 조인만으로는 한국의 주권이 한국에 이양되지 않으며 일본 왕의 포기선언이 필요하다는 입장을 미국이 취한 것으로 보인다.⁵²⁾ 이 문서는 점령 자체가 영토에 대한 주권의 변경을 초래하지 않기 때문에 일본이 항복문서에 조인하고 연합국이 한국에 대한 군사적 점령을 시작한 것이 일본으로 하여금 한국에 대한 주권을 상실하게 하거나 연합국으로 하여금 한국 신탁통치 실시에 필요한 법적 권한을 갖게 하지는 않는다고 기술한다.⁵³⁾ 문서의 결론 부분에서 “GHQ는 즉시 일본 천황이 한국에 대한 일본의 권한과 관리권을 미국, 중국, 영국, 소련에게 포기한다고 선언하도록 명령해야 한다. (...)”는 의견을 제시했다.⁵⁴⁾

한편 D.P. O’Connell은 “1947년의 한국의 독립을 일본의 주권으로부터의 분리독립 문제로 보는 것이 더 나을 것 같다”⁵⁵⁾고 기술하고 있다. 즉, 일본의 주권이 평화조약이 발효되는 시점까지 지속된다는 주권의 분리(sucession) 논리를 적용하고 있는데, 이런 논지에 따르면 국제사회에서 대한민국의 성립은 1948년이 아니라 샌프란시스코 평화조약의 발효일인 1952년 4월 28일이 된다. 실제로 일본은 과거 식민지 통치를 목적으로 제정한 외지관계법 등을 평화조약 발효 전까지 유지하여 한국에 대한 영토주권을 포기하지 않았다.⁵⁶⁾ 분리 문제의 원인이 일본이 패전 후 평화조약 발효 전까지 한국의 영토주권을 유지한다는 법적 해석이 미일 간에서 공유되어 정책적으로 반영된 결과라는 나가사와 유코의 결론⁵⁷⁾은 샌프란시스코 평화조약 체결 당시 미국의 식민지 인식이 일본의 식민지 인식과 상당히 맞닿아 있다는 점을 보여준다.

III.3. 한국에 대한 일본의 인식

일본이 한반도 강제병합을 시행하기 전 한반도 및 동북아지역을 조사한 지리학자 야즈 쇼에이의 시각을 같은 아시아 내에서 야만과 문명을 구분한 ‘일본형 오리엔탈리즘’이라고 보는 평가가

50) 김승배, “존 포스터 딜레스(John Foster Dulles)의 신념과 한일관계의 양가성”, 『국제정치논총』, 제57권 제2호(2017.06.), 237쪽.

51) 평화조약 체결 과정에서 Dulles의 인식 및 역할에 관하여, 정병준, “한국의 샌프란시스코평화회담 참가 문제와 배제과정”, 『한국과 국제정치』, 제36권제3호 통권 110호(2020) 참조.

52) 한국 독립 문제가 패전국 일본에 의한 한국 주권의 포기 및 정부승인이라는 맥락에서 논의된 원인 분석에 대해, 나가사와 유코, “일본 패전 후의 한반도 잔여주권(残余主權)과 한일 ‘분리’- 신탁통치안 및 대일강화조약의 ‘한국포기’ 조항을 중심으로(1945~1952)”, 『아세아연구』(2021.12.) 참조.

53) (Secret) “Transfer of Title to Korea,” Discussion 2, August 31, 1945, *Records fo the office of Assistant Secretary and under secretary of State, Dean Acheson, 1941-48, 50, RG 59, Box 12, Nara*, 나가사와 유코, 59쪽 재인용.

54) 나가사와 유코, 61쪽.

55) “it would seem preferable to view the independence of Korea in 1947 as a matter of secession from Japanese sovereignty.” D.P. O’Connell, “Legal Aspects of the Peace Treay with Japan”, *British Yearbook of International Law*, 1952, p. 425.

56) 나가사와 유코, 79쪽.

57) 나가사와 유코, 80쪽.

있다.⁵⁸⁾ 김학준은 19세기 후반 일본의 지식인들이 조선에 대해 ‘반개화 국가’ 혹은 ‘야만국가’로 보고 서양이 자신에게 했듯이 일본도 조선을 개화시켜야 할 사명이 있다는 인식을 하고 있었다고 지적한다.⁵⁹⁾ 이런 일본의 조선 인식은 앞서 언급한 Dulles의 서구의 식민지 지배 인식과 동일한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다. 즉 서구가 동양을 식민지화해 착취하는 인식의 근간으로써 오리엔탈리즘을 일본이 수용하고 있다는 것이다. 이러한 인식은 한반도 식민지화 개시 뿐만 아니라 전후처리의 마지막 과정인 한일협상에까지 연속된다.⁶⁰⁾

식민 기간 중 일본은 한반도에 대해 동화정책을 표방하여 조선의 독자성을 부정하고 완전한 흡수를 통해 정체성을 없애려는 시도를 하였다. 그런 한편 조선인들에게 일본의 투표권과 국방의무는 허용하지 않았다.⁶¹⁾ 피식민지 국가의 독립 문제에 관해서 서양의 식민제국은 피식민국의 독립을 놓고 협상 테이블에 앉는 경우가 있었던 것과 달리 일본은 한국과 협상을 하지 않았다. 박훈은 짧은 논설에서 이러한 일본의 태도로 인해 조선의 주요 정치 엘리트들이 망명한 상태에서 독립운동을 수행했고 그 상태에서 일본의 패전과 조선의 독립이 갑자기 이루어지면서 한반도의 혼란이 조장되었기 때문에 일본에게 한국전쟁의 책임이 있다고 주장한다.⁶²⁾

전후처리 과정에서 일본은 “한반도 내부 및 한반도 이외의 지역에서 전개되고 있었던 독립운동 세력과 일본 사이의 교전을 전쟁이 아닌 ‘반란’의 수준”⁶³⁾으로 보고 있었다. 텔레스-요시다 회답에서 일본은 1953년 3월 ‘한국정부의 강화조약 서명에 관하여’라는 문서를 미국에 전달하였다. 이 문서에서 요시다는 “한국은 일본과 전쟁상태에 있지 않았기 때문에 연합국으로 인정할 수 없으며 한국이 조민국이 되면 재일 한국인들은 연합국 시민들과 동등한 권리와 보상금을 주장할 것”이라고 하면서 “100만명에 이르는 재일 한국인들 대부분은 공산주의자”라는 점을 강조했다. 그러나 필리핀이 배상요구를 하지 않겠다는 선언 이후 미국과의 대립을 피하는 방향으로 입장을 선회하여 미국의 요구를 수용한다.⁶⁴⁾ 한편 한국은 재일한국인이 연합국인의 지위를 얻지 못한채 단순한 서명국의 지위만 얻게 되면 불리한 조약 내용에 구속될 상황이 올 수 있다고 생각한 것이다.⁶⁵⁾ 이 같은 생각의 근간에는 한국이 전쟁상태에 있지 않았다는 한반도에 대한 일본의 인식이 자리잡고 있었던 것이다.

샌프란시스코 평화조약의 산물로 인식되는 한일회담의 과정은 한일합방이 이루어지기까지 체결된 모든 조약과 협정들은 합법이며 그렇기 때문에 식민지배가 정당했다고 보는 일본 정부의 식민지 지배 인식을 잘 보여준다. 구조약의 무효확인 문제, 1953년 구보타 망언, 7차 협상에서의 null and void 해석 문제 등이 그것이다. 제1차 한일회담에서 한국은 한일합방조약이 무효라는 점을 확인하면서 과거사 문제를 해결하고자 했고,⁶⁶⁾ 한편 일본은 한일합방조약의 무효에 대한 인

58) 최혜주, “특집 : 여행기를 통해 본 한일 양국의 표상: 「조선서백리기행」(1894)에 보이는 야즈 쇼에이의 조선인식”, 『동아시아문화연구』, 44집(2008), 57~93쪽.

59) 최운도, “패전국 일본이 본 우리의 광복 : 일본의 식민지 지배와 전후처리”, 『군사』, 96권, 100쪽 각주 2에서 재인용.

60) 이와 관련, 이형식, “패전 후 귀환한 조선총독부관료들의 식민지 지배 인식과 그 영향”, 『한국사연구』, 153 (2011) 참조.

61) 김동명, 『지배와 저항, 그리고 협력: 식민지 조선에서의 일본제국주의와 조선인의 정치운동』, 경인문화사 (2006)

62) 박훈, “[역사와 현실] 조선식민지화의 세계사적 특수성”, 『경향신문』(2017.07.26.), https://www.khan.co.kr/print.html?art_id=201707261119001 (2021.09.12. 방문)

63) 정성화, “샌프란시스코 平和條約과 韓國·美國·日本の 外交政策의 考察”, 『인문과학연구논총』, 7권 (1990.2.),

64) 정성화, 147~150쪽.

65) 남기정, “샌프란시스코 평화조약과 한일관계 : ‘관대한 평화’와 냉정의 상관성”, 『동북아역사논총』, 22권(2008.12.), 42쪽.

식을 배제하려는 의도로 전문에 새로운 문구⁶⁷⁾를 삽입하였다. 최운도는 1차 회담 결렬의 결정적 이유는 일본 측의 역청구권 주장이었으나 그 배경에는 식민지 지배에 대한 인식의 차이가 있다고 지적한다.⁶⁸⁾ 또 구보타 망언의 다섯 가지 내용 중 세가지 내용은 일본이 식민지 지배에 대해 반성하지 않고 시혜를 베풀었다고 인식하고 있다는 점을 알 수 있다.⁶⁹⁾ 그리고 7차 회담에서 한국 측에서는 한일합방조약과 그 이전의 조약 모두가 원천무효 (null and void)라는 입장을 고수하고 있으며, 일본은 한국에 대한 식민통치는 합법이었고 패전으로 인해 무효가 되었다(have become null and void)는 입장을 되풀이했다.⁷⁰⁾

IV. 샌프란시스코 평화조약 검토와 비판

IV.1. 샌프란시스코 평화조약의 목적 및 성격: 관련 국가 분석

샌프란시스코 평화조약의 관련 국가를 개괄적으로 살펴보면 이 조약이 미국 주도 하의 자유진영 연합국간과 일본 간 체결된 부분강화조약이라는 것을 알 수 있다. 일본과 선전포고를 하고 전투에 참여한 연합국과 일본에 점령된 국가는 모두 55개국에 이른다.⁷¹⁾ 미국과 영국의 주도 하에 54개국이 초청되어 인도, 버마, 유고슬라비아를 제외한 51개국이 참가하였다. 공산권 연합국인 소련, 폴란드, 체코슬로바키아가 조약의 내용에 반대하여 서명하지 않았고, 최종적으로 48개의 연합국과 일본간에 서명되었다. 혁명으로 대륙의 베이징 정부와 대만의 국민정부로 분열된 상황에 처한 중국에 대해 초청 주체인 미국과 영국 간의 의견이 조율되지 않아 중국은 평화회의에 초청되지 않았다. 시간적으로 장기간 침략을 받았던 조선(남북한), 대만, 중국이 서명국에서 배제되었으나 상대적으로 일본 점령기가 짧았던 베트남, 필리핀, 인도네시아가 서명국에 포함되었고, 일본과 교전한 적이 없는 영연방 국가들이 서명국에 포함되었다.

샌프란시스코 평화조약 관련국들의 청구권 대응 방식을 볼 때 이 조약의 목적이 전범국 일본에 대한 처벌보다는 신속한 일본의 정상국가화에 있다는 판단을 하기에 충분해 보인다. 45개 서명국이 평화회의 현장에서 청구권 포기 서명을 하였는데, 그 중 41개국은 미국의 요구에 따라 조건 없이 일본에 배상을 면제한다. 청구권을 포기하지 않은 필리핀은 1956년에 5억5천만 달러, 남베트남은 1959년에 4천만 달러 규모의 피해배상을 받았다. 라오스, 캄보디아는 경제협력 지원을 받았고, 현장에서 청구권 포기 서명을 하였으나 본국 비준에 실패한 인도네시아는 추후 양자 조약을 통해 2억2천만 달러 규모의 배상금을 수령하였다. 중국과의 관계에서 미국이 일본을 설득하여 대만 국민정부와 1952년 8월 5일 화일(華日)평화조약을 체결하였고,⁷²⁾ 평화조약에 참가하지 않은 인도와는 1952년 8월 5일, 버마와는 1955년 3월 26일 각각 양자간 평화조약을 체결하였고, 유고슬라비아와는 1952년 4월 28일 국교를 회복하였으며, 배상청구권 포기를 선언하였

66) 1차 회담 당시 한국측이 제안한 제3조 문구는 다음과 같다. “대한민국과 일본국은 1910년 8월 20일 이전에 구대한민국과 일본국 간에 체결된 모든 조약이 무효임을 확인한다.”

67) 1차 회담 당시 일본측이 제안한 수정안 전문은 문구는 다음과 같다. “일본국과 구대한민국 사이에 체결된 모든 조약 및 협정이 일본국과 대한민국과의 관계에 있어서 효력을 갖지 않는 것을 확인한다.”

68) 최운도, 122쪽.

69) 최운도, 123-124쪽.

70) 최운도, 124쪽.

71) 전시 중의 연합국 공동선언에 참가한 국가이며 전후 그 국가에서 분리독립한 인도네시아, 베트남 등과 같은 유럽식민지 국가를 포함한다.

72) 1972년 9월 29일 중일공동성명으로 베이징 정부(현 중국)를 승인하여 국교를 회복하면서 전후 처리를 시도하는 동시에 화일평화조약의 실효를 성명했다.

샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의

다. 조약 서명을 거부한 3개국은 일본이 개별적으로 접촉하여 국교회복을 위한 협정을 체결하면서 모두 배상청구권 포기를 선언하였다. 평화회의 초청에서 공식적으로 제외된 이탈리아 및 포르투갈과도 개별협정을 체결하였고 역시 배상청구권을 포기하였다.

경제적 부담을 경감시키기 위한 미국의 노력 덕분에 샌프란시스코 평화조약 체결을 통해 전쟁 피해배상의 부담을 덜어낼 수 있었으나, 평화조약과 그 이후 일련의 과정을 볼 때 일제 식민지 지배 또는 그에 따른 피해 문제에 대한 해결은 어디서도 찾을 수 없다. 1차 세계대전이 끝난 후 피해배상에 전쟁비용 뿐만 아니라 승전국의 군인과 민간인이 입은 피해금액이 포함되고 금전적 배상 외에 추가적인 처벌이 가해졌다. 그리고 일본보다 4개월 앞서 항복한 2차 세계대전 전범국인 독일은 막대한 피해배상 청구에 더하여 동서분단의 참혹한 상황에 처했다. 평화조약이 전후 동아시아 질서를 재편하는 수준이었으나, 일본에 대한 처분은 매우 관대한 수준으로 끝났다.⁷³⁾ 반드시 한국과의 배상협상만이 남았던 것은 아니었고, 1950년대에 일본이 진행했던 동남아 여러 나라들과 맺은 국교수립 관련 조항 속에 나타난 배상, 보상, 경제협력 등의 조항 분석과 병행해서 이루어져야 하겠지만, 외견상 일본은 평화조약 제4조(a)에 따라 한국과의 배상 협상만 마무리되면 조약상 모든 배상 의무를 완수하고 샌프란시스코 평화조약의 굴레에서 벗어날 수 있게 된 것이다. 이 규정 문맥 역시 일본 식민지 문제 청산을 목적으로 하지 않으며 한반도 독립에 부수되는 채무관계 청산, 즉 일종의 민사적 관계로 설정해 둔 것에 불과하다.

IV.2. 한국의 참가국 지위 문제 분석

샌프란시스코 평화조약 제2조(a), 제4조(a), 제9조, 제12조(a), 제21조는 특별히 한국에 대해 언급하고 있다. 이는 평화조약을 주도한 미국이 '정치적 목적'에 따라 대한민국의 지위를 초청국, 조약서명국에서 조약상 특별조약의 수혜국으로 변경한 결과임은 선행연구 등을 통해 밝혀졌다. 정병준은 대한민국의 지위가 변경되는 과정에는 미국에 대한 일본의 집요한 요구, 영국의 반대의견, 제1차 답신서에 대한 미국의 실망 등이 작용하고 있다고 분석하고 있다.⁷⁴⁾

1947년 8월 4일 SCAPIN 1757호는 특별지위국(Special Status Nations)을 정의⁷⁵⁾했는데 이에 Korea가 포함되어 있었다. 이 문건은 연합국, 중립국, 적국을 구분하고 이후 특별지위국을 지정하면서, 그 정의를 앞에 언급된 세가지 경우에 속하지 않는 국가로 정의하고 있을 뿐 그 외 다른 설명은 없다. 즉 미국은 국가별로 이유는 다르지만 연합국 승전에 기여했다고 볼 수 없는 국가들이 연합국으로 분류되는 것을 배제한 것으로 해석할 수 있을 것이다.⁷⁶⁾ 조선은 과거 일본

73) 선행연구를 볼 때 이러한 상황의 원인을 첫째, 회의주최인 미국의 피해가 그리 크지 않았고 큰 피해를 입은 중국은 내부 사정으로 조약체결 주체성이 애매해진 상황이었다는 점, 둘째, 동남아 국가들은 유럽 식민지 상태에서 일본의 침략을 받았고 따라서 유럽국가들이 받은 피해와 구분할 수 없었다는 점, 셋째, 미소 간의 관계변화로 인해 자유진영의 방어선을 구축해야 한다는 점, 넷째, 베르사유 조약의 과도한 전후 배상 요구가 제2차 세계대전의 원인이 되었고 전후 배상 규모를 축소할 수 밖에 없었다는 실리적인 이유 정도로 요약된다.

74) 정병준, “한국의 샌프란시스코평화회담 참가문제와 배제과정”, 『한국과 국제정치』, 제36권제3호 통권 110호(2020), 15-33쪽.

75) 원문 이미지 파일은 <http://shakyouya.g2.xrea.com/shiryoyou/SCAPIN5.html> (2021.09.22. 최종방문) 참조.

76) 특별지위국은 8개로 오스트리아, 발트3국(에스토니아, 라트비아, 리투아니아), 핀란드, 당시 이탈리아 왕국, 시암(현 태국), 조선이 이에 포함된다. 특별지위국으로 분류된 사유가 밝혀져 있지는 않지만 추론할 수 있는 지점이 있다. 발트3국은 나치 독일령 기간에 동방국가판무관부 역할을 한 나치 부역국, 핀란드는 겨울전쟁으로 인한 영토 상실, 이탈리아는 삼국동맹의 일원이었다가 연합국에 투항한 사실이 그것이다, 시암은 연합국과 특별지위국 양자에 포함되어 있는데 독립국으로서 독재정권에 의한 친일 행위가

식민지로서 당시 연합국이 점령중인 비독립 지역이었다는 점이 고려된 것으로 보인다. 이런 상황과 SCAPIN 1757호의 분류대로라면 승전국이 아닌 한국 정부가 평화조약 서명국의 지위를 얻지 못하는 것이 논리적으로 타당해 보인다. 그러나 1949년 12월 John Muccio 주한 미국대사는 한국이 적산을 취하고 배상청구를 포기하는 조건으로 평화회의에 참가할 것을 내용으로 하는 보고서를 제출하였다.⁷⁷⁾ 같은 해 12월 미 국무부 극동조사국 보고서는 “한국에 대한 배상은 한국이 직접 청구할 수 있는 것이 아니라 미국 등 다른 연합국에 할당된 배상에서 제공된다”고 하고, “미국을 포함한 대부분 국가들은 1910년 일본의 한반도 병합을 승인했다. … 일본의 지배에 대한 한국인의 저항은 제한된 지역에서의 단기간의 소요에 불과했다”고 기술하였다.⁷⁸⁾ 즉 일본의 조선 식민지배를 인정하고 한국의 교전국 지위는 부정하면서 평화조약상 배상청구에 반대한다는 의견을 밝힌 것이다. 이 같은 보고서에도 불구하고 미 국무부가 작성한 평화조약 초안에는 한국이 조약 서명국에 포함되어 있었다. 결과적으로 왜 이런 모순된 상황이 전개되었는지에 대한 정책·정무적 해석과, 법적 해석 두 방향의 분석이 모두 필요하다.

정병준의 연구에 따르면, 한국전쟁이 시작되고 1950년 5월 John Foster Dulles 특사와 미 국무부 실무진이 극동 반공진영의 최전선이자 서구 민주주의의 보루인 한국을 참가시킬 것이라는 ‘정치적 결정’을 한 상태에서 미 국무부는 1951년 4월 ‘대일평화조약 임시초안(제안용)’⁷⁹⁾과 제1차 답신서를 미 국무부와 한국 간 수교하였다.⁸⁰⁾ 이후 미일협정, 영미회담을 거치면서 일본과 영국의 강력한 반대⁸¹⁾와 한국정부의 제1차 답신서에 대한 미국의 실망이 더해져 한국의 지위는 조약서명국에서 특별조항의 수혜국으로 그 지위가 변경되었다. 정병준은 미국이 자유세계의 최전선이라는 한국의 현재적 가치를 강조하는데 반해 한국은 현재의 가치보다 일본과 선전포고 및 투쟁이라는 과거의 가치를 강조하였기 때문에 미국의 동의를 얻지 못했고, 이에 더하여 제1차 답신서로 인해 한국이 교전국/연합국이 아닌 식민지에서 해방된 국가로서 과도한 영토할양이나 배상을 요구하고 있다는 판단을 미국이 갖게 되었다고 분석했다.⁸²⁾

한국의 조약 참가국 지위 여부는 평화조약 주도국인 미국 정부의 정치적 입장 변화에 따라 좌우되었는데, 이 과정에서 평화조약이 전후 처리 과정에서 식민지 문제는 해결의 대상이 아니었다는 사실을 발견할 수 있다. 한국이 배제되는 과정에서 미국이 일본의 한반도 병합을 승인했다는 점과 전후 처리에 있어 미국이 미래지향적인 태도를 주목할 필요가 있다. 최종적으로 한국의 평화회의 참가와 서명국 지위가 배제된 결정의 배경에는 미국의 식민주의가 작용했으며 과거사 문제에 대해 부정적이고 미래지향성을 추구했던 태도에는 식민주의에 우호적인 미국의 인식이 작용했다고 볼 수 있다. 이와 함께 아시아 지역의 식민지들은 세계대전 종전 이후 성립된 냉전의 영향을 크게 받았다. 전후 식민지 문제에 관한 연합국의 대응과 처리 방식이 2차 세계대전을 기점으로 국제사회에 등장한 ‘전후 평화체제’에 대한 구상에 주목하여 당대의 시기적 맥락을 재고할

있었던 사실과 전쟁 중 자유타이운동을 통한 정권교체로 인한 연합국 지지가 그 원인일 것이다.

77) 장박진, 「미와의 청산 : 한일회담 청구권 교섭의 세부과정」, (역사공간, 2014), 88-89쪽.
 78) 대한민국의 대일강화조약 참가 (미국무부 극동조사국, 1947.12.).
 79) Provisional Draft of a Japanese Peace Treaty (Suggestive Only).
 80) 정병준, 「샌프란시스코평화조약의 한반도 관련 조항과 한국정부의 대응」, (국립외교원 외교안보연구소 외교사연구센터, 2019), 78-79쪽.
 81) 반대 주장은 한국이 연합국이나 대일교전국이 아니었고, 한국이 연합국 지위를 갖게 되면 공산주의들이 경제적 이득을 얻어 일본 정부가 곤경에 처하게 되며, 중국의 조약참가가 배제된 상태에서 한국이 참가하면 동남아시아 국가의 반발을 살수 있다는 것으로 요약된다. 정병준, 전제서, 39쪽.
 82) 정병준, 39쪽. 한편, 이승만의 대일배상에 대한 집착과 반일 감정이 샌프란시스코 평화회의의 대응에 한국이 실패한 요인 중 하나라는 의견에 대해, 유의상, “샌프란시스코 대일강화회의와 한국의 참가문제: 한국의 내재적 요인과 그 영향”, 「사람」, 53권 (2015), 294쪽.

필요성이 제기되는 이유이다.

IV.3. 샌프란시스코 평화조약에 남은 식민주의와 그 태생적 한계

2차 세계대전 전후 처리인 대이태리 평화조약에서 발견할 수 있는 탈식민주의와 식민지 청산에 대한 무관심이 샌프란시스코 평화조약에도 이어진 것처럼 보인다. 대이태리 평화조약은 파시즘 정권이 점령한 알바니아 및 에티오피아와 19세기 말부터 20세기 초에 식민지가 된 아프리카 피식민국가들을 명확히 구분하였다.⁸³⁾ 전자의 2개 국가에 대해서는 독립 승인 외에 청구권을 포함한 해당 국가 내에 있는 적산과 그 국가에서 취득한 특수 이익 일체를 포기하였다.⁸⁴⁾ 한편 아프리카 식민지 국가들에 대해서는 분리독립 후 승전국인 소련, 영국, 미국, 프랑스 정부의 공동 처분에 맡겨졌을 뿐 피식민지 국가의 피해 보상 규정을 두고 있지 않다.⁸⁵⁾ 즉 알바니아와 에티오피아에 대한 배상은 이태리 침략전쟁을 이유로 한 것일 뿐 식민지 지배에 대한 배상 지불은 아니라는 것이다.⁸⁶⁾

샌프란시스코 평화조약 제2조는 “일본은 한국의 독립을 승인하고, 제주도, 거문도 및 울릉도를 비롯한 한국에 대한 일체의 권리와, 소유권 및 청구권을 포기한다”고 규정하고 있다. 식민주의적 관점에서 이 규정에서 눈에 띄는 점은 한국의 독립이 일본의 승인(recognition) 이후에 이루어진다는 점이다. 한국의 독립이 식민제국 일본의 승인이 전제가 됨으로써 한일병합조약에서 이어지는 일본의 조선에 대한 식민지배가 정당했다는 인식을 발견할 수 있는 부분이다. 이런 전제가 조약문에 내재되어 있는 한 합법적인 식민지배하에 있었던 피식민지 한국에 대해 일본이 배상해야 한다는 주장은 힘을 얻기 어려울 수 밖에 없다.

샌프란시스코 평화조약은 태생적으로 공산진영과의 대립을 전제로 하고 있으며 이는 동아시아에서 식민주의의 잔재가 지금까지 이어지는 원인을 제공했다. 평화조약 제3장 제5조(c)는 이미 일본을 반공진영에 편입시키기 위한 미일안전보장조약의 체결을 시사하고 있었던 것이다. 이에 대한 추론은 조약체결일인 1951년 9월 8일 소련 외교부 제1차관인 Gromyko가 발표한 연설에서도 추론할 수 있다. 그는 연설 요약에서 평화조약이 미국이 일본을 군사기지로 삼았다는 점과 미국의 연합국으로 삼았다는 점을 지적하였다.⁸⁷⁾ 이는 샌프란시스코 평화조약이 태초에 공산진영과의 대립을 내포하고 있었고 이러한 성격을 공산진영에서 인식하고 있었음을 보여준다. 결국 샌

83) 구 식민지에 대한 배상 면제에 관한 논의는, 남기정, “샌프란시스코 평화조약과 한일관계 : 한일 냉전으로서 ‘제4조’문제”, 『한국과 국제정치』, 36권(2020), 78-80쪽 참조.

84) 두 국가에 대한 처분에 있어 세부적인 차이에 관해서는, 강병근, 225~227쪽 참조.

85) 대이태리 평화조약의 규정 분석에 관해서는, 강병근, 228-229쪽 참조.

86) 오오타 오사무, “식민주의의 공법: 두 개의 강화조약에서 초기 한일교섭으로”, 『아세아 연구』, 55권(2012), 30쪽.

87) ... 2. The draft treaty actually does not provide for the withdrawal of foreign occupation forces. On the contrary, it ensures the presence of foreign armed forces on the territory of Japan and the maintenance of foreign military bases in Japan even after the signing of a peace treaty. Under the pretext of self-defense of Japan, the draft provides for the participation of Japan in an aggressive military alliance with the United States.

3. The draft treaty not only fails to provide for obligations that Japan should not join any coalitions directed against any of the states which participated in the war against militarist Japan, but on the contrary, is clearing the path for Japan's participation in aggressive blocs in the Far East created under the aegis of the United States. *Statement of the First Deputy Minister of Foreign Affairs of the USSR, A.A. Gromyko, at the Conference in San Francisco (1951)*,

<https://www.mofa.go.jp/region/europe/russia/territory/edition92/period4.html>

프란시스코 평화조약의 체결은 동아시아 내에서 냉전에 대응하려는 미국의 안보 이해와 크게 연관되어 있었고, 이런 안보적 이해는 평화조약 제3장 제5조(b)에서 사용된 집단안보(collective security)라는 용어를 사용한 점에서도 확인할 수 있다.

샌프란시스코 평화조약과 미일안전보장조약이 동시에 진행되는 상황에서 미국이 일본의 식민주의 청산에 소극적인 태도를 취한 것은 당연해 보인다. 미소 냉전이 본격화할 것이 예상되는 상황에서 일본과의 관계를 안정적으로 이끌어내는 것이 미국에게는 매우 중요한 목표였을 것이고, 이런 상황에서 한국이 주장하는 해방의 논리는 미국의 극동지역 구상에서 매우 불편하게 받아들여졌을 것으로 추론할 수 있다.

샌프란시스코 평화조약의 이런 태생적 한계는 동아시아에서 70년간 지속되는 갈등관계와 한일 관계에 있어서 제국주의의 잔재가 해결되지 않은채 이어지고 있는 원인이 되었다. Dower는 샌프란시스코 평화조약이 일본에 경제적 번영을 가져다준 반면 일본의 군국주의와 식민주의 피해자인 주변국을 배제하여 근린국으로서 화해를 통해 새로운 지역적 관계 질서를 조성하기보다 제국주의와 침략 그리고 착취로 인한 상처와 그 유산이 낀 '유해한 결과'를 안겨주었다고 평가하였다.⁸⁸⁾ 평화조약 제2장 제2조(b)와 그 조항에 관한 협상 과정⁸⁹⁾으로 인해 한국과 일본 간의 독도 영유권 논쟁은 아직까지 반복되고 있다는 것만 보더라도 Dower의 주장은 타당해 보인다.

결국, 샌프란시스코 평화조약이 모든 연합국과 맺은 조약이 아니라는 점, 특히 전쟁당사국인 중국이나 한국과 북한 등 동아시아 지역의 다수가 배제된 강화조약이 갖는 태생적 불완전성, 즉 전면강화가 아닌 편면강화로서의 샌프란시스코 평화조약의 조약 형식과 조약 내용이 완결성을 갖지 못한다는 한계를 감안하면, 과연 샌프란시스코 평화조약이 동아시아 국제질서의 유일한 국제법적 규범력으로 기능할 수 있는지 의문이다.

V. 결론

식민지배에 대한 국제사회의 인식이 변화되는 가운데 동아시아 지역에서는 여전히 일본 식민지 잔재가 지속되고 있다. 이는 샌프란시스코 평화조약과 식민지 문제 처리의 관련성을 찾기 위한 연구가 지속적으로 이루어지고 있는 원인 중 하나일 것이다. 샌프란시스코 평화조약과 관련된 국내 연구들은 주로 한일 청구권 협정의 기원으로서 샌프란시스코 조약 분석, 독도와 한반도 주변 도서의 영유권 문제에 집중하고 있으며, 재일조선인에 관한 법적 문제를 일부 다루고 있다. 비교적 최근 국제법 분야에서는 다른 강화조약과의 비교 연구가 이루어지기도 했다. 선행연구들은 조약문 자체를 분석하거나, 다른 조약과 비교하거나, 조약체결 과정에 관한 사료를 연구하거나 또는 조약체결 과정을 주도한 인물들을 분석한 경우가 다수였다. 한편 미군정 문서에 대한 심도 있는 분석을 찾기 어려웠는데, 한반도의 독립 과정에서 미군정기를 거쳤다는 점을 감안할 때 미군정 문서 분석을 통한 미군정의 한반도 및 동북아 인식을 연구할 필요성이 있다.

샌프란시스코 평화조약 체결 당시 식민주의가 문제라는 인식을 찾기는 어려워 보인다. 국내 사료와 식민제국 영국의 기자가 직접 취재한 자료를 검토할 때 한국인들은 식민제국에 대한 저항 의식이 병합 초기부터 존재했다는 점을 알 수 있다. 그러나 승전국으로서 평화조약 체결을 주도


88) 현무암, “샌프란시스코 체제의 전환과 한미일 의사 동맹 관계”, 『황해문화』, 83권(2014), 35-36쪽에서 재인용.

89) 1947년 작성된 초안은 일본이 한국에 반환할 도서 목록에 독도가 포함되어 있었으나 1949년 12월 개정안 이후 독도가 제외되었다. 1951년 7월 한국 정부가 독도와 파랑도를 반환 도서 목록에 명시해 줄 것을 정식으로 요청하였으나 한국정부의 의견이 반영되지 않았다.

했던 미국과 영국, 그리고 패전국 일본은 최소한 식민제국으로서 식민지에 대한 인식을 공유했던 것으로 보인다. 조약 체결에 가장 적극적이었던 미국의 대표인 Dulles가 반공주의자이면서 한국보다 일본에 더 가까웠던 점, 한국의 독립 문제를 일본의 주권으로부터 한국이 분리된다고 보는 미국 정부의 문서 및 미국 학자의 인식, 그리고 한반도 내외에서 전개된 독립운동 세력과의 교전을 반란 수준으로 바라보는 일본의 인식은 둘 다 제국의 논리를 대변하는 것과 같고 이 인식은 한국의 평화회의 참가와 서명국 지위가 배제된 결정의 배경이 되었다고 볼 수 있다.⁹⁰⁾

강화조약이 전쟁상태를 종식하고 평화관계를 회복하는 것을 목적으로 하는 합의에 의한 것이라고는 하지만 전승국과 패전국의 힘의 관계가 적용되기 때문에 정치적 성격이 결부되는 것은 불가결해 보인다. 이렇게 볼 때 샌프란시스코 평화조약이 전승국인 미국과 영국의 적극적인 의사가 반영된 것이므로 1차 세계대전의 강화조약과 달리 패전국 일본에 매우 유리하게 진행된 것 자체로 크게 비난을 받을 것은 아니다. 다만 샌프란시스코 평화조약이 식민제국주의 잔재를 포함하고 있고 냉전의 산물이라는 점에 주목할 필요가 있다. 국제사회의 흐름은 식민지배 과정의 불법 뿐만 아니라 식민지배 그 자체에 대한 책임을 저야한다는 방향으로 천천히 변화되고 있다. 이 같은 상황에서 샌프란시스코 체제라는 오래된 다자체제 안에서 식민지 문제 청산을 논의하는 것이 우호적인 결과를 낳을 수 있을지 의문을 가져볼 필요가 있다. 즉, 샌프란시스코 평화조약이 유일한 전후 한일관계의 국제법적 전제로 보아야 하는지에 대한 다른 출구전략이 필요하다.

90) 한국의 연합국 참여를 반대했던 영국의 상황과도 이것이 연결된다. 당시 말레이에서 벌어지던 상황, 그리고 제1차 인도차이나 전쟁 등 제2차 세계대전 이후 식민지민들의 독립 열기가 거세지고 다시 재침략을 시도하던 제국주의 국가와 대결 상태가 된다. 특히 앞서 언급한 예시인 말레이와 인도차이나 즉 베트남은 모두 독립전쟁의 주체가 공산당과 관련이 되어 있었다. 제2차대전 외종 그리고 그 직후 신탁통치 등의 방안을 통해 식민지 독립으로의 방향을 고려하던 미국이지만, 냉전으로의 시대적 전환에 '공산세력'의 독립국 시도를 묵도할 수 없었고 이에 일정 기존 제국주의 국가의 재침략을 용인하거나 혹은 지원하는 방향으로까지 나아가게 된다. 이에 대해서는 오드 아르네 베스타 (옥창준 옮김), 「냉전의 지구사: 미국과 소련 그리고 제3세계」, 예코리브르 (2020) 참조.



샌프란시스코 평화조약 체결
70주년 기념 공동 학술회의

제2세션

● [좌장] 손열 (연세대학교, 전 한국국제정치학회장)

샌프란시스코 평화조약과 동아시아 질서

샌프란시스코 비평화체제의 성립:
두개의 전후와 두개의 아시아

[발표] 남기정 (서울대학교)

[토론] 박배근 (부산대학교)

샌프란시스코 비평화체제의 성립: 두개의 전후와 두개의 아시아

남기정*

목 차

- I. 문제제기
- II. 일본이 싸운 한국전쟁
- III. ‘기지국가’ 일본의 외교와 정전체제
- IV. 샌프란시스코 체제와 한일관계
- V. 대일 평화조약과 이탈리아 평화조약
- VI. 배상에 대한 일본의 입장
- VII. 구보타 발언과 미국
- VIII. 결론

I. 문제제기

제2차 세계대전을 종결하고 일본의 국제사회 복귀를 확정하여, 동아시아 국제사회와 일본에 ‘전후’를 탄생시킨 샌프란시스코 강화회의는 동아시아의 ‘분단’을 확정하여 비평화체제를 구조화한 계기였다. 그것은 종결된 전쟁 ‘이후’가, 진행 중인 전쟁 ‘이후’를 준비하는 가운데 기획되었기 때문이다. 여기에서 두 개의 전후, 즉 제2차 세계대전 ‘이후’와 한국전쟁 ‘이후’가 중첩하여 동기화했다.

한편 제2차 세계대전 이후의 유럽 아시아의 ‘분단’에서 나타나는 가장 큰 차이는 분단이 출현하는 경위가 서로 다르다는 점에 있다. 유럽의 경우 전범국이자 패전국인 독일이 분단되었던 데 반해 아시아에서는 전범국 일본이 지배하고 있던 지역에서 분단이 출현했으며, 고착화되었다. 이에는 패전국 일본이 전승국 미국을 끌어안고 생존을 모색했던 흔적이 남겨져 있다.

한편 2017년 전쟁의 위기를 넘긴 이후로는 한반도 수준에서 평화프로세스가 전개되는 가운데, 동북아 수준에서는 한일관계가 저강도 복합 갈등의 국면으로 접어들어 한반도 국제정치에 일본 요인이 어떠한 작용을 하고 있는지 해명이 필요하게 되었다. 남북한이 주체가 되어 성취했던 판

* 서울대학교 일본연구소

문점선언 이후 싱가포르와 하노이를 거쳐 한반도 평화프로세스가 지체되는 과정은 한반도 냉전-정전체제의 국제적 성격을 확인하는 과정이었다. 또한 그 과정에서는 한반도 평화프로세스에 대한 속도조절을 요구하는 일본이 한반도 냉전-정전체제에 깊숙이 자리잡고 있다는 점도 확인되었다.

일본이 2018년 10월과 11월의 한국 사법부의 판결에 정면으로 반발하고 2019년 여름 급기야 수출규제조치에 나선 것은 1876년 강화도조약을 체결한 이래, 한일 불평등조약 체제가 아직도 진행중이라는 사실을 깨우쳐주었다. 우리는 강화도조약이라는 불평등조약을 개정해볼 기회를 갖지 못한 채, 일본의 식민지가 되었고, 그로부터 해방되어 1965년 국교를 정상화하는 과정에서도 이를 확실히 불식하지 못했다. 일본에 의해 불평등한 방식으로 근대 국제체제에 편입된 이래 한반도는 전쟁과 대립의 무대가 되어 왔다. 청일전쟁과 러일전쟁, 그리고 한국전쟁은 한반도를 무대로 한 세 차례의 동북아전쟁들이었다.¹⁾

한국전쟁은 일본에 의한 식민지 유제 극복과 근대화의 방법론을 둘러싼 이데올로기 대립이 전쟁으로 귀결된 것이었다. 그런데 조선의 근대화가 왜곡된 것은 청일전쟁이, 조선이 식민화의 길에 들어선 것은 러일전쟁의 결과였다. 한국전쟁의 뿌리가 한반도 근대사에 닿아 있다는 것을 의미한다. 한편 일본은 한국전쟁의 후방기지 국가로 전쟁에 깊숙이 관여했다.²⁾

한국전쟁이 남긴 정전체제를 극복하는 것을 목표로 한 한반도 평화프로세스는 근대이래 세 차례의 동북아전쟁을 총괄해서 극복하는 것을 과제로 삼아야 한다. 한반도가 전쟁과 대립의 무대로 전략하게 된 최초의 원인제공이 강화도조약이었다고 하면 신한반도체제 구축에서 일본과의 관계를 총괄해서 정리하는 것은 피할 수 없는 과제다.

강화도조약의 불평등성을 완전히 불식하지 못한 채, 국교를 정상화한 1965년 체제가 한반도 정전체제 극복에 나선 2018년에 문제가 된 것은 역사적 경위를 생각할 때, 당연한 일이다. 1965년 체제의 기원이 설정된 샌프란시스코 조약 체결로부터 70년이 지나는 현재, 두 개의 전후는 아직 종결되지 않았으며, 아시아의 분단도 진행 중이다. 본 발표는 샌프란시스코 체제의 핵심 내용인 두 개의 전후 속에, 두 개의 아시아가 중첩하면서도 서로 반발하는 구조를 한국전쟁 정전협상과 샌프란시스코 강화회의의 중첩 속에서 규명해 보고자 한다.

II. 일본이 싸운 한국전쟁

“조선문제가 평화적으로 해결된다 해도, 통일정권 출현은 쉽지 않을 것.” 한반도에서 정전이 성립한 직후, 일본 외무성이 작성한 대외비 문서의 결론이다. 일본은 미국과 소련이 한반도에서 전쟁을 계속할 의사가 없기 때문에 ‘조선 문제의 평화적 해결’은 필수라고 보았다. 그러나 ‘타협에 의해 내란이 통일로 결과한 예’도 없기 때문에 ‘남북 양 정권의 성립과 그 상태에서의 평화보장’이 지속될 것으로 전망했다. 이상이 정전 성립 이후 한반도 평화와 관련한 국제회담을 앞두고 일본이 내린 결론이었다. 간단히 정리하자면, ‘전쟁도 통일도 아닌, 분단의 지속’이 한반도의 장래이며, 이를 전제로 일본 외교를 구상하겠다는 것이다.

한반도의 전쟁은 동북아시아의 전쟁이었다. 한반도의 전쟁에 미중이 개입하고 일본과 소련이 지원해서 전개된 것이 한국전쟁이었다. 한국전쟁에 일본은 후방기지로 편입되었다. 한반도에서

1) 세 차례의 동북아전쟁에 대해서는 和田春樹(2003)을 참조. 和田春樹, 『東北アジア共同の家: 新地域主義宣言』, 平凡社, 2003.
2) 한국전쟁에 대한 일본의 후방기지로써 관여에 대해서는 남기정(2016)을 참조. 남기정, 『기지국가의 탄생: 일본이 치른 한국전쟁』, 서울대학교출판문화원, 2016.

전쟁이 벌어지는 동안 전쟁의 후방에서 일본이 미국에 의한 점령에서 벗어나 국제사회에 복귀했다. 샌프란시스코에서 평화조약이 체결되어 일본이 외교권을 회복하자마자 가장 먼저 매달린 과제가 정전의 전망에 대한 정보수집과 대책 협의였다. 일본 외무성은 세계 각지에서 업무를 재개한 대사관을 총동원하여, 해당 국가의 실력자들과 만나 정전이 일본의 정치 경제에 미칠 영향을 분석하는 한편, 정전 이후 한반도 문제 관련 국제회의에 일본이 참여할 가능성을 탐색했다.

정전 협상이 막바지에 이를 즈음, 일본 외상 오카자키 가쓰오(岡崎勝男)는 주일 대사 존 앨리슨(John M. Allison)을 만나, “이웃 나라로서 조선의 장래 운명에 대해서는 다대한 관심을 두고 있다”면서, “조선의 운명을 결정할 정치회의에 어떠한 형태로든 일본이 참가하는 것은 당연하다고 생각한다”고 말했다. 이에 대해 앨리슨 대사는 정치회담 “참가국은 한반도에서 실제로 전투에 종사한 주요국”에 한정될 것이라고 거리를 두면서도, 잘 연구해 보겠다고 대답했다. 이후 뉴욕 주재 사와다 렌조(澤田廉三) 유엔 대사가 유엔 주재 각국 대사들을 상대로, 그리고 워싱턴 주재 아라키 에이키치(新木栄吉) 주미 대사가 미국 측 인사들을 상대로 정보를 수집하고, 일본의 정치회담 참여를 설득하고 있었다.

그리는 사이 판문점에서 정전협정이 체결되었다. 7월 말, 오카자키 외상은 일본이 정치회담에 참가하지 않더라도 “충분한 정보를 제공받을 수 있을 것으로 기대”하며, “잠시 정세의 추이를 지켜보기로 하고 너무 강하게 이 문제를 제기하지는 않을 것”이라고 입장을 정리했다. 결국 일본의 한반도 문제 관련 정치회담의 참가는 좌절되었다. 이에 대한 일본 정계의 실망감을 『크리스천 사이언스 모니터』의 도쿄 지국장 헤이워드가 다음과 같이 전하고 있다. “일본은 (중략) 여전히 극동 문제의 해결을 목적으로 하는 모든 회의에 대표를 보내야 한다”고 생각하고 있음에도 국제사회가 “자국을 완전한 국제사회의 일원으로 복귀시켜 주지 않고 있다는 데 대해 실망하고 있다”는 것이다.

이제는 주지의 사실이지만, 일본은 한국전쟁의 후방기지로서 결정적인 역할을 수행했다. 초대 주일 대사 머피(Robert Murphy)의 표현을 빌리면, “일본인은 놀랄만한 속도로 그들의 네 개 섬을 하나의 거대한 보급창고로 바꿔 주었다. 일본이 없었다면 미국은 한국에서 전쟁을 할 수 없었을 것이다.” 한국전쟁이 후방기지로 전쟁에 편입되어 국제사회에 복귀한 일본에게 ‘기지국가’의 역할이 부여되었던 것이다.

III. ‘기지국가’ 일본의 외교와 정전체제

일본정부의 전쟁 협력 방침의 최종적인 목표는 갖가지 국제문제, 특히 정전 이후 한국문제에 대한 적극적인 발언권의 획득에 있었다. 일본은 ‘백병전’의 후방기지로서 ‘사상전’의 전방기지로 나서는 외교를 정전협상과 이후의 국제회의에서 구사해 보려고 시도했다. 특히 정전을 위한 중국의 신 제안을 계기로 정전협상이 구체화되어 실제로 정전이 이루어지기까지, 일본 외무성은 정전의 전망에 대한 정보수집과 그 이후의 일본이 처하게 될 입장 등에 대한 분석에 분주하고 있었다.

정전 성립을 목전에 둔 1953년 6월 18일, 뉴욕주재 사와다 렌조(澤田廉三) 유엔대사는 정치회담에 대한 일본의 태도를 묻는 인도 대사에 대해, 정치회담이 “한국전쟁 전후처리만으로 의제가 한정된다면 일본이 스스로 이에 대한 참가를 요구할 수는 없게 되겠지만, 회담의 협상의제가 확대되어 일본의 장래에도 관계하게 될 광범위한 동아시아 문제가 논의되는 사태가 되면 일본으로서도 생각을 바꾸지 않을 수 없다”고 대답했다.³⁾ 이것이 일본정부의 기본 입장이었다고 봐도 무방하다.

샌프란시스코 평화조약 체결 70주년 기념 공동 학술회의

이미 6월 11일에는 오카자키 외상이 그러한 의사를 미국측에게 타진한 바 있다. 한국문제를 둘러싼 정치회담 참가국에 관한 앨리슨 대사와의 회담에서 오카자키 외상은 “조선의 장래의 운명에 대해서는 다대한 관심을 갖고 있다”면서 “조선의 운명을 결정할 정치회의에 어떠한 형태로든지 일본이 참가하는 것은 당연하다”고 주장했다.⁴⁾ 7월 23일, 워싱턴 주재 아라키 에이키치(新木栄吉) 대사는 오카자키 외상앞으로, 한국전쟁 휴전에 관한 로버트슨 국무차관보와의 회견 가운데, 극동 전반의 문제를 토의하는 과정에서 미일간의 협력이 필요하다는 데에 양국간에 공감대가 형성되었다며, 다음과 같이 보고하고 있다. 로버트슨 차관보가 아라키 대사에게 ‘앞으로의 정치회담 등에 대해서는 아직 구체적인 것은 아무것도 결정되지 않았으나, 소수의 관계국 만이 교섭에 참가하게 될 것으로 생각하고 있으며, 극동 전반에 관한 문제가 토의될 경우엔는 당연히 일본에게도 협의할 것’이라고 전한 데 대해, 아라키 대사는 ‘조선문제는 일본으로서는 밀접한 관계를 지니는 문제이므로 앞으로의 (사태) 발전에 대해 정보를 제공받고 싶다’고 요구했다.⁵⁾

7월 29일자 『뉴욕 타임즈』는 한국문제를 둘러싼 정치회담에 일본이 참가하기를 희망하고 있다는 오카자키 외상의 발언을 전했다.⁶⁾ 그러나 일본의 기대와 희망은 ‘후방기지’로서 ‘숨은 행위자’의 지위로 인해 좌절되었다. 7월 31일, 일본 외무성은 다음과 같이 결론을 내리고, 더 이상 이 문제를 제기하지 않기로 했다. 즉, 일본의 정치회담 참가 건과 관련해서는 “참가 여부와는 별도로 적어도 충분한 정보를 제공받을 수 있을 것으로 기대”하며, “사실상 여러 곤란이 예상되는 바, 잠시 정세의 추이를 지켜보기로 하고 너무 강하게 이 문제를 제기하지는 않을 생각”임을 확인했다.⁷⁾ 그럼에도 일본에 적절한 지위가 부여되어야 했다. ‘숨은 행위자’이면서도 ‘결정적인 존재’였기 때문이다.

8월 17일, 유엔 총회가 재개되어 8월 18일, 롯지(Henry C. Lodge) 미국대표는 ‘광범한 아시아의 정치문제를 (토의하기) 위해서는 한국문제와 관련한 정치회담의 참가국과는 별도의 참가국들로 구성하는 별개의 회의가 필요하다’고 하여, 일반적인 표현으로 일본의 참가 가능성을 시사했으며, 같은 날 윌리(Alexander Wiley) 미국대표는 성명서를 통해, 제2차 정치회담의 필요성을 주장하고 그 참가국으로서 일본과 인도 등을 거명했다. 한편, 비신스키(A. Ia. Vishinskii) 소련대표도, 20일의 연설에서 정치회담 참가국 구성의 문제는 한반도 주변국 모두의 관심사라고 하여 관심을 표명했다. 이에 대해 롯지 대표는 정치회담 참가국의 확대에는 반대하면서도, 만일 비신스키 대표가 주장하듯, 한반도 주변국이 모두 참가하게 된다면 일본과 중화민국 정부가 포함되어야 할 것이라고 언급했다.⁸⁾

일본의 정치회담 참가문제는 각국 대표 사이에서 상당한 관심사가 되고 있었다. 이 문제에 대해서는 당연히 한국도 관심을 표명했으며, 일본 대표와 접촉을 시도하고 있다. 한국측의 태도는, 만일 인도가 정치회담에 참가한다면 한국은 회의를 보이콧하는 것이 확정적이라고 명언하였으나

3) 「在ニューヨーク沢田大使発, 岡崎大臣宛. 第94号, 朝鮮休戦後の政治會議に関するインド大使の内話に関する件(暗・極秘)」, 昭和28(1953)年6月18日, 『外交記録第10回公開分』(A'7.1.0.5-2)0008-0009.

4) 「岡崎大臣発, 新木大使宛. 第557号, 朝鮮休戦政治會議参加国に関する件(暗)」, 昭和28(1953)年6月20日, 同上, 0010-0012.

5) 「在ワシントン新木大使発, 岡崎大臣宛. 第823号, 朝鮮休戦に関するロバートソン國務次官補内話の件(暗・極秘)」, 昭和28(1953)年7月23日, 同上, 0103-0104.

6) 「在ニューヨーク沢田大使発, 岡崎大臣宛. 第107号, 我国の朝鮮政治會議出席報道に関する件(暗・極秘)」, 昭和28(1953)年7月29日, 同上, 0014

7) 「岡崎大臣発, 在ニューヨーク沢田大使宛. 第90号, 我国の朝鮮政治會議参加に関する件(暗)」, 昭和28(1953)年7月31日, 同上, 0031-0032.

8) 「在ニューヨーク沢田大使発, 岡崎大臣宛. 第382号, 我国の政治會議参加問題論議に関する件」, 昭和28(1953)年8月26日, 同上, 0059-0060.

일본에 대해서는 명확한 의향을 보이지 않았다고 한다.⁹⁾

8월 27일에는 미 국무성의 영 국장이 일본의 다케우치 류지(武内竜次) 공사에게 ‘인도의 정치 회담 참여를 둘러싸고 미국과 영국의 견해가 대립하고 있는데, 만일 인도가 참가한다면 한국과의 관계를 생각해 볼 때, 일본 및 국민당 정부가 우선적으로 초청되어야 할 것’이라고 전했다.¹⁰⁾

이런 가운데 도쿄의 외무성은, 뉴욕 주재 유엔대사를 비롯한 각국 주재 대사들이 수집한 정보와 스스로의 분석을 토대로 입장을 정리하여, 한국전쟁 휴전이 성립한 직후인 8월 4일, 아시아국 제2과 작성의 대외비자료 『조선에 관한 고급정치회담의 전망에 대하여-깨지기 쉬운 균형(朝鮮に関する高級政治会議の見通しについて—デリケートなバランス)』을 주요 관계 부서에 배포했다. 그 두 번째 내용이 위에 언급한 부분이다. 즉 “조선문제의 평화적인 해결이 가능하다 하더라도, 통일정권의 출현은 쉽게 가능하지 않을 것”이라는 전망이다.¹¹⁾

이러한 정세인식을 기초로 외무성 아시아국 제2과가 작성한 또 다른 대외비자료인 『조선 정치 회의를 앞둔 국제정세- 일본이 주의해야 할 점』(1953년 8월 21일)은 ‘국제정국이 중공 및 독일 문제에 접하여 움직이기 시작했다는 것은 이와 동시에 과거 전후 8년간에 걸쳐 진행된 냉전에 한계가 드리워졌다는 것을 의미한다’고 결론짓고, 미소 양국간의 대립이라는 단순한 구도에서 독일과 중공의 등장으로 각각의 극 내부에서 분화가 이루어져 향후의 국제적 역학관계는 다각화 복잡화되는 양상으로 변화할 것이라고 전망했다. 그러한 구도 속에서 일본의 지위는 상대적으로 이전보다는 자유로워지며 중요도도 증대될 것으로 예상하고 있다.

한편 한국전쟁은 ‘재군비’의 계기가 되었다. 특히 공군 창설의 필요성이 인식되었다. 한국전쟁에 대한 일본의 협조는 공군 없이 불가능한 것이었기 때문이다. 1951년 5월에 책정된 NSC48/5, ‘아시아에서 미국의 목적, 정책, 행동방침’은 일본 재군비 방침에 대한 최초의 공식적 언급이었다.¹²⁾ 일본이 주권을 회복한지 4개월 후인 1952년 8월에는 NSC125/2, ‘일본에 관한 미국의 목적과 행동방침’을 책정했다. 이는 NSC48/5를 대체하는 문서로서, 일본에 10개 사단의 지상병력에 더해 적절한 규모의 해군, 공군 병력을 발전시키도록 지원한다는 내용이었다.¹³⁾ 이어서 1952년 10월에는 클라크가 JCS에 대한 보고에서, “공군 창설에 대한 미국의 기본적 생각을 일본 정부 최고위급 인사들에게 전할 필요가 있다”고 권고했다.¹⁴⁾

그 배경에는 홋카이도 북쪽, 소련과 일본의 접경 지역에서 소련 공군기와 미군기의 충돌이 몇 차례 발생했다는 사실이 있다. 1952년 6월 13일과 10월 7일, 미군 B29가 소련기에 의해 격추 당하는 일이 벌어지고 있었다. 미국은 일본 상공이라고 주장했지만, 소련 측은 소련 영공에서 B29가 소련기를 사격한 데 대한 반격이라고 주장했다. 10월 25일, 클라크는 ‘일본 영토 상공에서 소련기 또는 소련의 동맹국의 항공기와 교전을 명령한다’는 지시를 내릴 수 있도록 JCS에 허가를 요청했다. 미일안보조약에 의거해서 일본 영토보전의 의무를 지고 있다는 것이 근거였다. 클라크는 실제로 일본 상공에서 ‘공산주의자의 MIG기와 접촉할 경우, 이를 격추시키라’는 명령을 내렸다. 1953년 2월 16일에는 실제로 미군 공군기가 홋카이도 주변 상공에서 ‘영공침범기’를

9) 同上.

10) 「在ワシントン荒木大使發, 岡崎大臣宛. 第1005号, 朝鮮問題討議に関する國務省ヤング局長談に関する件(秘)」, 昭和28(1953)年8月28日, 同上, 0077-0078.

11) 外務省アジア局第2課, 「朝鮮に関する高級政治会議の見通しについて—デリケートなバランス(秘)」, 昭和28年8月4日, 同上, 0148-0166.

12) U.S. Department of State, *FRUS* 1951, Vol. VI, Part.1, 33-63.

13) U.S. Department of State, *FRUS* 1952-1954, Vol. XIV, 1306-1307.

14) CINCFE to DA for JCS, CX58128, October 31, 1952, in Enclosure “B” of JCS1380/153, November 17, 1952, *Ibid.*, Fiche 1B2. 岡田志津枝「戦後日本の航空兵力再建—一米国の果たした役割を中心として」, 126에서 재인용.

발견하여 격추시켰다. 이후 고의적 ‘영공침범’은 일어나지 않았다.¹⁵⁾ 1953년 3월에는 JCS가 일본 공군 창설의 필요성을 최종적으로 인정하는 결정을 내렸고, 1954년 7월 1일, 항공자위대가 탄생하게 되었다.

IV. 샌프란시스코 체제와 한일관계

‘구 조약 무효론’은 이러한 미국의 태도와 인식에 대항해서, 과거 일본 행동에 대한 배상을 요구하는 근거가 되었다. 1950년 10월 주일대표부 대일강화조사위원회(이하 위원회)가 작성한 조사보고서, ‘대일 강화조약에 관한 기본 태도와 그 법적 근거(이하 법적 근거)’는 일본의 식민지 지배에 대한 한국 측의 법리적 입장을 확인하게 해 주는 기본 문서이다.¹⁶⁾ 조서는 병합조약을 ‘무효’라고 주장하며, “전쟁을 전제로 하지 않고 점진적으로 국가의 기능을, 특히 외교권과 사법권, 경찰권을 무력으로 박탈한 후에 국가 전체를 무력으로 점령하고, 국가기관을 협박”하여 체결되었다는 사실을 그 근거로 제시했다.

이에 입각해 ‘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 ‘대인고권(對人高權)’을 제외한 계승적 질서 유지를 지속한 선의의 관리자의 행동까지 무효라고도 주장하지 않았다.¹⁷⁾ 한편 한일합방조약이 ‘강제’에 의해 체결되었다는 데에서 ‘강제’란 1905년의 한일협약의 강제에서 시작되며, 무효의 효력발생의 시점은 1910년 8월 22일에 소급된다고 보고 있다.¹⁸⁾

보고서는 제5항(본문3항)에서 본격적으로 배상 문제를 분석하고 있다. 패배국의 배상책임은 전쟁행위의 배상과 전시특별조처상의 손해배상으로 구분, 전자를 교전법규 위반의 배상, 후자를 기타 보상이라 하는데, 광범위의 배상이라고 할 때에는 이 양자 외에 점령군 위원회 비용, 할양지역 내의 공공물 등을 포함하며, 소극적인 면에 있어서는 청구권의 포기도 포함된다고 분석했다.¹⁹⁾ 여기에서는 할양지에서의 배상이 분석되어 있는 점이 특이하며, 일본 측의 움직임에 포착한 준비작업일 가능성이 있다.

한편 평화조약 최종 초안이 전달된 직후, 한일회담 예비회담을 앞두고 지식인들의 좌담회가 열렸다. 좌담회에 참석한 사람들의 면면은 다음과 같다. 유진오 고려대 총장, 장기영 한국은행 부총재, 홍진기 법무부 법무국장, 이진호 고려대 교수 등 경제 및 법률 분야의 전문가들이었다. 이들은 한일 간의 “배상 집무는 독자적 방법에 따라 그 특수 요구를 관철시켜야 한다”는 견해를 제시했다. 유진오 등은 전승국의 패전국에 대한 전쟁 배상 요구가 아니라, 대일배상의 성격을 채권채무 개념에 기초해서 해석하고 있었던 것으로 보았다. 이에 대해 김은정은 애매한 태도라 비판하

15) Mark W. Clark, *From the Danube to the Yalu*, Harper & Brothers Publishers, 1954, 131. 岡田志津枝「戦後日本の航空兵力再建——米国の果たした役割を中心として」, 139에서 재인용.

16) 주일대표부 대일강화조사위원회(원문 첫장에는 대일강화조사준비위원회로 되어 있음), 「1950년 10월 '대일강화조약에 관한 기본태도와 그 법적 근거, 1950(이하 법적근거)」(2005년 한국외통부 공개 한일회담 자료, 분류번호 723.1JA, 등록번호 76, 정무과, 필름번호 C1-0001, 프레임번호 0006-0080). 이 문서에 대한 분석은 다음을 참조. 김창록 (2010), 「1910년 한일조약에 대한 법사학적 재검토」, 『동북아역사논총』 29호 ; 이동준 (2011), 「초기 대한민국 정부의 한일관계 인식에 대한 비판적 고찰: 병합조약 무효의 이론과 적용」, 『아세아연구』, 54권 4호.

17) 「법적근거」, 11-13.

18) 「법적근거」, 20-21.

19) 「법적근거」, 29.

고, 좌담회 참석자들이 대일배상 요구를 ‘과거 청산’ 보다는 ‘경제적 측면’에 중심을 두고 사고하고 있었다며, 전쟁배상 개념을 적극적으로 주장하지 않았던 데 의문을 제기하고 있다.²⁰⁾ 그런데 경제적 생존이야말로, 정치적 독립의 보장과 함께 배상이 실시되어야 하는 가장 중요한 이유다.²¹⁾ 경제적 생존의 보장이 바로 배상이라는 점을 놓치고 있다고 할 수 있다.

결국, 한국 정부의 배상 요구는 대일 평화조약 제4조 (b)항의 형태로 수용되었으나, 제4조 (a)항에 따라 일본과의 교섭에서 이를 확인해야 하는 상황이 되었다. 교섭 준비가 필요했다. 1951년 9월 10일, 주일대표부 법률고문 유진오가 외무부 장관에 제출한 일본출장보고서가 그러한 준비 상황을 엿보게 해 준다. 유진오는 7월 28일에 부산을 출발, 도쿄에 부임하여 한일간의 제반 문제에 대해 조사 시찰했다.

그 가운데, 2장에서는 ‘일본 및 일본인에 대한 한국 및 한국인의 자산 및 채권을 포함하는 청구권의 문제’를 개관하고 있는데, “대일강화조약 제4조 (b)항에 의하여 한국 및 한국인에 대한 일본 및 일본인의 자산 및 채권을 포함하는 청구권의 문제는 해결”되었다는 인식을 보였다. 그러나 이를 확인하는 일본과의 협상은 쉽지 않아보였다. 유진오는 제4조 (b)항에 대해 일본 안에서 불만이 고조되고 있는 현실을 확인하고 보고하고 있다.

샌프란시스코 평화조약의 내용이 확정됨에 따라, 한국 정부는 이에 대응한 새로운 청구권 요구 방침을 일본 정부에 제시하게 되었다. 1952년 2월 20일부터 개시된 제1차 한일회담의 재산청구권위원회에서 제시된 8개 항목의 ‘대일청구권요강’이 그것이다. 그 가운데 제5항에 ‘피징용 한인의 미수금, 기타 청구권’의 사항이 들어 있었다. 이 항목들은 샌프란시스코 제4조에 따라 영토의 분리에 따른 재정적 민사적 채권채무 청산의 성격으로 한정되어, 배상의 성격이 희석되어 있었다. 이에 대해서는 한일회담에서 여러 차례 강조되었으며, 제3차 회담 석상에서도 “우리들이 요구하고 있는 것은, 예를 들면 태평양 전쟁 시의 피동원 한인의 미청산 저금, 기타 확정채권과 같은 청산적 성질이며, 정치적 주장보다도 법률적 청산적 청구권이라는 범위에 한정된 것”임을 확인하고 있다.²²⁾ 이 청산적 성질을 가진 법률적 청구권이 8항목의 2항부터 6항까지의 내용이었다.²³⁾

V. 대일 평화조약과 이탈리아 평화조약

그러나 일본은 “영토 분리의 경우, 분리된 국가가 각종 청구권을 구 국가에 청구할 수 있는 국제조례가 있지만, 이것은 분리된 지역의 사유재산이 존중되어 분리에 따르는 영향을 일절 받지 않는 것을 전제로 할 때 비로소 청구할 수 있다”고 하여,²⁴⁾ 일본의 대한국 청구권이 인정되는 것을 전제로 가능하다는 입장이었다. 이와 같은 입장은 일본이 이탈리아 평화조약을 연구하고 준거로 삼으면서 나온 것이었다.

이탈리아 평화조약은 1947년 2월 10일, 이탈리아가 파리에서 연합국 20개국과 맺은 조약이다. 이에 대해서는 오오타 오사무(太田修)의 연구가 있다. 이하 오오타의 연구를 참고로 배상과 관련한 이탈리아 평화조약의 주요 내용을 확인해 보고자 한다.²⁵⁾ 이탈리아 평화조약은 전문과

20) 金恩貞, 25-26頁.

21) 武井彩佳 (2017), 『和解のリアルポリティークーロード イツ人とユグヤ人』, みすず書房.

22) ‘제3차 한일회담 청구권위원회회의록, 제1-2차, 1953.10.9.-15.’ (한국외교문서 분류번호: 723.1.JA청 1953.101-2차, 등록번호: 97), 93.

23) 아사노, 300-302.

24) 「請求権問題に関する陳述書」 922-655. 『日韓請求権財産問題対策』 1952.7.26., 아사노 302에서 재인용.

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

11편의 본문, 17개의 부속서로 구성되어 있다.

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

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

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

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

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

오오타는 그 배경과 원인으로, 이탈리아의 연합국 외교와 연합국의 식민체제 유지 방침을 들고 있다. 이탈리아는 알바니아와 에티오피아에 대해서조차, 수탈액보다 투자액이 크다며 배상에 반대했었다. 이는 일본이 한국에 대해 주장했던 ‘지출론(持ち出し論)’과 매우 유사한 논법이었다. 당시 이탈리아의 주요 정객들은 좌우를 떠나 대미 교섭을 통해 식민지의 유지나 위임통치를 호소하고 있었다. 이에 더해 프랑스 등 해외 식민지에서 조기독립 움직임이 일어날 것을 경계한 구 식민지 종주국들이 이러한 생각에 호응했다. 파시즘에 저항한 이탈리아 국민의 명예가 주장되기도 했다. 결국, 이탈리아 평화조약에서 확인된 것은 파시스트 이탈리아의 ‘전쟁 책임’이었지, 이탈리아의 ‘식민지 지배 책임’은 아니었던 것이다. 샌프란시스코 평화조약의 범위를 설정하고 있던 것은 식민지를 배제했던 이탈리아 평화조약의 한계였다. 그런 의미에서 샌프란시스코 평화조약 제4조 (b)항은 당시의 국제법에서 이례적인 내용이었다. 그럼에도 그것은 배상이라고 할 수는 없는 내용이었다.

VI. 배상에 대한 일본의 입장

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

이에 따라 일본은 재한 일본 재산, 권리, 이익을 확인함과 동시에, 이것과 서로 대조하여 일본 측도 한국 측의 재일 재산, 권리, 이익을 확인할 수 있다고 주장했다. 이른바 역청구권의 주장이다. 이에 더해 한국전쟁 등의 요인으로 현지 일본 재산의 훼손 멸실을 예상할 수 있는데, 그 책임에 대해서도 규정하여, 이들 재산의 현상 회복, 손해 배상, 권리의 행사를 가능하게 하도록 조치할 것을 요구하고 나왔다. 이에 대해 한국 측의 제4조 (b)항에 대한 이해는, 이 조항이 일본이 한반도 영유의 불법성을 확인할 수 있는 것으로 해석되어야 한다는 것이었다.

한국 측의 이러한 논리에 대해 일본 측도 보편적 인권의 측면에서 이를 반박하고 나섰다. 즉 1952년 3월 6일의 제5차 청구권소위원회에서 일본 측은, 1948년 12월 10일 유엔 제3회 총회에서 채택한 세계인권선언 제17조 제2항을 근거로 들어, 제4조 (b)항이 부당하다고 주장했다. 인권선언에서는 “어떠한 자를 막론하고 그 재산이 그 의사에 반하여 탈취되지 않는다”고 규정하고 있으며, 대일 평화조약 전문에는 “일본국으로서는 (중략) 세계인권선언의 목적을 실현시키기 위하여 노력하고” 운운 규정되어 있어서, 사유재산권을 정면으로 부정한 규정이 어디에도 없다는 것이었다.²⁶⁾

이와 같이 일본 측이 헤이그 전쟁법 제4조와 제6조의 사소유권 불몰수의 원칙, 적군재산 불몰수의 원칙, 그리고 세계인권선언 제17조의 사소유권 존중의 사상을 전가의 보도로 내세워, 미군정 법령 33호로 일본의 사소유권을 몰수당해도, 일본국이 이에 동의하지 않는 이상 위의 원칙들이 유지된다고 주장하는 데 대해, 한국 측은 “국가라 할지라도 국민의 재산을 함부로 처분할 수 없도록 하는 것도 해 원칙의 요청의 하나인 까닭”이라서, 즉 국가가 국민의 재산처분에 대해 개입할 수 없다는 것도 세계인권선언의 요청이기 때문에, 일본 측의 주장이 의심스럽다고 반론을 전개했다.²⁷⁾

때로 일본은 재한 일본인 재산을 포기할 수 없다는 입장에 대해, 일본 국민감정을 거론하기도 했다. 즉 사유재산의 일방적 몰수에 대해 “일본 국민감정이 용서하지 않게 된다”며, 특히 이에 대해 “과격할 감정을 토로”하는 사람까지 있다며, 일본 입장에 집착했다. 이에 대해 한국 측은, “국민감정에 나타난 현상으로 보면 오히려 일본보다도 한국이 더 일층 깊은 뿌리를 가지고 있다”고 반박했다.²⁸⁾

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

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

28) 한일회담 재산 및 청구권 분과위원회 제1차 회의보고서, (단기 4286년[1953년] 10월 9일 自 오전 10

한편 제4조 (b)항과 관련하여 일본은 영국-인도 관계, 신탁적 소유권 개념을 동원해서 일본 측의 주장에 근거를 대기도 했다. 이에 대해 한국은 인도가 영국과 합의 하에 독립된 대영제국의 일연방이라는 사실을 근거로 반박했다. 또 일본이 미군정 법령 33호에서 확인된 것이 몰수를 위한 소유권 취득이 아니고, 적산관리로서 신탁적 소유권의 취득이라고 주장하는 데 대해서는, 그러한 일본의 주장을 엿볼 수 있는 하등의 문언도 없으며, 오히려 그 반대로 보통의 적산관리령에서는 그 예를 찾아 볼 수 없는 규정청에 의한 소유권의 취득을 명문화하여 규정하고 있다고 주장하여 반박했다.²⁹⁾

나아가 한국측은, 어디까지나 정면으로 법률적 또는 정치적 견지에서 재한 일본재산이라는 것은 군정법령 제33호에 의하여 1945년 8월 9일 현재로 일본으로부터 완전히 이탈되어 미군정당국으로부터 대한민국 소유로 귀속되었고 이를 일본이 평화조약 제4조 (b)항 기재와 같이 승인하였으니 더 이상 그 원소유권을 운운 할 수 없다고 일본의 주장을 일축(一蹴)했다. 또한 만일 일본측이 이러한 재산 및 청구권문제에 대해 제안을 철회하지 않는다면 어떠한 협상도 할 수 없다고 표명했다. 한편 한국 측은 위의 일본 측 제안에 대해, 일본 측 제안대로 청구권은 갖고 있지만 결국 청구하지는 못할 것으로 보았다. 또한 청구하더라도 반환되지 못할 것을 자인하여, 결국 일본 측의 속뜻은 재일 한국재산 및 청구권과 상쇄하거나 감액해 줄 것을 요구하는 일종의 “바-게인”, 즉 협상을 하기 위한 제안으로 추측했다.³⁰⁾

앞서 언급했던 이탈리아 평화조약은 일본에게도 준거였으나, 아니 일본에게 준거였기에 한국측에서도 적극 활용하는 모습을 보였다. 1953년 10월 15일의 제3차 회담의 제2차 재산 및 청구권 분과위원회에서는 한국 측이 연합국의 ‘고차적 정책’이 타당하다는 실례로서 이탈리아 평화조약의 에티오피아 조항에 언급하여 “영미 양국도 에치오피야에 소재하는 이태리 재산을 반환하는 것을 인정하지 않았다고 주장하니, 일본측에서는 ”원래 할양지역에 있는 재산은 피할양국(伊國)에게 반환하는 것이 당연하다. 이태리의 에치오피야 진출에 관하여 영미 양국은 당초부터 이를 승인하지 않았으나 사정이 다르다. 그러나 불국(佛國)은 승인하였던 것이다. 개개 그 경우가 다르므로 일률적으로는 말할 수 없으나 그것을 상호협약 하에서 결정하여야 될 것”이라고 주장했다.³¹⁾

VII. 구보타 발언과 미국

한국은 한일회담을 한일 양국 간의 실질상의 평화회담으로 간주했다.³²⁾ 반면, 일본은 재일한국인의 국적 문제 등 현안을 해결하는 자리로 생각했을 뿐이었다.

이를 1951년 10월 20일, 총사령부 외교국에서 개최된 예비회담에 임하는 일본 측 태도에서 엿볼 수 있다. 10월 25일, 일본 외무성이 작성한 ‘일한교섭 방침에 관해 정책상 결정을 필요로 하는 여러 사항들에 대해’에서, “한국 대표가 개회 시에 내놓은 성명(statement)에 표현되어 있는 생각을 감안할 때, 이 때 한국에 질질 끌려가 당초의 양해를 변경하는 것은 향후 더욱 기어오르게 하는 계기를 준다”고 하여, 일본 측은 사전 양해한 대로, “의제에 대해 협의를 완료하면 이로써 회의를 중단한다는 방침”을 세워 두고 있었다.³³⁾

시 30분 至今 11시 30분)

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

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

31) 한일회담 제2차 재산 및 청구권 분과위원회의 경과보고서, , (1953년[4286년] 10월 15일 自 오전 10시 30분 至今 12시 30분, 於 일본외무성 제419호실)

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

33) 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 89.

이와 같이 일본은 샌프란시스코 체제로 전후 처리가 완료되었으며, 한국과는 ‘비정치적’ 현안들을 해결하는 과제가 남아 있을 뿐이라는 자세였다. 그러한 인식과 태도가 극명하게 나타났던 것이 구보타의 발언(망언)이었다. 1953년 10월 26일에 작성된 ‘일한회담의 결렬 선후 대책’에서 그 발언의 배경을 알 수 있는 발언을 볼 수 있다. 그는 “조선인은 제2차 세계대전의 총아로서 마치 일본에 전승국으로서의 진사를 요구해야 한다고 지금도 착각하고 있다. 그들이 이렇게 구름 위에서 우쭐해하는 기분으로부터 국제사회의 통념과 외교회의의 상식을 적용하는 수준으로 내려오지 않는 한, 일한문제의 진정한 해결책은 있을 수 없다”고 적었다.³⁴⁾ 일본 측 입장에서는, 샌프란시스코 평화회의가 한일관계의 기점이자 준거가 되어야 했다. 그의 이러한 생각은, 이러한 현실을 이해하고 받아들이지 못하는 한국 정부는 일본의 교섭 상대가 될 수 없다는 인식으로 발전하고 있다. “그(이승만)가 있는 동안은 일한 간의 친선도 결국 구두선으로 끝나고, 남북조선의 통일도 있을 수 없다. 미국이 이승만과 같은 자를 변호하는 것은 민주주의의 딜레마이기도 하다. 미국은 너무나도 충분히 이를 의식하고 있지만, 그때를 기다리지 말고 우리 측으로서는 이승만 타도를 위한 노력을 개시해야 한다”는 것이다.³⁵⁾

구보타가 실망했듯, 미국은 제4조 (b)항에 관한 한 한국에 호의적이었거나, 적어도 중립적이었다. 제4조에 대한 해석을 둘러싸고 한일이 대립하자, 미국은 1952년 4월과 1955년 9월의 두 차례에 걸쳐 중재에 나서 일본의 대한 청구권에 부정적인 입장을 표명했다. 일본이 역청구권을 요구한 1차 회담 시, 제4조 (b)항에 대한 미국의 입장을 묻는 양유찬 대사의 서한에 대해, 미국은 ‘각서’를 보내, 일본의 한국에 대한 청구권은 ‘일본에 의해 주장될 수 없다’는 입장을 밝히면서도, 일본이 제4조 (b)항에서 인정한 재산의 처분은 ‘4조 (a)항에서 상정하고 있는 협정에서의 고려사항과 관련이 있다’고 하여, 애매한 입장을 보였다.³⁶⁾ 즉 미국은 일본의 역청구권은 부정하면서도, 한국이 추가적인 배상요구와 관련한 협정에서는 일본이 청구권을 갖지 못한다는 사실이 고려되어, 양국의 청구권이 상쇄되는 것이 공평하다고 본 것이다.³⁷⁾

미국은 다시 1955년 9월, 이번에는 일본 측에 미국의 공식 입장을 전했다. 일본 정부에 보낸 ‘메모’에서 미국은 1952년 4월에 한국 측에 보낸 공한의 입장에 아무런 변화가 없다는 사실을 확인하고, 다만 한국의 대일 청구권이 한국 정부의 재한일본인 재산 취득에 대한 평가 여부에 따라 결정되어야 한다는 내용이 들어 있었다.

그럼에도, 아니 그랬기에, 즉 미국의 애매한 태도 때문에 한일 간의 공방은 매듭을 짓지 못하고 있었다. 구보타 발언 이후 긴 휴지기를 거쳐, 1958년 4월에 재개된 제4차 회담에서도 청구권 문제는 ‘실질적인 토의에 들어가는 일조차 없이’ 끝나고 말았다. 재일교포의 북한 귀환 문제, 이른바 ‘북송사업’으로 파행을 겪은 것이 큰 원인이었으나, 이를 둘러싼 대립이 ‘심각한 상호불신’을 낳았던 것이 원인이었다.³⁸⁾

1961년 3월에 개최된 제5차 한일회담에서도 일반청구권소위원회의 제6차, 7차 회의에서 한일 양국은 다시 제4조 해석 문제로 공방을 벌였다. 한국은 일본이 평화조약 제4조 (b)항에 의해 재한일본재산을 포기했음을 감안해서 방대한 각종 청구권(reparation) 중에서 극히 중요한 것 내지 사법 상 채무변제의 성질을 가진 것(restitution)만 택하여 8개 항목으로 제시한 것이기에, 이를 기초로 토의가 이루어져야 한다고 주장했다. 이에 대해 일본은 제4조 (b)항에 의한 일본의 재한

34) 이동준 편역, 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 12.

35) 이동준 편역, 『일한 국교정상화 교섭의 기록』, 12.

36) 국사편찬위원회 편, 『한일회담 관계 미국무부문서 1(1952-1955)-주한 주일 미국대사관 문서철』, 2007, 1.

37) 유의상 2016, 152.

38) 유의상 2016, 508-511.

일본재산 포기는 제4조 (a)항의 특별협정의 고려와 관계가 있어서 그 범위를 조정하도록 하는 행위이기 때문에 한국의 대일청구 8개 항목이 조정되어야 한다고 주장했다.

5월 10일의 제13차 회의에서는 피징용자 보상 문제를 일본이 국내법에 의거해 개인베이스로 처리하자고 한 데 대해, 한국이 '나라로서 청구'하여 '개인에 대하여는 국내에서 조치하겠다'고 한 것은, 이런 맥락에서 이해되어야 한다. 즉 내용적으로 반환(restitution)에 해당하는 보상이지만 형식적으로는 배상(reparation)의 외양을 갖추려는 한국 측 시도였던 것이다.³⁹⁾ 이후 5월 17일에 14차 회의가 예정되었으나, 5.16 쿠데타로 회의는 재개되지 못했다.

VIII. 결론

일본이 '1965년 체제'의 현상변경에 저항하며 정력적으로 전개하고 있는 외교가 '국제법 위반'이라는 딱지 붙이기다. 우리 정부가 효과적인 대응을 하지 않는 동안, '국제법 위반'이라는 딱지가 홀로 걸어 다니며 대법원 판결을 온통 뒤덮고 있다. 그러나 2018년 10월 30일의 대법원 판결은 일본의 식민지 지배를 불법으로 보는 우리 헌법에 합치할 뿐만 아니라, 1905년부터 1910년까지의 대한제국과 일본의 모든 협약 및 조약을 원천 무효로 해석하고 있는 1965년 기본조약에 대한 우리 정부의 기본 입장에도 합치하는 것이다. 나아가 그 동안 이 조약에 대해 '합의할 수 없음에 합의'한 것이라는 한일 양국의 기존 입장과 이를 용인한 관습법으로서의 국제법에 따르더라도 대법원 판결은 국제법 위반일 수 없다.

일본이 국제법 위반임을 지적하는 논리 가운데, 국내법에 대한 조약의 우위와 관련해서는 국제법 학계에서도 일치된 견해가 아닐진대, 일본은 이를 일방적으로 주장하고 있으며, 일본의 사법부에서도 우리 대법원 판결과 비슷한 판례가 있었음을 일본은 애써 가리고 있다. 국제법 판례로도 주목받는 사건으로 '고카료 사건(光華寮事件)'이 있다. '고카료'라는 민간 기숙사를 둘러싼 중화민국과 중화인민공화국간의 재산권 다툼이 그 내용이다. 일본 국내외의 관심을 집중시키며 진행된 재판에서 일본 사법부는, 국가 간 관계의 범위 밖에 사인 또는 비국가조직의 관계가 있을 수 있다고 결론을 내렸다. 2007년도의 최고재판소 판결에서 중화민국의 사실상의 패소로 결론이 내려졌으나, 중화민국 정부의 당사자능력 자체를 부인한 것은 아니라는 것이 다수설이다.⁴⁰⁾

무엇보다도 일본 정부가 배상 청구를 받은 일본의 전범 기업을 상대로 설명회를 열고 청구에 응하지 말라고 하는 행위야 말로 일본이 스스로 부정한 외교보호권을 실행하고 있는 것이다. 이야말로 일본의 공식 해석에 따라 청구권협정 2조 위반으로, 국제법 위반이다.

일본이 저지르고 있는 국제법 위반의 결정적 사례는 A급 전범의 야스쿠니 합사 문제다. 일본은 극동국제군사재판의 결과를 받아들이고 샌프란시스코 평화조약을 통해 국제사회에 복귀했다.⁴¹⁾ 이것이 국제사회에 약속한 전후 일본 국가 존립의 대전제다. 극동국제군사재판에서는 A급

39) 이에 대해 한국 측은 대일청구의 근거가 되는 자료들이 일본 정부에 있었다는 점을 들어 정당화했다. 이에 더해 유의상(2016)은 일본 국내법에 의한 처리를 수용할 경우 일본의 식민지지배를 정당한 것으로 인정하는 꼴이 된다는 점을 의식했다고 분석했다. 유의상 2016, 279.


40) 古田啓昌, 「光華寮事件最高裁判決批評: 民事訴訟法及び国際民事訴訟法の観点から」, 『慶応法学』 12, 2009.1. pp.27-42. 중화민국 정부의 사실상의 패소에 대해 일본 사법부가 3권분립의 원칙을 가볍게 보았다고 비판한 것이 사쿠라이 요시코(櫻井よしこ) 등 우익들이라는 점은 아이러니다. 櫻井よしこ「三権分立を放棄するのか最高裁」『週刊新潮』2007年5月3・10日号.

41) 샌프란시스코 평화조약의 제11조가 이에 해당한다. 그 내용은 다음과 같다. "일본국은 극동국제군사재판소와 일본 국내 및 국외의 기타 연합국전쟁범죄 법정외의 재판을 수락하고, 일본국에서 구금당한 일본 국민에게 이들 법정이 과한 형을 집행한다. 이들 구금당한 자를 사면, 감형 및 가출옥시키는 권한은 각 사건에 대해 형을 부과한 1 또는 2 이상의 정부의 결정 및 일본국의 권고에 기초하는 경우 외에는 행사

전범에 대한 사면은 국제사회의 결정에 따른다고 되어 있다. 그러나 아직 국제사회는 A급 전범을 사면한 바 없다. 그럼에도 일본은 이 조항을 무력화하고 국내법에 따라 이미 사면된 것으로 ‘해석’하고 있다.

전후 체제의 대전제를 부정하며, 누구보다도 심각하게 국제법 위반 상태를 만들고 있는 일본이, 헌법의 기본정신이나 조약의 공식 해석 및 관례에 부합한 한국 대법원 판결에 ‘국제법 위반’이라는 딱지를 붙이고 있는 것이 작금의 현실이다.

할 수 없다. 극동국제군사재판소가 형을 선고한 자에 대해서는 이 권한은 재판소에 대표자를 보낸 정부의 과반수의 결정 및 일본국의 권고에 기초한 경우 오에는 행사할 수 없다”



샌프란시스코 평화조약 체결
70주년 기념 공동 학술회의

제2세션

● [좌장] 손열 (연세대학교, 전 한국국제정치학회장)

샌프란시스코 평화조약과 동아시아 질서

샌프란시스코 평화조약의 해석을 통한 한일관계의 이해

[발표] 강병근 (고려대학교)

[토론] 진창수 (세종연구소)

샌프란시스코 평화조약의 해석을 통한 한일관계의 이해

강 병 근*

목 차
I. 서론
II. 대일강화조약을 둘러싼 주요 규정
III. 국제법상 승인과 일본제국의 한반도 점령
IV. 결론

I. 서론

대일강화조약(Treaty of Peace with Japan)은 1951년 9월 8일 미국 샌프란시스코에서 채택되었다. 일본국 외무성의 자료에 의하면 ‘제2차 세계대전 후 일본국의 영토 처리 등을 실시한 샌프란시스코 평화조약(1951년 9월 8일 서명, 1952년 4월 28일 발효)’은 ‘제2차 세계대전 후의 국제질서를 구축’하였다.¹⁾ 대한민국 외교부는 2018년 한국 대법원의 판결이 1965년 한일 청구권협정을 위반했고, 나아가 1951년 샌프란시스코 평화조약에 따른 전후 국제질서를 위협한다는 일본의 주장에 대해서 완전한 허구라고 설명하고 있다.²⁾

적어도 한일 양국의 외교부서는 1951년 샌프란시스코 평화조약 혹은 대일강화조약이라는 불리는 국제법 문서에 대해서 전혀 다른 견해를 갖고 있다. 사실 대일강화조약의 주요 내용은 지난 70년 동안 한일관계에 대해서 매우 중요한 영향을 미쳤고, 앞으로도 상당기간 영향을 미칠 수 있다. 아래에서는 한일관계에 지대한 영향을 미치고 있는 대일강화조약의 주요 내용을 국제법적 관점에서 살펴보고자 한다.

* 고려대학교 법학전문대학원

1) 일본 외무성, 『다케시마 문제에 관한 10개의 포인트』, 3쪽,

〈https://www.kr.emb-japan.go.jp/territory/takeshima/pdfs/takeshima_point.pdf〉

2) “강제징용 문제에 관한 사실관계”, 〈<https://www.mofa.go.kr/www/index.do>〉

II. 대일강화조약을 둘러싼 주요 규정

1. 대일강화조약과 ‘Korea/朝鮮’

대일강화조약 제21조에 의하면 ‘China/中国’은 이 조약 제10조 및 제14(a)(2)조의 혜택을 받고, ‘Korea/朝鮮’은 이 조약 제2조, 제4조, 제9조, 그리고 제12조의 혜택을 받을 수 있다고 규정하였다.³⁾

대일강화조약 제23조와 제25조를 고려하면 대일강화조약은 오직 ‘국가’에 대해서만 효력을 갖기에 이 조약 제21조의 ‘Korea/朝鮮’은 국가적 실체를 의미하는 것이 분명하다.⁴⁾ 이 조약 채택에 서명한 국가적 실체로서 China/中国이나 Korea/朝鮮이라는 국가 대표자의 서명은 없다. China/中国이나 Korea/朝鮮은 대일강화조약의 당사국이 아닌 국가 즉 ‘제3국’이다.⁵⁾ 조약은 당사국만 구속하기에 제3국에게는 권리도 의무도 발생하지 않는다.⁶⁾ 다만, 조약 규정에서 의도하고 제3국이 동의하면 그 조약 규정으로부터 제3국에 대해서 권리가 발생하고, 제3국의 동의는 반대의 표시가 없는 한 존재하는 것으로 추정한다.⁷⁾ 어느 조약이나 조약 규정의 내용에 반대하는 국가는 당사국이 되지 않을 것이다. 대일강화조약 제21조에 의하여 대일강화조약의 몇 가지 조문의 적용을 받는 Korea/朝鮮의 경우 대일강화조약에 따른 의무를 형성하는 경우는 Korea/朝鮮의 명시적 동의가 필요하다.

2. 독도 영유권

일본국 외무성은 1905년 각의 결정에서 일본국의 ‘고유영토’인 독도에 대해서 영유의사를 재확인했다고 하면서 대일강화조약 제2(a)조를 통해서 독도가 일본국의 고유영토라는 것이 확정되었다고 한다. 대한민국의 기본 입장에 따르면 대한민국의 제3대 외무장관 변영태가 지적했듯이 1905년 일본제국의 독도 편입조치는 일본이 1904년부터 대한제국을 지배한 상태에서 1910년 한국병합을 완성하기까지 진행된 일련의 과정에서 발생한 일종의 영토 침략이다.⁸⁾

3) 대일강화조약 제21조의 규정은 다음과 같다. “Notwithstanding the provisions of Article 25 of the present Treaty, China shall be entitled to the benefits of Articles 10 and 14 (a) 2; and Korea to the benefits of Articles 2, 4, 9 and 12 of the present Treaty.”

4) 1919년 베르사유조약 제87조에 따르면 독일은 국가적 실체로서 폴란드의 독립을 승인했다. 관련 규정은 다음과 같다. “Germany ... recognizes the complete independence of Poland...”

5) ‘조약법에 관한 비엔나협약’(Vienna Convention on the Law of Treaties, 이하 1969년 협약)은 대한민국에 대해서 1980년 1월 27일 발효하였다. 1969년 협약 제2조 (h)의 규정은 다음과 같다. “‘제3국’이라 함은 조약의 당사국이 아닌 국가를 의미한다.”

6) 1969년 협약 제34조

7) 1969년 협약 제36조 제1항

8) “... 일본 정부는 일본 제국주의 침략으로 40년 넘게 한국의 주권을 빼앗은 사실을 기억할 것이다. 일본 정부가 잘 알고 있듯이 침략은 단계적으로 이루어져 결국 한반도 전체가 일본 땅으로 병합되었다. 그러나 실질적으로 일본은 이미 1904년에 이른바 한일외정서와 제1차 한일협약을 강압적으로 체결하여 한국을 통치할 수 있는 권력을 장악했다.”(“...the Japanese government must well remember the fact that it deprived Korea of her sovereignty for over forty years through imperial Japanese aggression. As it is no doubt well aware, the aggression took place in stages, culminating in the annexation of the entire Korean peninsula by Japan in 1910. But, in fact, Japan had seized the power to control Korea in 1904 when it forced upon Korea to sign the Korea-Japan Treaty of 1904 and the Korea-Japan Protocol of August 1904.), 변영태 제3대 외무부 장관(1954.10.28.), “독도는 일본의 한반도 침탈의 첫 희생물”,

일본국 외무성은 대한민국에 대해서 대일강화조약 제2조 규정이 적용되고, 그 규정에서 독도가 일본국의 영역에서 배제되지 않았기에 독도는 일본령이라고 주장하고 있다. 그런데, 비록 대일강화조약 제21조에 의하여 제2조의 '혜택'을 Korea/朝鮮과 같은 제3국이 누릴 수 있도록 했지만, 대한민국은 대일강화조약 제2조에 의하여 독도가 일본령이라는 것을 인정한 적이 없다. 더구나, 대일강화조약 제21조에서는 '혜택'을 Korea/朝鮮이 누리도록 하려는 의도였는데 대일강화조약 제2조에 의하여 Korea/朝鮮이 영역을 상실하는 '불이익'을 감수할 이유가 없다.

대일강화조약 제2조의 규정으로 일본국의 독도 영역이 명확히 재확인되었다는 주장의 전제는 이 조약 제2조 규정에서 일본국의 영역으로 어느 부분이 배제되고 어느 부분이 포함되는지가 명확히 확정되었다는 것인데 대일강화조약 제2조의 규정은 그러한 점에서 전혀 명확하지 않다.⁹⁾

일본국 외무성은 대일강화조약 기초작업 중 독도가 일본령이라고 지적되었던 것이 사실이라고 주장하지만, 최종적으로 그러한 규정이 조문에서 명시되지 않았다면 대일강화조약 제2조로 인한 불이익을 감수하겠다고 대한민국이 명확히 인정하지 않은 이상 일본국 외무성이 주장하듯이 대일강화조약 제2조의 규정이 대한민국의 독도 영유권에 아무런 영향도 미칠 수 없다.

일본국 외무성은 대일강화조약이 제2차 세계 대전 이후의 국제질서를 형성했다고 하면서 독도 영유권의 향배를 제2차 세계 대전 후 형성된 정치질서 차원에서 결정된 것처럼 설명하고 있다. 그런데, 이러한 설명은 19세기 말 20세기 초 일본이 동북아시아 지역에서 극단적인 영토확장 정책을 표방하던 시기에 유행했던 소위 '세력권'(sphere of influence) 개념을 연상시킨다. 당시에는 유럽열강들이 세력권을 기반으로 영토권을 행사했지만 이는 국제정치적인 현상을 설명하는 개념일 뿐 그 당시 국제법이나 현재의 국제법에서도 세력권에 의하여 영토권이 결정되지 않는다. 따라서 21세기에도 일본국 외무성이 세력권 개념을 바탕으로 제2차 세계 대전 이후의 전후질서에서 독도 영유권이 결정된다고 주장하는 것은 정치적 선전(propaganda) 전술로는 설명할 수 있을지 몰라도 국제법상 영토권을 설명할 수 없다.

만약, 일본국 외무성이 주장하듯이 제2차 세계 대전 이후 국제질서에서 패전국 일본국의 영토 처리가 매우 중요한 사항이었다면 그에 관한 유일한 조문인 대일강화조약 제2조의 규정이 논리 정연해야 하는데 아래에서 보겠지만, 이 규정 대부분이 매우 혼란스러워서 제2조의 규정을 이해하려면 정치한 해석이 필요하다. 일본국의 관점 중 가장 우려되는 사항은 대일강화조약에 의하여 한반도가 분리되었고, 이 조약이 발효하는 1952년 4월 28일까지 한반도와 제주도, 거문도, 울릉도와 같은 한반도의 부속도서에 대해서 일본국이 영토주권을 가졌다는 주장이다. 이는 일본제국이 1945년 패전 이후 1952년 일본국이 주권을 회복할 때까지 일본국이 대한제국의 영역에 대해서 소위 '잔존주권'을 갖는다는 견해이다.¹⁰⁾

3. 재산 및 채권을 포함한 청구권의 처리

Korea/朝鮮은 대일강화조약의 제21조에 따라서 이 조약 제4조, 제9조, 제12조의 적용을 받게 되었다. 대일강화조약 제4(a)조에 따라 재산과 채권을 포함하는 청구권의 처리를 위하여 특별약정을 체결하기로 하였고, (b)호에 따라 미군정부가 지령을 내려서 일본국과 일본국민의 재산을 처리한 것을 일본국이 승인하기로 하였으며, (c)호에 따라 일본소유의 해저전선 중 한반도 쪽 해

<https://dokdo.mofa.go.kr/kor/pds/docu.jsp>

9) Kimie Hara???

10) 나가사와 유코, "일본 패전 후의 한반도 잔여주권(残余主權)과 한일 '분리' - 신탁통치안 및 대일강화조약의 '한국포기' 조항을 중심으로 (1945~1952)", 아세아연구, 제55권 제4호 (2012), 80쪽.

저전선을 Korea/朝鮮이 절반 보유하게 되었다. 또한, 대일강화조약 제9조에 따라 공해 어업 규제, 보전, 개발 관련해서 다자협정을 체결하는데 Korea/朝鮮이 참여할 수 있게 되었고, 제12(a)조에 의하여 통상관련 조약을 체결하기 위한 교섭에 참여하게 되었으며, 같은 조약 제12(b)조에 의하여 1952년부터 4년 동안 내국민 대우와 최혜국 대우를 받게 되었다. 이러한 사항은 일면 ‘혜택’이라고 볼 수 있고, 다른 한편 부담이라고도 볼 수 있다. 예컨대, Korea/朝鮮은 한국 전쟁 중이었기에 국익 증진을 위하여 수산 분야나 통상분야에서 양자 혹은 다자적 차원의 대외적인 교섭을 제대로 할 수 없었기 때문이다.

대일강화조약에서 Korea/朝鮮의 지위는 China/中国의 지위와 다르다. 대일강화조약의 제3국에 적용되는 이 조약 제21조에 China/中国에게 적용되는 제14(a)(2)조가 Korea/朝鮮에는 적용되지 않기 때문이다. 대일강화조약 제14(a)조에서 일본국은 전쟁 중에 일본국에 야기한 손해와 고통에 대해서 배상을 지불해야 한다는 점을 인정하였다.¹¹⁾ 하지만, 일본국 자산으로 손해와 고통에 대해서 완전 배상하는 동시에 다른 채무를 이행할 경우 일본국 경제가 존립할 수 없다는 점에서, 연합국은 패전국 일본국에 대한 모든 배상청구권, 전쟁 수행 중에 발생한 그 밖의 청구권, 점령에서 직접 발생한 군사비 청구권을 모두 포기(waive,放棄)하기로 하였다.

이러한 방식에 대해서 2007년 일본국 최고재판소는 대일강화조약이 개인의 청구권을 포함하여 전쟁 수행 중 발생한 모든 청구권을 상호 포기하는 것을 전제로 일본의 전후처리에 관한 틀이 정해졌다고 평가하였다. 이러한 전후처리의 ‘틀’이 대일강화조약의 제3국인 중화인민공화국(PRC)에 적용되기에 PRC 국적자들은 강제노동으로 인한 강제징용피해자와 일본군 위안부 피해자들이 청구권을 갖고 있지만, 일본국 내에서 재판으로서 손해배상을 청구할 수 없다고 판단하였다.¹²⁾ 이 판결에 따르면 대한민국 국적의 피해자들도 이러한 틀에 따라서 청구권을 갖을지언정 일본국 법원에서 소구권을 갖지 못하기에 이들이 제소한 사항은 소제기 요건을 충족하지 못하여 부적법 각하될 것이다.

그런데, 일본국 외무성의 ‘질서’나 일본국 최고재판소의 ‘평화조약의 틀’은 법률적 용어가 아니다. 일본국 외무성이나 최고재판소가 이들 용어를 사용한 것은 맥락상 China/中国이나 Korea/朝鮮에게도 일본국의 영역 혹은 전후 배상처리에 관한 대일강화조약의 규정이 적용된다는 점을 암시하기 위한 것으로 보인다. 사실 대일강화조약에 서명한 48개 연합국과 패전국 일본국은 1951년 당시 국가로 구성된 국제공동체 구성원의 태반을 차지한다. 국제법적으로도 조약 규정이 국가실행과 법적 확신을 동반할 경우 관습 국제법의 규칙으로서 제3국에 대해서 효력을 가질 수 있지만 대일강화조약의 상호포기에 관한 제14조규정이 관습법적 지위를 갖는다고 할 수 없다.

특히, 연합국과 일본국 사이에 합의된 대일강화조약의 상호 포기 규정이 China/中国에게만 적용되도록 규정하고 Korea/朝鮮에 대해서는 아무런 규정도 하지 않았기에 분명 대일강화조약에 따른 상호 청구권 포기 규정은 Korea/朝鮮에는 적용시키지 않으려는 것이 조약문 작성자들의 태도였다고 해석할 수 있다. Korea/朝鮮에 대해서 혜택을 주는 것이 아니라 영토권을 부인하고, 존재하지도 않는 전후 세계 질서나 평화조약의 틀이라는 개념으로 일본국에 대한 배상청구권을 상호포기했다고 해석하면서 마치 이러한 규정에 대해서 대일강화조약의 제3국인 Korea/朝鮮이 동의한 것처럼 해석하거나 대일강화조약의 손해배상처리 방식이 관습국제법 규칙이 된 것처럼 주

11) 대일강화조약 제14(a)조의 관련 규정은 다음과 같다. “日本国は、戦争中に生じさせた損害及び苦痛に対して、連合国に賠償を支払うべきことが承認される。...”

12) 니시마쯔 건설 손해배상청구(일본최고재판소 판결 번역, 2007.4.27.) <<https://www.koreanbar.or.kr/pages/japandata/view.asp?teamcode=&category=&page=1&seq=8863&types=1004&searchtype=&searchstr=>>; 이 사건 판결의 요약 내용은 다음 문헌을 참조하시오. Takane Sugihara 지음/ 박덕영 오미영 옮김, 『국제법 기본판례 50』, 박영사 (2014), 218-219쪽.

장할 수는 없는 일이다.

4. Korea/朝鮮과 대한민국의 관계

대일강화조약에서 Korea/朝鮮은 흔히 대한민국(ROK)을 지칭하는 것으로 해석한다. 일본국의 주요 국제법학자들은 Korea/朝鮮을 국가적 실체가 아닌 지역을 일컫는 지명으로 취급하면서, 13) 대일강화조약 제2조에 따라 Korea/朝鮮을 승인한 것은 한반도 전체를 승인한 것으로 설명하고 있다.¹⁴⁾ 이러한 해석은 국제법상 승인 제도와 맞지 않는다. 분명 대일강화조약의 목적과 취지는 Korea/朝鮮을 다른 연합국과 동일하게 국가적 실체로 파악하고 있다. 국제법상 국가를 승인하는 것이지 어떠한 지역 전체를 승인하는 것이 아니기 때문이다.

일본국 정부의 후속 실행은 대일강화조약 제2조나 제21조에서 언급하는 Korea/朝鮮과 대한민국을 구분하고 있다. 일본국은 1965년 대한민국과 국교를 수립할 당시에도 1948년 12월 유엔총회 결의에서 대한민국이 한반도 유일의 합법정부로서 승인받지 못했다는 것을 들었다.¹⁵⁾ 이에 따르면 일본국은 1965년 ‘한일기본관계조약’ 제3조에서 대한민국을 한반도 유일의 합법정부로 승인하지 않은 것이다.¹⁶⁾

일본국 정부나 주요 국제법학자들의 견해에 따르면 대일강화조약의 Korea/朝鮮은 일본국 영역에서 분리된 ‘지역’의 명칭이다. 대일강화조약이 발효하면서 대일강화조약 제2조에 의해서 독립이 승인된 지역으로서 Korea/朝鮮은 어느 순간에 대한민국과 북한(DPRK)으로 분열되었고, 한반도 남쪽을 기반으로 한 대한민국이 1965년 일본국과 정식으로 국교를 수립하면서 국가승인을 받은 것이 된다. 대일강화조약의 목적과 취지에 의하면 대한민국이나 북한은 국가가 아니라 한반도의 남쪽과 북쪽을 지배하는 정부조직체이다.

그런데, 대일강화조약이 채택된 1951년 9월 한반도에서는 대한민국과 북한이 한반도 전체에 대한 패권을 놓고서 전쟁 중이었다. 그리고 이들은 모두 국제적으로는 교전자의 지위를 갖는 조직체로서 국가적 실체였다. 더욱이, 대일강화조약 제2(a)조의 목적과 취지에서 보더라도 패전국 일본국이 ‘독립’을 승인한 Korea/朝鮮은 국가적 실체이지 1952년 4월 28일까지 일본국이 지배했던 조선반도가 될 수 없다.

13) 일본 정부는 재일교포들이 외국인등록시 국적난에 ‘조선’이라고 표기하는 경우 이는 특정 국가를 표시하는 용어가 아니라, 과거 한반도(조선반도)를 표시하는 것이라고 한다. 정인섭, 신국제법강의 제11판, (박영사, 2021), 207-208쪽.

14) 일본 학자들은 대일강화조약 제2조의 ‘independence of Korea’ 구절을 ‘독립국으로서 한반도의 독립’(independence of the Korean Peninsula as one independent State)을 말한다고 한다. Shigeru Oda and Hisashi Owada, “Annual Review of Japanese Practice in International Law II (1963)”, 9 Japanese Ann. Int’l L. 101(1965), p. 102.

15) UNGA Resolution 195(III), 12 December 1948. 이 결의의 관련 부분은 다음과 같다. “2. Declares that there has been established a lawful government (the Government of the Republic of Korea) having effective control and jurisdiction over that part of Korea where the Temporary Commission was able to observe and consult and in which the great majority of the people of all Korea reside; that this Government is based on elections which were a valid expression of the free will of the electorate of that part of Korea and which were observed by the Temporary Commission; and that this is the only such Government in Korea”

16) 1965년 한일기본관계조약 제3조의 규정은 다음과 같다. “대한민국 정부가 국제연합 총회의 결의 제 195(III)호에 명시된 바와 같이 한반도에 있어서의 유일한 합법 정부임을 확인한다”(It is confirmed that the Government of the Republic of Korea is the only lawful Government in Korea as is specified in the Resolution 195(III) of the United Nations General Assembly)

대한민국에 대해서 일본국은 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효하면서 주권을 회복하자 당시 동경에 파견되어 있던 대한민국 주일대표부에 대해 정상적인 외교관계 개설시까지 임시로 정부기관의 지위와 영사에 상응하는 특권을 부여하는 구상서를 보냈다고 한다.¹⁷⁾

대일강화조약의 맥락을 보건대 1952년 일본국의 구상서는 Korea/朝鮮을 대표하는 대한민국 정부를 사실상(de facto) 승인한 것으로 볼 수 있다. 법률상(de jure) 승인은 1965년 외교관계 수립이후가 될 것이다. 이를 국가승인으로 보게 되면 1951년 9월까지 하나의 국가적 실체로 인정되었던 Korea/朝鮮이 대일강화조약이 발효한 1952년 4월 28일 이후 대한민국과 북한으로 분열되었고, 하나의 Korea/朝鮮에서 새로이 창설된 대한민국에 대해서 일본국은 1951년 하반기부터 사실상 ‘국가’ 승인을 한 것이 된다.

그런데, 이러한 해석은 현실과 전혀 부합하지 않는다. 일본국이 대한민국을 언제 국가로 승인했는지 여부와 상관없이 대한민국 정부는 이미 1948년 12월 12일 유엔총회에서 유일한 합법정부로 인정받았다. 대한민국 정부는 바로 국가적 실체인 대한민국을 국제사회에서 대표하는 정부조직체로서 독도를 포함하여 대한민국의 영역에 대해서 실효적 지배력을 갖는다. 1952년 4월 28일 이후 일본국이 연합국의 군사점령 하에서 정지되었던 주권을 회복하면서 신생국 대한민국을 사실상 승인했고, 1965년 그 대한민국을 법적으로 승인했다고 하는 것은 대한민국의 지위에 전혀 영향을 줄 수 없는 일본국의 국내정치적 해석에 불과하다.

일본국이 주장하듯이 1952년 4월 28일 대일강화조약 발효 이전까지 일본국이 Korea/朝鮮에 대해서 합법적인 주권을 가졌다는 주장은 Korea/朝鮮이 ‘불법적’인 조직체로 존재하다가, 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효하면서 비로소 합법적인 국가로 독립이 승인되었고, 동시에 Korea/朝鮮의 분열로 인해서 대한민국이 탄생하였기에 대한민국을 사실상 승인한 것이 된다.

이러한 견해에 따르면 제주도, 거문도, 울릉도를 포함하는 한반도 전체는 원래 일본의 영역이 었지만, 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효하면서 일본의 영역에서 분리되었고, 대일강화조약 제2(a)조에서 명시하지 않은 독도는 당연히 일본령으로 남는다고 해석할 수밖에 없다. 더 나아가 독도는 일본 고유의 영토로서 1905년 영유역사가 재확인된 이후 대일강화조약에 의하여 확정되었다는 일본국 외무성의 주장과 일치하게 된다. 그런데 이러한 해석은 국제법을 매우 선별적으로 일본국에 유리하게 활용하는 것으로 제대로 된 국제법적 해석 방법이 아니고, 선린우호관계를 지향하는 국제법 원칙에도 맞지 않는다.

III. 국제법상 승인과 일본제국의 한반도 점령

1. 일본제국의 한반도 지배 개시와 종료

일본제국과 일본국은 국가적 지위 면에서 동일하다. 일본제국이 항복문서에 서명하고, 그 후 미군이 주도하는 연합국의 군사점령 하에서 헌법개정을 통해서 일본국으로 거듭났지만, 이는 현재의 통일 독일이 이전 제3제국의 후신으로서 동일한 국가성을 인정하는 것과 마찬가지로이다.

대일강화조약 제2(a)조와 제4조를 함께 읽으면, 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효하면서 한반도 전체는 일본국의 지배에서 제외된다.¹⁸⁾ 대일강화조약 제4조에서 Korea/朝鮮이 일본국의 영역에서 제외된다고 하였기에 언제 일본국이 Korea/朝鮮을 ‘지배’하게 되었는지를 밝히는 것이

17) 정인섭, 신국제법강의 제11판, 박영사 (2021), 186쪽.

18) ‘일본국의 지배에서 제외된 영역’(日本国の支配から除かれる領域, territory removed from Japanese control)이라는 구절은 대일강화조약 제4(c)조에서 찾을 수 있다.

대일강화조약 제4(c)조의 의미를 이해하는데 있어서 매우 중요하다.

역사적으로 일본제국이 언제부터 Korea/朝鮮을 지배하게 되었는지는 명확하지 않다. 일본제국은 1904년부터 대한제국과 다양한 조약관계를 형성하면서 최종적으로 1910년 대한제국을 병합하였다. 이러한 일본국의 실행은 세력권(sphere of influence)을 통한 지배권 행사와 조약을 통한 영토획득이 다르다는 것을 방증한다. 그런데, 일본이 전세계에 공포한 1910년 병합조약(Treaty of Annexation)은 당시 국제법 주체인 국가들이 ‘한국 전부에 관한 모든 통치권의 완전하고 영구적인 양여’(韓國全部ニ關スル一切ノ統治權ヲ完全且永久ニ...讓與ス)에 관한 사항을 병합되는 대한제국황제의 재가를 받았다는 내용(제8조)도 있어서 마치 대등한 수준에서 국가들이 조약을 체결한 것으로 보인다.¹⁹⁾ 그런데 조약이라고 하는 이 문서의 다음 내용들을 살펴 보면, 대한제국 황제와 황태자 가족의 지위 유지 보장(제3조), 황족의 대우 보장(제4조), 한국인에 대한 표창 및 작위 수여(제5조), 한국 시정 법규를 준수하는 한인의 보호 보장(제6조), 적절한 자격을 갖춘 한인의 관리 등용 약속(제7조)으로서 향후 병합지역인 한국을 일본이 어떻게 통치할 것인지를 공약하는 내용으로 되어 있어서 이들 사항에 국제법이 적용될 수 있었는지 의문이다.

이미 일본은 러일전쟁을 승리로 이끈 후 러시아제국과 1905년 9월 5일 체결한 포츠머스강화조약 제2조에서 러시아제국은 일본이 대한제국에서 최고의 정치적, 군사적, 경제적 이익(paramount political, military and economical interests; 政事上、軍事上及經濟上ノ卓絶ナル利益)을 갖는다는 점, 일본이 여기기에 대한제국에 필요한 사항을 지도, 보호, 감리하는 조치(measures for guidance, protection and control which the Imperial Government of Japan may find necessary to take in Korea; 日本帝國政府カ韓國ニ於テ必要ト認ムル指導、保護及監理ノ措置)를 러시아제국이 막거나 간섭하지 않기로 약속한 점, 아울러 대한제국 영토의 안전(the security of Korean territory; 韓國ノ領土ノ安全)을 침해하는 군사조치를 하지 않기로 약속하였다.²⁰⁾ 흔히 이 조약으로써 일본의 대한제국에 대한 지배권이 확립된 것처럼 보인다. 당시 미국 대통령 시어도어 루즈벨트(Theodore Roosevelt, Jr.)는 이 조약이 체결되도록 중개자

19) 1910년 한국병합조약(韓國併合ニ關する條約, Treaty Regarding the Annexation of Korea to the Empire of Japan) 제1조, 제2조, 제8조의 규정은 다음과 같다. “第一條 韓國皇帝陛下ハ韓國全部ニ關スル一切ノ統治權ヲ完全且永久ニ日本國皇帝陛下ニ讓與ス(His Majesty of the Emperor of Korea makes complete and permanent cession to His Majesty the Emperor of Japan of all rights of sovereignty over the whole of Korea); 第二條 日本國皇帝陛下ハ前條ニ揭ケタル讓與ヲ受諾シ且全然韓國ヲ日本帝國ニ併合スルコトヲ承諾ス(His Majesty of the Emperor of Japan accepts the cession mentioned in the preceding Article, and consents to the complete annexation of Korea to the Empire of Japan)... 第八條 本條約은 韓國皇帝陛下及日本國皇帝陛下의 裁可를 經호는 者日로부터 此를 施行호는”

20) 포츠머스강화조약(The Treaty of Portsmouth, 日露講和條約) 제2조의 규정은 다음과 같다. “The Imperial Russian Government, acknowledging that Japan possesses in Korea paramount political, military and economical interests engages neither to obstruct nor interfere with measures for guidance, protection and control which the Imperial Government of Japan may find necessary to take in Korea. It is understood that Russian subjects in Korea shall be treated in exactly the same manner as the subjects and citizens of other foreign Powers; that is to say, they shall be placed on the same footing as the subjects and citizens of the most favored nation. It is also agreed that, in order to avoid causes of misunderstanding, the two high contracting parties will abstain on the Russian-Korean frontier from taking any military measure which may menace the security of Russian or Korean territory(露西亞帝國政府ハ日本國カ韓國ニ於テ政事上、軍事上及經濟上ノ卓絶ナル利益ヲ有スルコトヲ承認シ日本帝國政府カ韓國ニ於テ必要ト認ムル指導、保護及監理ノ措置ヲ執ルニ方リ之ヲ阻礙シ又ハ之ニ干涉セザルコトヲ約ス 韓國ニ於ケル露西亞國臣民ハ他ノ外國ノ臣民又ハ人民ト全然同様ニ待遇セラルヘク之ヲ換言スレハ最惠國ノ臣民又ハ人民ト同一ノ地位ニ置カルヘキモノト知ルヘシ 兩締約國ハ一切誤解ノ原因ヲ避ケムカ爲露韓間ノ國境ニ於テ露西亞國又ハ韓國ノ領土ノ安全ヲ侵迫スル事アルヘキ何等ノ軍事上措置ヲ執ラサルコトニ同意ス).”

(mediator) 역할을 성공리에 수행했다고 해서 1906년 노벨평화상을 수상하였다.²¹⁾

1905년 당시 국제법에 따르면 분명 국가간 평등과 정당한 명분이 없는 전쟁은 허용되지 않았다. 1904년 일본이 요동반도의 러시아 해군기지를 기습한 것을 미국 여론은 ‘정당한 전쟁’(just war)으로 평가하였다.²²⁾ 하지만 얼마 지나지 않아서 미국 정부는 일본 정부가 한국을 ‘점령’하고 있다고 보았다.²³⁾ 일본국은 1905년 9월 러일강화조약 이전에 조선/대한제국과 많은 조약을 체결했고, 1905년 9월 이후부터 1910년까지도 다양한 명칭의 조약을 대한제국과 체결했다.²⁴⁾

일본국 외무성이 이해하는 제2차 세계대전 이후의 ‘국제질서’나 일본국 최고재판소가 말하듯이 제2차 세계대전 이후 일본의 전후처리에 관한 ‘샌프란시스코 평화조약의 틀’을 담은 대일강화조약에 의하여 일본국의 지배에서 제외된 Korea/朝鮮은 1905년 러일강화조약에서 규정하는 Korea/韓國과 동일하다. 일본은 1910년 8월 29일 일본천황조서에서 한국이 항상 화란의 근원이었기에 일본의 보호를 받도록 하였지만, 성과가 별로 없어서 한국을 일본제국에 병합하기로 하였다면서, 칙령 제318호로써 한국의 국호를 조선으로 칭하도록 하였다.²⁵⁾

러일강화조약의 일본어본에서 ‘Korea’가 대한제국을 약칭한 ‘한국’을 말했다면, 대일강화조약의 일본어본에 있는 Korea/朝鮮은 1910년 8월 29일 이후의 조선을 말하는 것이고, 어느 경우나 대한민국(ROK)의 약칭인 ‘한국’을 지칭하지 않는다. 일본은 러일강화조약에서 Korea/韓國을 영토를 가진 대한제국으로 인식했지만, 패전국 일본국은 대일강화조약의 Korea/朝鮮을 국가적 실체의 영토적 개념이 아니라 일본이 지배했던 한반도로서 이해했고, 지금까지도 일본국 행정부나 사법부도 동일한 인식을 유지하고 있다.

현재 대한민국의 정부나 법원, 그리고 국제법률가들은 대부분 대일강화조약의 Korea/朝鮮을 대한민국(한국)으로 이해하고 있다. 일본국 외무성이나 최고재판소는 대일강화조약의 Korea/朝鮮에 대한 일본국의 지배력이 행사되었던 기간은 1910년부터 대일강화조약이 발효하는 1952년 4월 28일 이전까지라고 해석하고 있다.²⁶⁾ 그런데 이러한 해석은 1910년 병합조약을 강조하는 측

21) 러시아와 일본의 첫 교전 지역은 제물포의 월미도 인근 해역이었다. 일본의 승리는 당시 적용되었던 국제법을 철저히 위반한 결과였다. 이 시기 대한제국의 전시중립 선포도 완전히 무시당했다. 일본의 대러전승 요인은 미국의 러시아 봉쇄정책에도 상당 부분 기인하는 것으로 평가되고 있다. 최덕규, “대한제국의 전시중립과 러일전쟁 - 미국의 대러봉쇄전략을 중심으로 -”, 슬라브학보 34(2), 2019.6, 267-271쪽.

22) “Throughout the war and the peace talks, American public opinion largely sided with Japan. Believing that the Japanese were fighting a “just war” against Russian aggression, and that the island nation was equally committed to the Open Door and the territorial integrity of China, the American people were anxious to support it.” ‘The Treaty of Portsmouth and the Russo-Japanese War, 1904-1905’, <<https://history.state.gov/milestones/1899-1913/portsmouth-treaty>>

23) 1917년 9월 22일 미국 국무장관 Robert Lansing이 일본의 특사 Viscount Ishii Kikujirō (石井 菊次郎, 이시이 키쿠지로)와 중국 지역 내에서 일본의 ‘특수이익’(special interests)을 논의하기 위해서 만난 자리에서 Lansing은 일본이 한국 점령 후 만주를 개발하고 있다고 말한 바 있다. “As for China, I said that I felt that the same principle should be applied and that no special privileges and certainly no paramount interest in that country should be claimed by any foreign power. I also said that I appreciated the pressure of population in Japan and the need for industrial expansion, and that I believed that Japan had occupied Korea and was developing Manchuria chiefly because of this unavoidable necessity.” Robert Lansing, War Memoirs of Robert Lansing: Secretary of State (Indianapolis:Bobbs-Merrill., 1935), p. 295.

24) 1905년 9월 이후 체결된 주요 조약으로는 1905년 日韓協約, 1907년 日韓協約, 1909년 間島=關スル協約, 1910년 韓國併合に關する條約 (韓國併合條約) 이 있다. ‘戰前日本政治外交文書 (1945년8월14日以前)’ <<https://worldjpn.grips.ac.jp/>>

25) “勅令第三百十八號, 韓國에 國號는 改호야 爾今朝鮮이라 稱호이라(한국(韓國)의 국호(國號)를 고쳐 지금부터 조선(朝鮮)이라 칭한다.”, 조선왕조실록 순종실록부록 1권, 순종 3년 8월 29일 양력 1번째기사 <http://sillok.history.go.kr/id/kzc_10308029_001>

면이 강하다. 이미 1910년 대한제국 병합에 관한 일왕의 선언문에서 1905년 11월 17일 을사늑약을 통한 보호상태를 언급하고 있는데, 이 조약은 단순히 외교와 국방기능을 수행해서 당시 한국을 보호하기 위한 것이 아니라 별도로 일본이 지명한 고문을 임명하고, 이사청을 설치하여 하부단위에까지 대한제국의 내정을 통제하는 것으로서 사실상 이때부터 대한제국은 한국 영역 전반에 대해서 실효적 지배력을 상실했다고 할 수 있다.

2. 대일강화조약상 지배(control) 용어의 의미

(1) 대일강화조약 제2조 영역의 비교

대일강화조약 제2(a)조와 거의 동일한 규정방식은 같은 조 (b)호부터 (f)호에서 활용되고 있다.²⁷⁾ 이들 규정에서 대상으로 하는 지역 명칭은 일본의 주요 4개 도서와 가까운 것이 있지만, 태평양제도와 남극지역은 일본의 주요 4개 도서와 너무 멀리 떨어져서 과연 대일강화조약 제2조의 목적과 취지가 무엇인지 이해하기가 어렵다. 이들 지역에서 패전국 일본국이 영토주권을 행사했던 것이 아니고 그렇다고 영토주권에 준하는 지배력을 행사하지도 않았으며, 기간도 1895년 청일전쟁의 노획물부터 1942년 태평양전쟁 점령지에 이르기까지 매우 다양하다.

대일강화조약의 일본어본에 나오는 Korea/朝鮮은 1910년 병합조약에서 사용된 ‘한국 전부에 대한 통치권’(韓國全部ニ關スル一切ノ統治權, sovereignty over the whole of Korea)이 행사되는 지역이다. 1910년 당시 ‘한국’은 당연히 대한제국의 약칭이었고 흔히 ‘sovereignty’는 주권으로 번역 되는데, 1910년 병합조약에서는 ‘sovereignty’를 ‘統治權’으로 번역하여 주권과 통치권을 구분하지 않았다.²⁸⁾ 1895년 청일강화조약에 따르면 청국(the Empire of China/清國)은 台灣 전체 그리고 澎湖諸島 전체 토지의 주권을 영구적으로 일본에 양여하였다.²⁹⁾ 1905년 러일강

26) 일본의 조선 지배 기간 중 조선인과 결혼해서 조선인 호적에 등재된 일본인 여성의 국적을 판단하는 사건에서 일본 최고재판소는 1952년 4월 28일 이후 대일강화조약이 발효함으로써 Korea/朝鮮에 속하는 사람(persons belonging to Korea)들은 원래 일본인 호적에서 조선인 호적으로 변경하였고, 당시 일본 국적을 가졌다고 해도, 이들의 일본 국적이 박탈되었기에 일본 국적을 원하는 경우 귀화절차를 통해서 일본 국적을 획득해야 한다고 판시하였다. Kanda v. The State, Japan Supreme Court, April 5, 1961, 8 Japanese Ann. Int'l L. (1964), p. 160.

27) 대일강화조약 제2조 (b)호에서는 대만과 펑후제도(Formosa and the Pescadores, 台灣及び澎湖諸島), (c)호에서는 쿠릴열도(the Kurile Islands, 千島列島), 그리고 사할린과 그 인접도서(Sakhalin and the islands adjacent, 樺太及びこれに近接する諸島), (d)호에서는 일본의 위임통치령이었던 태평양제도(the Pacific Islands, 太平洋の諸島), (e)호에서는 남극지역(the Antarctic area, 南極地域), (f)호에서는 스프래틀리 군도와 파라셀 군도(the Spratly Islands and the Paracel Islands, 新南群島及び西沙群島) 지역이 ‘영역’(territory)이라는 제목의 제2절에서 규정되어 제시되고 있다.

28) ‘주권’이라 함은 대내적으로 최고이고 대외적으로 독립을 의미하는 국가권력의 성격으로서 과거의 군주 주권론에 따르면 국왕이 주권자였으나 현재는 국민주권론에 따라서 대부분의 국가에서 국민들이 주권을 갖는 존재이다. 이처럼 이해할 경우 주권과 통치권은 동일하지만, 주권을 통치권의 정당한 근거로 이해할 경우 주권은 최고절대의 국가권력일 뿐이고 통치권은 아니다. 이미 19세기 독일 학계에서는 주권과 통치권을 구별하였다. 박경철, “통치권의 정당화원리로서 국민주권”, 공법연구 31(1), 2002.11, 392-395쪽.

29) 청일강화조약(日清講和條約, 下関條約)은 ‘Treaty of Peace between the Empire of Japan and the Empire of China, Treaty of Shimonoseki’를 말하며, 이 조약 제2조의 관련 규정은 다음과 같다. “ARTICLE II. China cedes to Japan in perpetuity and full sovereignty, the following territories together with all fortifications, arsenals and public property thereon: a) ... b) The Island of Formosa together with all Islands appertaining or belonging to the said Island of Formosa. c) The pescadores Group, that is to say, all Islands lying between the 119th and 120th degrees of longitude east of Greenwich and the 23rd and 24th degrees of

화조약에서 러시아제국은 일본에게 千島列島, 樺太, 및 인접도서의 주권 일체를 영원히 양여하였다.³⁰⁾ 대일강화조약 제2조의 (b)와 (c)호의 영역은 모두 전쟁 후 전쟁 당사자들이 전후처리 차원에서 체결한 강화조약에서 관련 지역의 주권을 양여한 경우이다.

대한민국의 기본 입장은 1904년 이래 일본이 대한제국의 영역을 침략했고, 1910년 대한제국 정부를 폐지하는 병합을 했다는 것이다. 이 점에서 보면 대일강화조약 제2조의 (a)호에서 (c)에 이르는 지역은 일본이 일방적으로 수행한 무력침략에 의하여 획득하였거나, 아니면 청국 혹은 러시아국과 교전자로서 전쟁을 수행한 후 전승국이 되면서 패전국으로부터 통치권 혹은 주권을 인수받은 경우에 해당한다. 이것만 보면 이 세 가지 영역은 필경 일본국이 주장하듯이 자국의 고유 영토가 될 것이고, 이 당시 국제법에 따라서 인정되는 정복에 의한 영토획득이라고 할 수 있다.

그런데, 일본 정부의 기본입장은 대일강화조약의 Korea/朝鮮의 영역은 전쟁과 무관하다는 것이다.³¹⁾ 일본국은 제2차 세계대전 패전으로 체결된 1952년 대일강화조약이 발효하면서 이 조약 제2조의 지역에 대해서 영토주권을 상실했다는 것이다. 이 점에서 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효되기 이전까지 일본국은 Korea/朝鮮에 대해서 잔존주권(residual sovereignty)으로서 Korea/朝鮮에 대한 영토권을 갖는다는 것이다. 이는 제2차 세계대전 이후 패전국의 영토를 전승국이 분할한 것이 불법이라는 일본국의 속내를 드러낸다. 일본국의 입장에서 보면 대일강화조약 제2조에서 Korea/朝鮮을 일본국의 지배 대상 영역에서 배제시킨 것은 국제법을 위반하는 것이 된다.

이러한 견해는 일본국 외무성이 말하는 제2차 세계대전 이후의 세계 질서 혹은 일본국 최고재판소가 말하는 ‘샌프란시스코 평화조약의 틀’과 양립할 수 없다.

왜냐하면 일본의 대한제국 병합은 영토권을 획득할 정도로 공고하지 않았다. 비록 국제사회에서 영토권과 관련해서 ‘불법에서 법이 나올 수 없다’(ex injuria jus non oritur)는 격언과 ‘사실에서 법이 나온다’(ex factis jus oritur)는 격언이 서로 경쟁하고 있지만,³²⁾ 일본의 Korea/朝鮮에 대한 지배권은 1919년 3.1. 운동으로 흔들리고, 1932년 만주국 설립으로 부정되었으며, 1937년 중일 전쟁 이후 한민족을 노예상태로 만든 원인이 되었다가, 1942년 태평양 전쟁에서 일본이 패전한 후 현재의 일본국으로 대체되면서 완전히 사라졌기 때문이다.

대일강화조약 제2(d)조의 일본국이 위임통치를 했던 태평양 제도(the Pacific Islands

north latitude (第二條 清國ハ左記ノ土地ノ主權竝ニ該地方ニ在ル城堡、兵器製造所及官有物ヲ永遠日本國ニ割與ス: 一、... ; 二、臺灣全島及其ノ附屬諸島嶼; 三、澎湖列島即英國「グリーンウィチ」東經百十九度乃至百二十度及北緯二十三度乃至二十四度ノ間ニ在ル諸島嶼)”

30) 러일강화조약(露講和條約, ポーツマス條約)은 ‘Russo-Japanese Peace Treaty(Treaty of Portsmouth)’를 말하며, 이 조약 제9조의 관련 규정은 다음과 같다. “The Imperial Russian Government cede to the Imperial Government of Japan in perpetuity and full sovereignty, the southern portion of the Island of Saghalin and all islands adjacent thereto, ... (第九條 露西亞帝國政府ハ薩哈噠島南部及其ノ附近ニ於ケル一切ノ島嶼... 完全ナル主權ト共ニ永遠日本帝國政府ニ讓與ス...)”

31) 일본군 위안부 피해자들이 1991년 경부터 자신들의 피해를 주장하자, 당시 유엔 경제사회이사회(Economic and Social Council) 산하 인권위원회(Commission on Human Rights)는 1996년과 1998년 두 차례 일본군위안부 보고서를 채택하였다. 일본정부는 일본군 위안부 피해자들의 피해주장에 대해서 일본국의 국제책임이 없다는 주장을 하면서 조선은 제2차 세계대전 중 일본에 병합된 상태이기 에 무력충돌 상황이 없었다는 취지의 주장을 하였다. “Contemporary Forms of Slavery - Systematic rape, sexual slavery and slavery-like practices during armed conflict”, E/CN.4/Sub.2/1998/13, 22 June 1998, para.4.

32) Christopher R. Rossi, “Ex Injuria Jus Non Oritur, Ex Factis Jus Oritur, and the Elusive Search for Equilibrium After Ukraine”, Tulane J. of Int’l & Comp. Law, Vol. 24 (2015), p. 150.

formerly under mandate to Japan, 日本国の委任統治の下にあつた太平洋の諸島)는 원래 독일의 식민지였다. 1914년 제1차 세계대전이 발발하자 일본은 독일에 선전포고를 하였다. 이 때 활용된 명분 중 하나가 영일동맹조약이었다. 전쟁 중 일본은 1915년 중국 공화국 정부에 대해서 ‘21가지 요구’(21 demands)를 하였고 중국 내 독일의 조차지를 차지하였다. 1917년 미국과는 중국 내 독일의 조차지를 포기하더라도 적도 북쪽 지역의 독일이 지배했던 태평양 제도를 차지하겠다고 했다. 1918년 종전 후 연합국과 패전국 독일이 체결한 베르사유조약 제1조에서 제26조까지의 국제연맹규약(The Covenant of the League of Nations) 중 제22조에 따라 일본은 위의 태평양 제도를 위임통치하게 되었다. 이들 영역은 ‘위임통치 시행국가 영역의 구성부분으로서 해당 국가의 법’(the laws of the Mandatory as integral portions of its territory)이 적용되도록 하였다. 위임통치 대상 영역 중 C등급 영역은 태평양제도와 같이 작은 규모의 원주민이 거주하는 소도서가 넓은 지역에 산재해 있고, 유럽 기준의 문명 중심지에서 멀리 떨어져 있으며, 상대적으로 위임통치 시행국가인 호주, 뉴질랜드, 그리고 일본의 세력권과 지리적으로 근접하였다. 일본이 국제연맹이사회에서 위임통치국으로 지정될 수 있었던 것은 국제연맹 창설 회원국으로서 상임이사국 4국 중 하나였기 때문이다. 이러한 결정을 할 시기 다른 태평양 지역의 해양 강국 미국은 소외되었다.

국제연맹규약의 일본어본에서는 영역을 의미하면서 ‘colony/植民’ 용어와 ‘territory/領土’ 용어를 사용하면서, 이러한 영역에 거주하는 사람들을 ‘people/人民’으로 번역하였다. 이들 지역들은 전쟁으로 인하여 패전국이 ‘sovereignty/統治’를 상실한 지역이고, 위임통치 시행국가가 행사하는 통치권한은 국제연맹 회원국들이 정하도록 하였다. 위임통치 시행국가는 상임위원회에 연례 보고서를 제출해서 심사 받았고, 위임통치 이행과 관련된 사항에 있어서 연맹 이사회를 자문하도록 하였다.

비록 국제연맹 규약에서 위임통치 대상으로서 태평양제도와 같은 C등급 지역이 위임통치 시행국가의 영토를 구성한다고 표현하였지만, 위임통치 영역은 일반적인 주권국가의 통치 영역인 영토와 전혀 다르다. 왜냐하면, 위임통치 세부사항에 대해서 국제연맹 회원국들이 결정하고, 위임통치 시행국은 이행사항에 대해서 연례보고서로써 상임위원회에 보고해서 심사를 받아야 했기 때문이다. 이러한 상황을 표현하기 위해서 국제연맹규약 제22조에서는 ‘control/監理’라는 용어를 사용하였다. 따라서 대일강화조약 제2(d)조의 대상 지역이 일본의 ‘고유’ 영역이 아닌 것은 분명하다.

대일강화조약 제2(e)조에서 언급하는 남극지역(Antarctic area/南極地域)의 경우 다른 영역과 달리 포기해야 할 대상이 권리, 권원, 청구권 이외에 이익도 포기하도록 하였다. 일본은 19세기 말 20세기 초에 극지역의 이익을 확보하고자 노력하였다.³³⁾ 일본 당시 국가차원에서 남극 탐험이 수행된 적은 거의 없었지만, 노부 시라세(Nobu Shirase)가 남극 탐험에 성공한 바 있다.³⁴⁾ 남극지역이 비록 대일강화조약 제2조에서 언급되고 있지만 이 지역이 일본의 영역이 아니었던 것은 명백하다.

대일강화조약 제2(f)조에서는 스프레틀리 제도(Spratly Islands/新南群島)와 파라셀 제도(Paracel Islands/西沙群島)를 언급하고 있다. 1939년 3월 30일 일본은 스프레틀리 제도를 점령

33) Ivar Hamre, "The Japanese South Polar Expedition of 1911-1912". The Geographical Journal. 82 (5) (November 1933), pp. 411-423.

34) Susan Barr, The Japanese Antarctic Expedition in 1912: a summary of lectures given at the Norway-Japan Society and the Mariners Society in Oslo, 2012. <https://nipr.repo.nii.ac.jp/?action=pages_view_main&active_action=repository_view_main_item_detail&item_id=9697&item_no=1&page_id=13&block_id=104>

하여 병합하면서, 이 지역을 신남군도(新南群島)로 칭하고서, 대만의 일본인 총독이 관할하도록 하였다. 또한 일본은 1939년 4월 4일 파라셀제도를 침범했다. 일본은 이 섬들이 중국의 영역이라고 간주하였고 중국과 전쟁 중이었기에 점령하여 보호령으로 삼았다. 일본은 1941년에 파라셀제도 역시 대만 총독이 관할하도록 하였다. 현재 파라셀제도에 대해서는 베트남이 발견과 선점, 프랑스 통치 하의 실효적 점유, 승계 등을 근거로 주권을 주장하고 있다.³⁵⁾ 파라셀제도에 대해서는 중국도 1909년 행정행위를 근거로 영유권을 주장하고 있다.³⁶⁾

영토권 주장이 서로 충돌하는 경우 특정 시점을 지정하고 그 이전의 여러 가지 역사적 근거는 신빙성이 없는 것으로 여겨진다.³⁷⁾ 파라셀 제도와 관련해서 이러한 시점이 언제였는지에 대해서는 논란이 있지만 중국정부가 탐사단을 보냄으로써 다른 국가의 영유권 주장을 차단하려고 했기에 중국정부의 탐사선 파견 시점을 기준으로 관련 국가의 영유권 주장을 판단해야 할 것이다.³⁸⁾ 파라셀 제도의 영유권을 둘러싸고서 진행된 남중국해 중재사건에서 중국의 역사적 권원에 근거한 영토권 주장과 필리핀, 베트남, 인도네시아, 자유중국의 영유권이 논의되었지만 일본국의 영유권은 전혀 언급되지 않았다.³⁹⁾ 따라서 이 지역은 일본이 주권을 행사하는 영역이 아니었다.⁴⁰⁾

대일강화조약 제2조에서 열거하는 여러 영역들 중에서 어느 영역도 일본의 고유 영역은 없다. 모두 전쟁에서 승리하면서 정복하였거나 전쟁 와중에 군사점령한 지역 혹은 탐사활동을 통해서 이익을 확보하려고 했던 지역들이다. 일본국 외무성은 독도가 일본국의 고유 영역으로서 1905년 각의결정에서 확인한 영유의사를 대일강화조약 제2(a)조에서 재확인했다고 하지만, 1905년 당시 일본의 독도 편입은 군사적 목적에 의한 것이었다. 이 조약 제2조에서 규정하는 영역들을 상호 비교해 볼 때 제2차 대전의 승전국들이 일본의 고유영토를 분할한 것은 하나도 없다.

대일강화조약에서는 1895년 청일전쟁으로 정복한 대만섬과 펑호제도에 대해서 그리고 1905년

35) Hong Thao Nguyen, "Vietnam's Position on the Sovereignty over the Paracels & the Spratly: Its Maritime Claims", *Journal of East Asia and International Law* 5(1) (2012), pp. 165-211; Hungdah Chiu and Choon-Ho Park, "Legal Status of the Paracel and Spratly Islands", *Ocean Development & International Law* 3(1) (1975), pp. 1-28; 1816년에 Gia Long 황제는 파라셀 제도를 베트남 영역으로 병합하였다. 1835년에 Minh Mang(1820-1841) 황제는 파라셀제도 내 바위섬에 정자와 석조 표지판을 설치하도록 했다.

36) "Paracels Islands: Chinese Official Mission Returns Dragon Flag Planted and Islands Renamed". *South China Morning Post*, 10 June 1909.

37) Bill Hayton, "When Good Lawyers Write Bad History: Unreliable Evidence and the South China Sea Territorial Dispute", *Ocean Development & International Law* 48(1) (2017), pp. 17-34, 30.

38) 이를 결정적 기일(critical date)이라고 한다. 김원희, "영토분쟁에서 결정적 기일(Critical Date) 개념의 증거법적 재구성과 독도 문제에 대한 함의", *국제법학회논총* 65(2), 2020.6, 22쪽; Marcelo G. Kohen and Mamadou Hébié. 'Territory, Acquisition'. *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2011), available at: <https://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1118?rskey=bPUpM8&result=1&prd=OPIL> (last accessed on 1 March 2021) para. 52.

39) Permanent Court of Arbitration (PCA), Case No. 2013-19 in the Matter of an Arbitration before an Arbitral Tribunal Constituted under Annex VII to the 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea between the Republic of the Philippines and the People's Republic of China Award (12 July 2016) (이하, "남중국해 중재판정").

40) 제2차 세계 대전이 종료되기까지 파라셀 제도와 스프래틀리 제도가 포함된 남중국해에서 가장 많은 활동을 한 나라는 영국과 일본였다. 이들은 1860년대부터 1930년대에 이르는 기간까지 규칙적으로 이 지역의 수로를 측량하고 해도를 만들어서 활용하였다. 남중국해 중재사건에서는 제2차 세계 대전 종전 후 몰수된 일본 해군의 각동 해도와 측량기록이 다양하게 증거로 제시되었다. 영토권 확보와 관련해서 필리핀은 가장 유인도 가능성이 높았던 Itu Aba 섬의 경우 일본이 토지개간 그리고 정착촌 건설을 시도했지만 이들 활동은 모두 군사적 성격이었던 것으로 파악하였다. 남중국해 중재판정, para. 430.

러일전쟁으로 획득한 쿠릴섬과 사할린 일부 지역에 대해서 모든 권원, 권리, 청구권을 포기하였다. 이 점에서 Korea/朝鮮도 1904년 일본의 침략 이후 병합된 영역에 대해서 일본국이 모든 권원, 권리, 청구권을 포기한 것이다. Korea/朝鮮이 1910년 병합선언으로써 일본국의 고유영토가 되었다가 제2차 세계대전 패전으로 인해서 지배권을 상실한 상태에서 주권행사가 정지되었고, 그 후 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효하면서 일본국 영역에서 분리된 것이 아니다. 이 점에서 보면 대일강화조약 제2조의 영역에 관한 규정은 1895년 청일전쟁, 1905년 러일전쟁, 그리고 1910년 대한제국 병합선언의 불법을 확인하여 이러한 사태 발생 이전의 상태로 복원시키는 규정에 불과하고, 제2차 세계대전 이후의 새로운 세계질서나 '샌프란시스코 평화조약의 틀'을 형성하는 것이 아니다.

(2) 일본국의 지배에서 제외되는 영역

대일강화조약에 따르면 Korea/朝鮮은 이 조약이 발효하는 1952년 4월 28일 이후 일본국의 지배에서 제외되었다.⁴¹⁾ 대일강화조약 제4조에 의하여 일본국의 지배(control/支配)에서 제외되는 제2조의 영역 중 개인 탐험가의 탐험 경력이 있어서 일본국이 이권을 주장할 수 있었던 남극 지역만 제외하고 다른 지역들은 모두 일본제국 당시 군사적 행동과 관련이 있다.

대일강화조약의 목적과 취지 중 중요한 사항은 연합국과 일본국 사이의 전쟁상태(state of war/戦争状態)가 존재하였고, 이로 인하여 발생했지만 아직 해결되지 않은 문제를 해결하겠다는 것이다.⁴²⁾ 대일강화조약으로 인하여 연합국과 일본국 사이에서는 전쟁상태가 종료되고, 연합국은 일본국의 완전한 주권을 승인하였다.⁴³⁾ 제2차 세계 대전 종전시 일본이 서명한 항복문서에 의하면 일황과 일본 정부의 국가통치권한은 연합국최고사령관의 권한행사로 제한되었다.⁴⁴⁾ 따라서 일본국은 1945년 9월 2일 이후 대일강화조약이 발효한 1952년 4월 28일 이전까지 연합국의 군사 점령 상태에 있었기에 일본국의 주권행사가 제한되었다. 일본국이 온전한 주권행사를 하게 된 것은 대일강화조약이 발효한 1952년 4월 28일 이후이다. 이 시점 이후에 일본국은 비로소 독립적인 지위를 갖게 되었다. 이러한 점은 대일강화조약 제2(a)조에 의하여 Korea/朝鮮의 독립이 인정된 것과 비교된다.

국제법상 국제관계에서 국가 승인이 두 번 세 번 재활용되지 않는다. 이미 이러한 사항은 당시의 국제법을 반영했다고 하는 1933년 몬테비데오 협약 제6조에서도 규정하고 있다.⁴⁵⁾ 즉, 국제

41) Kanda 사건에서 일본 최고재판소의 다수 재판관들은 상고인의 일본 국적이 박탈된 결정적인 계기를 1952년 4월 28일 대일강화조약의 발효라고 판단하였다. 왜냐하면 이 조약 제2(a)조에서 '독립을 승인한다'고 했기에 Korea/朝鮮의 인민, 영역, 정부를 일본국이 승인한 것이고, 상고인은 이렇게 독립된 Korea/朝鮮에 속하는 사람이 되었기에 비록 일본 국적을 가졌지만 조선후적령에 등재된 상태였던 상고인은 새로이 일본국 귀화절차를 밟아야 한다고 판단하였다. “国家は、人、領土及び政府を存立の要素とするもので、これらの一つを缺いても国家として存立しない。朝鮮の独立を承認するということは、朝鮮を独立の国家として承認することで、朝鮮がそれに属する人、領土及び政府をもつことを承認することにほかならない。” 昭和30(オ)890 国籍存在確認請求 昭和36年4月5日 最高裁判所大法廷 判決; Kanda v. The State, Japan Supreme Court, April 5, 1961, 8 Japanese Ann. Int'l L. (1964), p. 157.

42) 대일강화조약의 서문의 관련 부분은 다음과 같다. “are therefore desirous of concluding a Treaty of Peace which will settle questions still outstanding as a result of the existence of a state of war between them(兩者の間の戦争状態の存在の結果として今なお未決である問題を解決する平和条約を締結することを希望するので)”

43) 대일강화조약 제1조

44) 항복문서의 관련 부분은 다음과 같다. “The authority of the Emperor and the Japanese Government to rule the state shall be subject to the Supreme Commander for the Allied Powers....”

관계에서 국가들이 서로 국가적 지위를 인정했다면 실령 국가로 인식할 수 있는 징표로서 정부, 영역, 국민, 혹은 독립성의 변동이 있다고 해도 국가적 지위는 바뀌지 않는다. 예컨대, 2021년 현재 일본국과 1945년 9월 2일 항복문서에 서명했던 일본제국은 동일한 국가이다. 1945년 9월 2일부터 연합국의 군사점령을 받아서 온전히 주권행사를 하지 못했고, 헌법개정을 통해서 전제군주국에서 민주화된 입헌군주국으로 정치체제의 성격을 바꾸었다고 해도 일본국은 일본제국과 동일한 국가이다. 이러한 현상은 독일국이 패전 후 미국, 영국, 프랑스, 소련의 군사점령 상태에서 동독정부와 서독정부가 들어선 이후에도 서독정부가 나찌 독일의 제3제국과 동일한 국가로 간주되는 것과 같은 이치이다. 이 점에서 본다면, 일본국 외무성이나 최고재판소의 입장과 달리 대한제국은 대한민국임시정부 그리고 대한민국 정부로 이어지고, 대한제국과 대한민국은 동일한 국가이고, 둘 다 한국(韓國, Korea, Korea)으로 약칭할 수 있다. 1904년부터 1945년까지의 기간 중 1910년에 대한제국 정부가 한국에 대한 실효적 지배권을 상실하고, 1910년부터 1945년까지 조선총독부를 통해서 일본이 한국 전부를 지배했지만 1876년 일본이 국가로 승인한 국가적 실체는 소멸되지 않았다.

일본국 외무성이나 일본국의 주요 국제법학자들은 대일강화조약 제2(a)조의 'Korea/朝鮮'을 독립된 국가적 실체로 보지 않고 과거 일본이 지배했던 한반도 전체로서 이해하고 있다. 이처럼, 일본국 외무성이나 최고재판소가 한국을 1952년 4월 28일 이후 독립한 신생국가로 파악하고, 일본국이 1965년 기본조약에 의하여 한국이라 칭하는 대한민국을 한국으로 승인했다는 것은 국제법을 일본국의 입장에 부합하도록 선별해서 활용하는 것이다. 이러한 입장은 한일 양국 관계를 인식해서 주장하는 것이기에 일반적인 국제법의 국가승인제도에 맞지 않는다. 현재의 일본국은 과거 일본제국이 국가적 실체로서 승인했던 조선과 동일한 국가적 성격을 갖는 대한제국, 그리고 대한제국과 동일한 국가로 인식되는 대한민국을 이미 국가로서 승인했던 것이기에 별도로 일본에 의한 한국의 국가승인 여부를 따질 필요가 없고, 대한민국을 법리상 1952년 4월 28일 이후 존재하는 신생독립국으로 이해하는 것도 적절하지 않다.

대일강화조약 제25조에 의하면 연합국은 일본국과 전쟁 상태에 있었던 국가이거나 같은 조약 제23조에서 열거한 영역의 일부였던 국가로서 이 조약에 서명하거나 비준한 국가를 말한다.⁴⁵⁾ 비록 Korea/朝鮮이나 China/中國의 경우 당사국은 아니지만, 대일강화조약 제21조에서 정한 범위 내에서 제23조나 제25조에서 열거하는 국가들과 동일한 입장에 있기에 Korea/朝鮮은 일본국 정부나 일본국 학자들이 언급하듯이 과거 일본이 지배했던 한반도 전체가 아니라 한반도에 터잡은 국가적 실체일 수밖에 없다.

일본국 정부의 기본입장은 Korea/朝鮮과는 전쟁상태가 없었다는 것이지만, 이미 대일강화조약의 여러 곳에서 '전쟁상태' 혹은 '전쟁'이라는 용어를 사용하고 있다. 대일강화조약은 전승국과 패전국 사이에 체결되는 평화조약이기에 전쟁 수행이나 전쟁 행위와 관련하여 발생한 사안을 다루기 위한 규정들로 되어 있다. 따라서 대일강화조약 제2조 규정의 여러 항목 중 특별히 제2(a)조의 Korea/朝鮮만 놓고서 전쟁 수행이나 전쟁 행위와 관련이 없다고 해석할 이유가 없다. 기본적으로 조약 규정 해석은 조약의 맥락, 목적과 취지를 감안해야 하기에 대일강화조약 작성자들은 Korea/朝鮮과 일본의 관계는 일본이 강점했던 한반도 전체를 의미하는 것이 아니라 다른 연합국

45) 1933년 몬테비데오협약(Montevideo Convention on the Rights and Duties of States) 제6조의 규정은 다음과 같다. "The recognition of a state merely signifies that the state which recognizes it accepts the personality of the other with all the rights and duties determined by international law. Recognition is unconditional and irrevocable."

46) 대일강화조약 제23조 (a)호에서는 일본, 미국, 호주, 캐나다, 실론, 프랑스, 인도네시아, 네덜란드, 뉴질랜드, 파키스탄, 필리핀, 영국을 포함하는 과반수의 국가가 반드시 서명 비준하도록 규정 하였다.

과 교전했다가 패전한 일본제국의 관계와 유사하게 Korea/朝鮮과 일본의 관계는 전쟁 수행이나 전쟁 행위를 염두에 둔 것이라고 해석할 수밖에 없다. 또한, 대일강화조약 제4조에서 일본국의 지배에서 제외되는 제2조의 영역 중 굳이 이 조약 제2(a)조의 Korea/朝鮮을 다른 영역과 달리 취급할 필요도 없다. 대만과 평후제도, 그리고 쿠릴열도 및 사할린 일부 지역의 경우 전쟁을 통해서 일본이 획득한 영역이었지만, 패전국이 되면서 지배할 수 없게 된 영역이다. 따라서 Korea/朝鮮의 경우도 1904년 이후 러일전쟁과 직결되어 있기에 전쟁과 매우 관련성이 깊다. 설령, 1910년 일본의 대한제국 병합선언을 근거로 한반도와 그 부속도서를 획득했다고 해도 이는 1904년부터 진행된 일본의 한반도 침략의 결과로서 점령에 의한 영토획득 방식 즉 정복이 되고, '평시 병합'(peaceful annexation)이라고 할 수 없다.⁴⁷⁾

3. 불법점령과 국제적 승인

(1) 승인 관련 규정의 대상

일본국 정부와 일본국의 주요 국제법학자들은 대일강화조약 제2(a)조에 근거하여 대한민국이 신생국이라고 한다. 이는 대일강화조약 제4조에서 Korea/朝鮮이 일본국의 지배에서 제외된 영역이라고 규정하고 있고, 같은 조약 제2(a)조에서 일본국이 Korea/朝鮮의 독립을 승인했기에 이로 인하여 Korea/朝鮮이라는 독립국가가 탄생한 것이라고 해석하기 때문이다. '독립'은 관습 국제법상 국가가 타국과 독자적으로 외교관계를 형성할 수 있는 능력을 말하며, 국가 성립의 요소로 여겨지는 '실효적인 정부'(effective government)의 속성일 뿐 타국의 독립 승인이 있어야만 국가가 생성되는 것은 아니다. 대일강화조약에서 사용되고 있는 '승인'(recognize) 용어가 주권과 결부되는 경우는 직접적으로 일본국이 연합국의 점령으로 인하여 정지된 주권이 회복되었다고 승인하는 규정⁴⁸⁾ 유엔헌장 제51조에 따라서 개별적 혹은 집단적 정당방위를 갖는 주권국가라고 승인하는 규정이다.⁴⁹⁾ 간접적으로는 일본국과 연합국이 1939년 9월 1일 개시된 전쟁상태를 종료시키기 위해서 체결한 대일강화조약 자체 그리고 이와 관련해서 후속적으로 체결되는 모든 조약의 효력을 완전히 승인한다는 규정⁵⁰⁾ 그리고 일본국이 전쟁 중 야기한 손해 그리고 '고통'에 대해서 배상금을 지급할 책임을 부담한다고 인정한 규정이다.⁵¹⁾

1941년 12월 6일 당시 일본 영역 내에서 인정되었거나, 전쟁이 없었다면 인정되었을 문학작품이나 예술작품에 대한 권리를 일본국이 인정한다는 규정,⁵²⁾ 일본국 정부나 일본국민은 채권, 채무, 계약에 근거한 금전채무는 전쟁상태와 상관없이 지급책임이 있다는 점을 인정한 규정,⁵³⁾

47) 흔히 1898년 미국이 하와이를 병합한 것을 평시 병합으로 설명한다. Pekka Korhonen, "The Pacific Age in World History", Journal of World History, Vol. 7, No. 1 (Spring, 1996), p. 46; 평시 병합이라 함은 폭력 행사를 내재하는 영토 획득 방법으로서 '병합'(annexation) 용어에 정반대의 의미를 갖는 '평화적'(peaceful) 용어를 덧붙여 독자의 혼란을 야기한다. 기본적으로 병합은 관련 국가의 합의에 의하여 체결된 조약에 의하여 영토를 이양하는 '할양'(cession)과 구분된다. Rainer Hofmann, "Annexation", Max Planck Encyclopedias of International Law, <<https://opil-ouplaw-com-ssl.oca.korea.ac.kr/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1376?rskey=iO6BhF&result=1&prd=MPIL>>

48) 대일강화조약 제1(b)조

49) 대일강화조약 제5(c)조

50) 대일강화조약 제8(a)조

51) 대일강화조약 제14(a)조

52) 대일강화조약 제15(c)조

53) 대일강화조약 제18(a)조

일본국은 점령 기간 중 점령 당국의 지령에 근거하여 수행된 작위 및 부작위의 효력을 인정하고, 그로 인하여 발생한 민형사 책임을 연합국 국민에게 추궁하지 않기로 한 규정에서도 승인에 관한 규정을 두고 있다.⁵⁴⁾ 대일강화조약에서 사용되는 승인이라는 용어는 모두 연합국이나 일본국과 같은 기존의 국가와 관련된다.

(2) 승인의 시간적·공간적 범위

대일강화조약에서 전반적으로 국가를 상대로 승인 용어가 활용되기에 승인의 대상으로서 Korea/朝鮮은 국가적 실체인 것이 분명하다. 대일강화조약 제2(a)조에서 언급한 Korea/朝鮮의 독립을 승인하는 효력은 1952년 4월 28일 이후이기에 1945년 9월 2일부터 시작해서 1952년 4월 27일 자정까지 Korea/朝鮮은 미승인 상태의 국가적 실체를 의미한다. 그런데, 1948년 8월 15일에 한반도 남쪽에서는 대한민국 정부가 수립되었고, 같은 해 9월 9일 한반도 이북에는 북한 정권이 들어섰기에 이들 중 어느 쪽이 승인 대상인 Korea/朝鮮인지가 문제될 수 있다. 일본국 정부나 법원, 일본국의 주요 학자들은 Korea/朝鮮은 대한민국이나 북한도 아닌 한반도 전체를 의미한다고 설명하고 있다. 1951년 9월 대일강화조약이 채택될 당시 한반도에서는 대한민국이나 북한이 아닌 국가적 실체를 찾기 어렵기에 이는 1910년 일본의 병합선언에서 언급하는 국가적 실체로서의 대한제국 혹은 1904년 이후 일본이 한반도를 침범할 당시 국제사회에서 국가로 인정했던 대한제국 혹은 한국이 될 수밖에 없다.

1945년 9월 2일 일본이 연합국에 무조건 항복하고 연합국의 군사점령을 받게 될 당시 분명 한반도에는 거의 삼천만명에 해당하는 한국인이 거주하고 있었지만, 이들 주민과 이들이 거주하는 영역에 실효적인 권한을 행사하는 정부는 없었다. 한반도의 북쪽과 남쪽에서 소련군과 미군이 일본군의 무장해제를 위하여 실효적인 지배권을 행사하기 시작했을 뿐이다. 대일강화조약 제4(b)조에서는 미국의 군사정부가 직접 혹은 지령에 의하여 일본국과 일본국민의 재산을 처분한 행위가 유효하다는 점을 승인하고 있다. 한반도의 북위 38도선 이남 지역에서 미국 군사정부는 1945년 12월의 지령 33호에 의하여 일본국과 일본국민의 재산을 처분하였고, 이에 대해서 일본국이 아무런 권리 주장을 할 수 없다는 것은 한일간 국교 수립을 위한 교섭시 미국 정부가 반복해서 확인했던 사항이다.⁵⁵⁾

대일강화조약 제19(d)조에서는 일본국이나 일본국민이 연합국이나 연합국민에 대해서 청구권을 포기하기로 약속하면서, 점령 당국의 작위 및 부작위로 인하여 발생한 민형사 책임을 연합국 국민을 상대로 제기하지 않는다는 점을 승인하고 있는데, 이 규정은 대일강화조약 제2조나 제3조

54) 대일강화조약 제19(d)조

55) 1957년 12월 31일 제4차 한일회담 재개를 위한 예비회담에서 한일 양측은 일본의 대한청구권이 근거 없다는 취지의 미국무성 각서의 내용을 수락하였다. 한일회담외교문서, “청구권 문제에 관한 미국무성 각서 발표의 건”, 동북아역사넷 <http://contents.nahf.or.kr/item/item.do?levelId=kj.d_0006_0100_0320>; 그 후 일측에서 미 국무부 각서가 마치 한일 양국간 청구권 상쇄를 의미하는 것으로 왜곡하고 있어 한국 정부는 미 국무부의 각서를 1961.3.9. 공표하였다. 미 국무부 각서의 내용은 다음과 같다. “미국은 대일 평화조약 제4조b항 및 주한미국 군정청의 관계명령 및 처분에 의하여 대한민국의 관할내 재산에 대한 일본인의 모든 권리, 권원 및 이권은 박탈되었다는 견해를 가지고 있다. 따라서 미국의 견해에 의하면 일본은 그러한 자산 또는 그에 관한 이권에 대하여 유효한 청구를 주장할 수 없다. 그러나 미국의 견해에 의하면 일본이 전기 조약의 제4조b항에서 유효한 것으로 인정한 여사한 자산의 처분은 동 조약 제4조a항에서 상정된 약정을 고려함에 있어서 관련성을 가지는 것이라고 생각한다.” “제5차 한·일본회담 예비회담 : 미국·일본 평화조약 제4조(청구권관계)의 해석에 관한 미국무성 각서 공개”, <<http://diplomaticarchives.mofa.go.kr/new/open/view.jsp>>

규정의 대상이 되는 영역은 일본국의 영역이 아니라는 것을 방증한다.

따라서 대일강화조약은 Korea/朝鮮과 일본의 고유한 영역 혹은 일본이 무주지 선점한 영역을 구별해서 일본국의 지배 영역에서 제외시켰기 때문에 일본국이 Korea/朝鮮에 대해서 잔여주권을 가졌지만, 1952년 4월 28일 이후에서야 비로소 Korea/朝鮮에 대해서 주권을 잃게 되었다는 주장은 사실에 부합하지 않는다. 1952년 4월 28일 이전까지 연합국이 일본국의 영역을 점령했다고 해도, 점령당국이 일본국의 주권을 획득할 수 없기에 대일강화조약 제2(a)조에 의하여 Korea/朝鮮에 대해서 여전히 일본국이 영토주권을 갖고 있었다고 해석하는 것은 대일강화조약 전문이나 신탁통치 혹은 정당방위와 관련된 본문 규정에서 파악이 가능한 유엔헌장의 목적과 취지를 위반하여 대일강화조약을 해석하는 것이다.

이미 1920년대 이후 국제연맹에서는 전쟁 후 인민자결원칙에 반하는 영토획득은 인정하지 않았고, 위임통치제도를 운영하기 시작했으며, 유엔헌장에서도 위임통치 대상지역을 신탁통치 제도 하에서 규율하도록 했다. Korea/朝鮮에 대한 일본국의 잔여주권이 존재한다고 해석한다면 일본국과 같은 패전국의 고유 영역을 전승국이 분할하여 독립시키는 것인데 이는 당시 유엔헌장에 기초한 국제법 제도에서 인정될 수 없다. 결국, 대일강화조약 제4조에서 사용하는 ‘지배’권은 영토주권에 미치지 못하는 주권적 권한이기에 대일강화조약 제2(a)조의 Korea/朝鮮에 대한 일본의 지배권은 영토권과 동일하지 않다. 따라서 대일강화조약에 의해서 일본국이 비록 연합국의 점령하에 있었지만 이 조약이 발효할 때까지 일본국이 여전히 Korea/朝鮮에 대해서 영토권을 갖는다는 주장은 한일관계에 활용되는 정치적인 선전(propaganda)에 불과하다.

(3) 일본의 한반도 관련 일방적 선언의 효력

일본은 1910년 대한제국 병합 직후 대한제국과 조약을 체결했던 국가들에게 병합으로 인하여 기존의 조약을 폐지하고, 대신 이들 국가들과 일본이 체결한 조약이 일본에 병합된 한국에 적용된다고 선언하였다.⁵⁶⁾ 그리고 일본과 조약을 체결했던 다른 국가들에 대해서 일본과 그 나라들이 체결했던 기존의 조약이 일본에 병합된 한국에 적용된다고 선언하였다.⁵⁷⁾

일본은 1910년 당시 국가로 구성된 국제사회의 대부분을 차지하는 24국에 대해서 한국 병합 사실을 일방적으로 선언했고,⁵⁸⁾ 이러한 사실에 대해서 일본에서는 당시 국제사회의 승인을 받았기에 국제법상 합법이라거나,⁵⁹⁾ 1910년 병합조약의 성립에 하자가 없기에 유효하다는 주장이 있다.⁶⁰⁾ 그런데, 일본이 당시 대한제국을 국가로 ‘승인’했던 10개국 그리고 일본과 외교관계가 있었던 다른 14개국을 상대로 대한제국의 의사와 상관없이 대한제국을 병합하는 취지의 선언을 일

56) 대한제국과 조약을 체결했던 나라들은 독일, 미국, 오스트리아-헝가리, 벨기에, 중국, 덴마크, 프랑스, 영국, 이탈리아, 러시아였다. 한국병합에 관한 선언(韓国併合に関する宣言, Declarations as to the Annexation of Korea to the Empire of Japan) 제1조 참조.

57) 일본과 다른 국가들(아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 스페인, 그리스, 멕시코, 노르웨이, 네덜란드, 페루, 포르투갈, 사이암, 스웨덴, 스위스)이 체결한 조약의 적용범위가 일본에 병합된 한국에 적용된 사항에 대해서는 한국병합에 관한 선언 제2조 참조.

58) 한국 병합 사실의 대외적 선포를 위하여 일황의 ‘병합조칙’이 만들어지는 과정에 대해서는 다음 문헌을 참조하시오. 윤대원, “‘병합조칙’의 이중적 성격과 ‘병합칙유’의 동시 선포 경위”, 동북아역사논총 (50), 2015.12, 52-56쪽.

59) 정상수, “일본의 한국 강제병합과 강대국들의 대응 1895~1910년”, 서양사연구 42권, 2010.05, 136-145쪽.

60) 조약체결과 관련해 국가에 대한 강박이 당시로서는 인정되었기에 조약의 강박이 조약의 무효사유가 아니라는 주장을 소개하는 문헌으로는 다음을 참조하시오. 박배근, “시제법적 관점에서 본 한국병합관련 조약의 효력: 조약 체결의 형식과 절차를 중심으로”, 국제법학회논총 54(2), 2009.8, 93-97쪽.

방적으로 하였지만, 이러한 일본의 일방적 행위가 당시 국제사회에서 어떠한 효력을 갖더라도 이는 대한제국과 무관하다. 일본이 자신의 일방적 선언에 대해서 국제법상 권리와 의무가 발생하고, 이에 의하여 대한제국의 병합을 기정사실화하는 주장을 하는 것과 별개로 이러한 행위로 인하여 일본의 한반도 지배는 당시 국제법으로도 불법이었다.

일본이 국제사회의 24개국을 상대로 선언한 일방적인 병합을 기록한 문서의 영문본에서는 일본이 1905년 11월 17일 한국을 보호국으로 만든 이후 4년여가 지났지만 대한제국 정부가 ‘국제질서와 안정을 유지할 의무’(the duty of preserving public order and tranquillity)를 제대로 수행하지 못했던 것이 병합의 이유였다고 적시하였다. 하지만, 같은 선언의 일본어본에서는 1905년 한일협약 이후 4년여 동안 한일 양국 정부가 한국시정을 개선하고자 백방 노력했지만, 1910년 병합시점 당시 통치제도의 수준이 아직 공공의 안녕질서를 충분히 유지할 정도에 미달했고, 많은 사람들이 의구심을 가져서 어디에도 의지할 수 없는 상태라고 하였다. 이러한 내용을 국제법적으로 재해석하면 일본의 일방적 병합선언문의 영문본에서는 한국정부에게 국제질서와 안정을 유지할 일종의 대세적 의무가 있는데 그러한 의무를 제대로 이행하지 못한 책임을 한국 정부가 부담해야 하고, 당시 국제공동체의 일원으로서 일본이 대한제국을 병합한다는 취지의 주장이다. 그러나 같은 시점에 선포된 일방적 병합선언문의 일본어본에서는 그러한 사항과 전혀 상관 없이 순전히 한일 양국의 양자적 관계에서 1905년 11월 17일 이후 한반도에서 진행된 상황을 일본이 스스로 판단할 때 대한제국 정부의 시정능력에 대해서 일반 한국인들의 의구심이 만연해 있다는 식으로 표현함으로써 마치 당시 한반도 거주 인민들이 대한제국의 병합을 원한다는 취지의 기술을 하고 있다. 일본의 일방적 병합선언문의 일본어본만 보면 대한제국 정부와 구별되는 존재로서 한반도 거주 인민들의 집단이 모종의 의사결정력을 갖는 것으로 인식되는데, 이는 당시 국제사회에서도 인정되었던 ‘인민자결권’(people's right of self-determination)을 말한다. 따라서 일본이 대한제국과 관련된 10개국 그리고 자신과 관련된 14개국을 상대로 공포한 일방적 병합 선언문의 영문본과 일본어본 사이에는 국제적 의무 면에서 전혀 다른 사항을 언급하고 있다. 전자는 대한제국이 국가로 구성된 당시의 국제공동체에 대해서 대세적 의무를 부담한다는 것이고, 후자는 한일 양국의 양자적 의무 사항 중 대한제국 정부가 한반도 거주 인민에게 부담하는 의무를 언급하고 있고 그러한 의무를 제대로 이행하지 않은 것에 대해서 일본이 대한제국 정부 자체를 폐지하는 극단적인 조치를 취할 필요가 있었다는 것이다.

일본은 당시 대한제국 정부체제를 근본적으로 변경해야 할 필요성이 명백한 이유로서, 한국 병합을 통하여 한국의 평화와 안정을 유지하고, 한국민의 복리증진을 도모하는 동시에 한국에 거주하는 외국인의 안녕을 꾀한다는 점을 들었다.⁶¹⁾ 당시 일본의 일방적 병합 선언문을 접한 24개국은 양자 외교적 관계에서 의견 교환이 있었지만 공식적으로 별다른 이견 표명을 하지 않았다. 그런데, 일본의 대한제국 병합조치에 대해서 이들이 침묵했다고 해서, 대한제국의 평화와 안정, 한국민의 복리증진, 외국인의 안전보호를 위하여 일본이 대한제국 정부 체제를 근본적으로 변경하는 것이 당시 국제법상 합법이었다고 말할 수 없다. 당시에도 일국이 타국의 내정에 간섭하지

61) “The Governments of Japan and Korea, being convinced of the urgent necessity of introducing reforms responsive to the requirements of the situation, and of furnishing sufficient guarantees for the future, have, with the approval of His Majesty the Emperor of Japan and His Majesty the Emperor of Korea, concluded, through Their respective Plenipotentiaries, a Treaty providing for the complete annexation of Korea to the Empire of Japan(日韓兩國政府ハ前記ノ必要ニ應シテ現在ノ事態ヲ改良シ且將來ノ安固ニ對シテ完全ナル保障ヲ與フルノ急務ナルヲ認メ日本國皇帝陛下及韓國皇帝陛下ノ承認ヲ經兩國全權委員ヲシテ條約ヲ締結セシメ全然韓國ヲ日本帝國ニ併合スルコトナセリ).”

않아야 했고, 그런 국제법을 준수해야 하는 의무는 모든 국가들에게 평등하게 적용되었다.

일본은 자신의 대한제국 병합에 관한 일방적 선언에서 1910년 8월 29일 이후 일본제국 정부가 Korea/朝鮮에 관한 통치 전체를 담당할 것이며 외국인과 외국무역과 관련한 사항을 자신이 직접 처리할 것이라고 공포하였다.⁶²⁾ 1910년 일본의 일방적인 병합선언문에 나타나는 Korea/朝鮮 용어는 대일강화조약의 Korea/朝鮮 용어와 개념상 일치한다. 대일강화조약 제2(a)조의 Korea/朝鮮에 대해서 일본국이 갖는 지배권은 1910년 당시 일본의 대한제국 병합 이후 한반도 지배에 불과하고 한국이라는 국가적 실체의 주권 변경을 수반하지 않는다. 일본국 정부, 법원, 일본의 주류 국제법학자들이 주장하듯이 Korea/朝鮮은 일본이 지배했던 지방으로서 조선이 아니라 1910년 불법적으로 병합된 대한제국을 의미하는 것이다.

일본국의 해석에 의하면 대일강화조약 제2(a)조에 의해서 Korea/朝鮮은 1952년 4월 28일 독립하게 되었지만 이렇다고 일본의 고유 영역에서 분리된 신생국이 된 것이 아니다. 이미 일본은 1876년 이후 朝鮮을 그리고 1897년 이후 大韓帝國(韓國)을 한반도의 합법정부로 인정하고 외교 관계를 형성했었다. 당연히 대한제국 정부가 대표하는 국가는 조선에서 대한제국으로 이어지는 국가적 실체로서 당시 국제사회에서 'Korea' 혹은 'Corea'로 알려졌다. 1910년 일본이 대한제국을 병합하면서 추구했던 것은 대외무역과 같은 경제적 이익 그리고 영토확장 정책을 시행하기 위한 기반을 마련하기 위한 것이었다. 일본이 한반도 북부 지역의 만주 그리고 중국의 동쪽 지역으로 군사력을 활용하여 무리하게 세력을 확대하면서, 일본의 팽창정책이 미국의 팽창정책과 정면으로 충돌하면서 양국은 1910년대 이후 줄곧 대립하게 되었다.

이러한 배경에서 일본이 1931년 만주사변을 통해서 1932년 만주국을 수립하자 미국 정부는 만주국을 국가로 승인하지 않아야 한다는 외교정책을 공식 표명하였다. 결국, 1910년 일본이 일방적으로 국제사회에서 선언한 대한제국 병합은 국제법적으로 합법화될 수 없는 군사적 국가팽창 정책의 일환이었고 1910년 당시 일본의 대한제국 병합이 국제사회에서 승인받았다는 주장은 17세기 중반 이후 지속되어 온 국가간 평등이나 내정불간섭, 타국의 영토보전과 같은 기본적인 국제법 규범을 위반하는 것으로서 당시 국제법을 위반하는 것이었다. 일본이 주장했던 대한제국의 국제공동체에 대한 대세적 의무 위반, 대한제국 정부의 자국민에 대한 의무 위반은 당시로서는 매우 생소한 개념이었으며 국제법적상 불법이다. 따라서 대일강화조약 제2(a)조의 규정은 불법에서 합법이 나올 수 없다(ex injuria jus non oritur)는 격언에 충실한 규정이라고 할 수 있다.

4. 일본국의 잔여주권

일본국이 대한제국의 영역에 대해서 주권을 갖는다는 주장은 1910년 병합선언에서 대한제국 황제로부터 일황이 한국 전체에 대해서 통치권을 양여 받았다는 규정을 근거로 한다. 확실히 이 문서에서는 '讓與/cede'라는 용어를 사용하여 대한제국 황제에게서 일본제국 황제에게 무엇인지 이전된 것을 의미한다. 만약, 제국주의 시대 대한제국 황제와 일본제국 황제 사이의 '계약'이라면 계약 이행의 대상은 단순히 대한제국 황제와 그 일가족 혹은 고관대작에만 한정되지 않았을 것이

62) "By virtue of that important Act which shall take effect on its promulgation on the 29th August the Imperial Government of Japan undertake the entire government and administration of Korea, and they hereby declare that the matters relating to foreigners and foreign trade in Korea shall be conducted in accordance with the following rules(該條約ハ八月二十九日ヲ以テ之ヲ公布シ同日ヨリ直ニ之ヲ施行スヘク日本帝國政府ハ同條約ノ結果朝鮮ニ關スル統治ノ全部ヲ擔當スルコトヲナレルヲ以テ茲ニ左ノ方針ニ依リ外國人及外國貿易ニ關スル事項ヲ處理スヘキコトヲ表明ス):"

다. 분명, 일본은 대한제국의 영역 내에서 일반 행정 사무를 위하여 한국인을 고용하기로 했었고, 무엇보다도 1910년 병합선언문의 전문에서 나오듯이 일본은 한국인의 안정과 복리를 증진하기로 했었다. 그런데, 이미 일본은 1910년 이전부터 대륙침략의 계획을 수립하고서 1910년 명목상 일방적인 병합선언으로써 대한제국 황제로부터 한국 전체에 대한 '통치권'을 양여받았다. 러일전쟁 시기인 1905년 전후 일본은 전쟁 수행을 위하여 한반도 동해안 지역과 일본 열도의 서쪽 지방을 연결하는 군사용 통신케이블을 설치하였다. 울릉도와 독도는 그러한 통신케이블의 경유지로서 매우 중요한 곳이었다. 러일전쟁 승리 후 일본은 한반도 동해안을 따라서 만주 지역으로 이어지는 통신선을 부설하였고, 이는 중국의 동북부 지방을 공략하는데 있어서 매우 중요하였다.

결국, 1910년 병합선언문의 전문에서 말하는 대한제국의 안정 그리고 한국민의 복리는 모두 사실과 다르다. 1910년 이후 진행된 상황도 한반도의 안정이나 당시 조선인의 복리와는 거리가 멀었다. 1937년 중일전쟁 그리고 1942년 태평양전쟁으로 이어지는 기간 동안 일본은 자국의 이익을 위하여 한반도를 착취하였다. 결국, 일본이 주장하는 한반도에 대한 주권의 근거로서 1910년 대한제국 병합선언은 국제법적 효과를 발생하는 문서가 아니다. 일본의 일방적인 대한제국 병합선언문은 일본의 후속 실행에서 그 문언 내용대로 이행되지 않았다. 일본과 대한제국 사이에 합의된 내용이라는 것은 국가와 국가 사이의 권리와 의무를 정하는 것이 아니었고, 이미 국제관계에서 온전히 의사표현을 할 수 없었던 대한제국 정부와 조약을 체결하는 외양만 갖추었을 뿐이고, 그 선언의 내용과 '병합'(annexation)이라는 제목이 서로 맞지 않는다. 1910년 병합선언문의 내용은 일반적인 국제관계의 조약에 담겨야 할 사항이 아니라, 대한제국 황제 일족의 대우와 조선인의 관직 취임 등 국내 통치와 관련된 사항만 다루었다. 따라서 1910년 병합선언문에 근거한 일본의 영토권이 1945년 8월 패망이후에도 1952년 4월 28일 대일강화조약이 발효하는 날까지 잔존했다는 주장은 국제법적으로 근거가 없다.

연합국과 일본국의 관계는 유엔헌장 제2조의 원칙에 기반하였다.⁶³⁾ 일본국도 모든 상황에서 유엔헌장의 원칙에 따르고 세계인권선언의 목적을 실현하고자 노력하며, 일본국 영역 내에서 유엔헌장 제55조와 제56조에서 정의하는 안정과 복리를 이루기 위한 여건을 조성하기로 선언한 바 있다.⁶⁴⁾

대일강화조약 제2조에서 언급하는 Korea/朝鮮, 대만과 평후제도, 쿠릴열도와 사할린의 일부 영역, 일본국이 국제연맹 시기 위임통치했던 영역은 일본국의 지배에서 제외된 영역인데, 이 영역에서 일본국은 온전한 영토권을 갖지 않았고, 그러한 영토권이 연합국의 전시점령으로 인해서 일시적으로 정지되지 않았다. 무엇보다도 일본국의 패전 이후 Korea/朝鮮에 대해서 일본국이 영토주권이 정지되었다거나, Korea/朝鮮이 국제법상 '임자 없는 땅'(무주지)이 되었다고 할 수 없다. 대일강화조약 제2조의 영역에 대해서 규정상 명시적인 주권 포기 여부, 그리고 일본국이 포기한 주권이 어느 국가에게 이전하는지를 명확히 규정하지 않았다고 해서 일본국의 영토주권이 잔존한다고 할 수 없다.⁶⁵⁾ 이러한 견해에 의하면, 대일강화조약은 유엔헌장의 기본원칙에 반하여

63) 대일강화조약 제5(b)조

64) 대일강화조약 전문의 관련 부분은 다음과 같다. "Whereas Japan for its part declares its intention to apply for membership in the United Nations and in all circumstances to conform to the principles of the Charter of the United Nations; to strive to realize the objectives of the Universal Declaration of Human Rights; to seek to create within Japan conditions of stability and well-being as defined in Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations(日本国としては、国際連合への加盟を申請し且つあらゆる場合に国際連合憲章の原則を遵守し、世界人権宣言の目的を実現するために努力し、国際連合憲章第五十五条及び第五十六条に定められ且つ既に降伏後の日本国の法制によつて作られはじめた安定及び福祉の条件を日本国内に創造するために努力)"

65) 소위 일본국의 Korea/조선에 대한 일본국의 기존주권 혹은 잔여주권에 대해서는 다음 문헌을 참조하

체결된 조약이 된다. 유엔시대에 전쟁의 결과로 인하여 패전국의 영토를 분할하는 것은 허용되지 않는 점에서 Korea/朝鮮은 신생국 대한민국(ROK)이 될 수 없다. 1960년 대 유엔총회에서 채택된 결의에 의하면 식민통치국가가 분할하여 식민통치 영역의 일부를 독립시킬 수 없다.⁶⁶⁾ 이 점은 전승국의 경우에도 해당되기에 적어도 유엔시대에 와서는 전승국이 패전국의 고유한 영역을 분할하여 신생국을 만들 수 없다.

대일강화조약 제2조의 Korea/朝鮮이 대한민국이라면 일본국이 대일강화조약에 의하여 한반도 전체가 아닌 일부 지역의 합법정부인 대한민국의 독립을 승인한 것이 되는데, 이는 유엔헌장의 목적과 배치되며 유엔 시대 후속 실행과도 맞지 않는다. 결국, 대일강화조약 제2조의 Korea/朝鮮은 한반도 전체에 대해서 존재하는 국가적 실체여야 하는데, 이는 1945년 9월 2일 이후 일본국의 무조건 항복으로 인하여 한반도를 미국과 소련이 분할 점령하였을 때 일본의 지배로부터 정지되었던 주권을 회복한 국가를 의미한다. 이 국가는 한반도 전체를 영역으로 하는 국가이지만 1945년 9월 이후 패전국 일본의 지배에서 벗어난 이후에도 실질적인 정부를 갖고 있지 않았던 국가적 실체로서 Korea/韓國을 말한다.

이 점에서 대일강화조약 일본어본 제2조에서 Korea를 朝鮮으로 번역한 것은 일견 1910년 당시 일본이 선포한 대한제국의 병합 선언문에서 Korea를 朝鮮으로 번역한 것과 동일하지만, 1945년 이후 일본의 지배하에 있었던 대한제국의 영역을 의미하는 조선은 1951년 9월 대일강화조약이 체결되었을 때 존재하지 않았다. 이 점을 명확히 한 것이 대일강화조약 제4조의 규정이다. 대일강화조약 제2조와 제4조 규정을 함께 읽으면 제2조의 대상 영역은 원래부터 일본국의 고유영토가 아니었고, 더구나 1945년 일본의 패전 이후 무주지 선점의 대상인 영역도 아니었다.

대일강화조약 제2조의 영역 대부분은 일본이 영토확장 정책으로써 무력을 사용하여 점령하였던 영역들이다. 대일강화조약의 목적과 취지는 과거 일본의 영토확장 정책에 의하여 그 지배하에 편입된 영역에 대해서 일본국의 지배에서 배제하여 독립시켜주거나, 일본국이 더 이상 권리, 권원, 이익, 혹은 청구권을 주장할 수 없다는 점을 명확히 하려는 것이었다.

일본은 1910년 대한제국 병합선언에서 대한제국 인민의 안정과 복리를 위하여 대한제국을 대신하여 일체의 통치권을 행사하겠다고 선포함으로써 일방적으로 의무를 부담했지만 결과적으로 중일전쟁과 태평양전쟁을 야기하였다. 대한제국의 인민은 일본의 지배 하에서 노예상태에 있었다. 노예제는 이미 관습국제법으로 불법이었다.⁶⁷⁾ 일본에 대해서 미국, 영국, 중국의 지도자들이 합의한 '카이로 선언'을 이행하겠다고 통보한 것이 「포츠담 선언」의 제8항이다.⁶⁸⁾ 그리고 일본은

시오. 나가사와 유코, “일본 패전 후의 한반도 잔여주권(残余主權)과 한일 ‘분리’ - 신탁통치안 및 대일 강화조약의 ‘한국포기’ 조항을 중심으로”, 아세아연구 55(4), 2012.12, 65-68쪽; 잔여주권과 동일한 의미에서 ‘잔존주권’에 관한 한국 학자들의 견해로는 다음 문헌을 참조하시오. 안준형, “해방직후 주한미군정의 국제법적 성격: 주류적 견해에 대한 비판적 접근”, 서울국제법연구 25(2), 2018.12, 59-63쪽.

66) 차고스 군도에 관한 권고적 의견 사건에서 유엔총회는 차고스 군도를 분리한 상태에서 모리셔스를 독립시킨 것이 유엔체제 하에서 진행된 비식민화 과정에서 합법이었는지를 물었고, 이에 대해서 ICJ는 모리셔스를 식민통치했던 영국이 차고스 군도를 '인도양 영국령'(British Indian Ocean Territory)에 편입시키고 나머지 부분을 모리셔스로 독립시킨 결과 모리셔스의 비식민화 과정이 합법적으로 종료되지 않았다고 판단하였다. Legal Consequences of the Separation of the Chagos Archipelago from Mauritius in 1965, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2019, p. 95, para. 174.

67) 영국제국은 최전성기에 전세계 영역의 25%를 식민지로 직접 경영하거나 자국의 세력권 하에 두었다. 영국은 1807년 대서양 노예무역을 금지하는 국내법을 제정하고, 1834년에는 노예매입 및 소유를 금지하는 법을 제정하였다. 그리고 1837년에는 해외에 소재하는 노예소유자들이 보유하고 있는 노예를 해방시키면 해방된 노예에 대해서 국가에서 보상하는 법을 제정하였다. 국제조약으로는 국제연맹 시기 노예제 폐지 및 금지에 관한 노예협약(The Slavery Convention)이 1926년에 채택되어 1927년에 발효되었으며, 1953년에 개정되었다. 1943년 11월 미국, 영국, 중국의 지도자들은 「카이로 선언」에서 “한국인의 노예상태에 유의하여 장차 한국을 적절한 시기에 해방시키고 독립시키겠다.”고 선언하였다.

패전 후 연합국에 항복하면서 「포츠담 선언」을 무조건 수용하겠다고 다짐하였다.⁶⁹⁾ 분명 일본국은 세계인권선언을 지키겠다고 선언했기에 이 선언의 노예금지 규정에도 구속된다.⁷⁰⁾ 따라서, 일본국이 대일강화조약이 발효되는 1952년 4월 28일 이전까지 Korea/朝鮮에 대해서 여전히 주권을 갖는다는 것은 카이로선언과 포츠담선언의 취지, 일본의 무조건 항복선언, 세계인권선언, 그리고 무엇보다도 유엔헌장의 목적과 취지를 위반하는 것이다.

IV. 결론

한일 관계는 국제정치적으로 매우 복잡하지만, 국제법적 측면에서도 이해하기가 어렵다. 일본 제국은 1876년 이후 조선 및 대한제국과 다양한 조약 형식의 문서를 채택하였다. 1965년 대한민국과 일본국이 수교한 이후에도 다양한 조약이 체결되었지만, 현재 일본국이 대한민국을 상대할 때 취하는 기본입장은 1951년 대일강화조약을 기반으로 하고 있기에, 최근 한일관계에서 가장 중요한 조약은 1951년 채택된 대일강화조약 혹은 샌프란시스코 평화조약이라고 할 수 있다. 이 점에서 올해 70주년을 맞는 1951년 대일강화조약을 다양한 각도에서 충분히 논의할 필요가 있다.

대한민국은 태평양 전쟁을 마감하면서 체결했던 대일강화조약을 논의하는 샌프란시스코 평화회의에 참석할 수 없었고, 이 조약의 제3국이다. 대일강화조약의 당사국들은 이 조약의 제2조, 제4조, 제9조, 제12조를 대한민국에도 적용시키기로 했다. 과거 한일 국교 수립 이후 60년 이상 한일관계에서 가장 빈번히 다루어지는 조항은 대일강화조약 제2조 규정이었다. 특히 독도 영유권과 관련해서 이 조문 제2(a)조가 가장 주목을 받았다. 2011년 8월 한국 헌법재판소의 군대위안부 관련 부작위 위헌결정 이후 2012년 5월 대법원 소부의 판결과 2018년 대법원 전원합의체 판결 이후 대일강화조약 제4조의 규정이 더 주목 받고 있다. 이들 조문은 대한민국이 독립된 국가의 지위를 언제부터 갖게 되었는지를 파악하는데 매우 중요하다. 대일강화조약에서는 대한민국 대신 제2(a)조의 영어 명칭 ‘Korea’와 일어 명칭 ‘朝鮮’을 사용하고 있기에 이 명칭들이 대한민국과 어떻게 연결되는지를 파악하는 것이 한일관계를 이해하는 핵심이라고 생각한다.

일본제국은 영토 확장 정책을 시도하면서 1910년 대한제국 정부를 소멸시키고 한반도 전체를 실효적으로 점령했다. 이러한 군사적 점령의 성격을 두고서 일본국은 ‘합의’에 의한 영토권 이양 즉, ‘할양’을 주장하지만, 일본국 스스로 대한제국 병합선언문의 제목에서 ‘병합’(annexation) 용어를 사용하였기에 일본국이 주장하는 영토획득 방식은 ‘정복’이었다. 일본국의 현재 입장은 1910년 대한제국 병합으로 한반도가 자국의 고유영토인 ‘조선’이 되었다는 것이다. 1910년 이후 1945년까지 일본국은 한반도 점령을 통한 영토권 확립이 그 당시 국제사회의 지지를 얻었다고 주장하지만, 여러 국가들이 ‘침묵’했다고 해서 ‘묵인’의 효과를 발생시키지 않고 그러한 법적 효

68) 포츠담 선언 제8항의 규정은 다음과 같다. “The terms of the Cairo Declaration shall be carried out and Japanese sovereignty shall be limited to the islands of Honshu, Hokkaido, Kyushu, Shikoku and such minor islands as we determine.”

69) 1945년 9월 2일 일본의 항복문서(Surrender of Instrument)의 관련 구절은 다음과 같다. “We hereby undertake for the Emperor, the Japanese Government and their successors to carry out the provisions of the Potsdam Declaration in good faith, and to issue whatever orders and take whatever action may be required by the Supreme Commander for the Allied Powers or by any other designated representative of the Allied Powers for the purpose of giving effect to that Declaration.”


70) 세계인권선언 제4조 “어느 누구도 노예상태 또는 예속상태에 놓여지지 아니한다. 모든 형태의 노예제도와 노예매매는 금지된다....”

력이 일본의 한반도 점령의 성격을 본질적으로 변경시키지 않는다. 1945년 이후 일본제국을 대체한 현재의 일본국은 대일강화조약이 발효하기까지 연합국의 점령 하에 있었다. 일본국은 대일강화조약으로써 'Korea/朝鮮'의 독립을 승인했다고 하지만, 일본국은 남한도 북한도 아닌 한반도 전체의 독립을 승인했다고 한다.

대일강화조약이 발효하기까지 연합국의 점령으로 인해서 일본국의 주권이 제한된 상태였기에 'Korea/朝鮮'의 독립 승인은 일본의 지배 영역을 포기한다는 의사표시일뿐 국제법상 국가 승인과 무관하다. 무엇보다도 일본제국은 1876년부터 조선 혹은 한국의 국가적 지위를 승인하였다. 그렇다면 대일강화조약의 'Korea/朝鮮'은 대한제국이 국제사회에서 대표했던 '韓國'(Korea, Korea)이나 1876년부터 1897년까지 일본과 외교관계를 형성했던 '朝鮮'을 말한다. 한국은 대한제국 '정부'가 소멸했어도 대한제국의 영역과 주민이 존속하였기에 국가성을 유지할 수 있었다. 다만 일본제국의 군사 점령을 받았을 뿐이다.

대한민국(ROK)에 대한 일본국의 1965년 명시적 승인 혹은 1951년 대일강화조약문 채택 이후 묵시적 승인은 한국이라는 국가를 승인한 것이 아니고 대한민국 정부를 승인한 것이다. 왜냐하면 한일관계에서 이미 일본제국은 국제적으로 'Korea' 혹은 'Corea'로 알려졌던 '朝鮮'을 1876년 국가로 승인했는데, 일본제국과 동일한 국가인 일본국이 한국을 국가로 다시 승인할 수 없다. 1945년 8월 일본제국의 패망 이후 1952년 4월 대일강화조약 발효시까지 과거 일본제국의 지배 상태에 있었던 한반도 지역에 대해서 일본국이 '잔여주권'을 갖는다는 주장은 1951년 대일강화조약의 '朝鮮' 용어를 일본 관점에서 파악할 때 발생하는 혼란에 불과하고 국제법적인 근거가 전혀 없다. 이러한 혼란은 대일강화조약 제4조에서 언급된 '지배'(control) 용어의 의미를 정확히 하면 쉽게 해결되는 사항이다.

한일관계가 과거에 매몰되지 않고 미래를 지향하는 것은 양국에게 모두 중요할 것이다. 양국 관계가 국제법 혹은 국제기준에 의하여 이루어져야 한다면 보다 더 세밀한 국제법적 연구가 필요할 것이다. 장차 한일관계와 관련된 국제법적 자료를 충분히 발굴하고 분석한다면 학술적으로 매우 의미 있는 연구 성과가 나올 수 있을 것이다. 이 점에서 올 70주년을 맞는 대일강화조약을 분석 정리하는 이번 행사는 국제법적으로 매우 큰 의미가 있다고 본다.



샌프란시스코 평화조약 체결
70주년 기념 공동 학술회의

제2세션

● [좌장] 손열 (연세대학교, 전 한국국제정치학회 회장)

샌프란시스코 평화조약과 동아시아 질서

샌프란시스코 강화조약과 동아시아의 역설

[발표] 강상규 (방송통신대학교)

[토론] 권남희 (간사이 대학)

샌프란시스코 강화조약과 동아시아의 역설

강 상 규*

목 차

- I. 들어가는 말: 샌프란시스코 평화조약 70년에 다시 던지는 질문
- II. 1951년 9월 샌프란시스코 강화조약의 이상한 풍경
- III. 강화조약 이전, 제국 일본과 동아시아
- IV. ‘동아시아 전후체제’와 샌프란시스코 강화조약의 은밀한 상관관계
- V. 맺음말

I. 들어가는 말: 샌프란시스코 평화조약 70년에 다시 던지는 질문

2018년 11월 일본 외무성은 1951년 일본의 샌프란시스코 평화조약(San Francisco Peace Treaty, 이하 강화조약 또는 샌프란시스코 강화조약으로 표기함)과 1965년의 한일청구권협정 제 2조 1항과 제3항을 제시하면서, 한국 대법원의 동년 10월 30일의 ‘강제동원 피해자들의 위자료 청구권 인정과 보상금 지급 판결’이 명백하게 이를 위반하고 있다고 문제 삼았다. 아울러 한국 대법원의 ‘2018년 10월 30일 판결’이 “한일관계의 법적 기반을 전복할 뿐만 아니라 전후 국제질서에 대한 중대한 도전”이라고 엄중히 항의했다.¹⁾

이와 관련된 뉴스를 처음 접했을 때 여러 질문들이 머리에서 맴돌았던 기억이 있다. 여기서 일본 정부가 말하는 ‘전후 국제질서’란 무엇을 지칭하는 것인가? 70년 전의 샌프란시스코 강화조약 체결은 ‘전후 국제질서’와 어떻게 관련되는 것일까? 만일 샌프란시스코 강화조약이 “제국 일본’의 해체를 국제적으로 선언하는 조약”이라고 한다면,²⁾ 왜 정작 당사자인 동아시아인들에게는 이처럼 역사적으로 획기적 의미를 갖는 사건이 제대로 인식되거나 공감되지 못하는 것일까? 혹시 ‘전후 국제질서’에서 실질적으로 중요한 의미를 갖는 것은 샌프란시스코 강화조약이 아니라 세계적인 차원에서 진행된 냉전의 형성과 전개라고 하는 인식이 사실상 굳건하게 자리를 잡고 있기 때문이 아닐까? 그러면 강화조약은 신기루 같은 것이어서 의미 있는 실체라고 간주하기 어려운 것인가? 만약 ‘전후 국제질서’를 구성해온 본질이 ‘냉전’이라고 간주한다면, 전 지구적 차원의 ‘냉

* 방송통신대학교 일본학과

1) 요시자와 후미토시, “샌프란시스코 강화조약과 ‘전후 한일관계’의 원점”, 동북아역사재단 발표집, 『샌프란시스코 강화조약 70주년 국제학술회의』(동북아역사재단, 2021.8), 66쪽.
 2) 아사노 토요미, “제국청산 과정으로서의 한일교섭: 샌프란시스코 강화조약과의 관련성을 중심으로”, 『아세아연구』55(4), (2012.12), 87쪽.

전'이 끝난 1990년대 이후에도, 동아시아 국제질서의 핵심 내용이나 속성이 그다지 변하지 않은 것은 무엇 때문일까? 그리고 샌프란시스코 강화조약의 '가치'는 지금도 동아시아 전후 국제질서에서 여전히 유효한 것인가, 아니면 이제 낡아서 박물관에 존재하는 것인가?

샌프란시스코 강화조약에 관한 세부적인 사항에만 시선을 고정해서는 이렇게 꼬리에 꼬리를 물고 이어지는 강화조약의 의미를 둘러싼 기본적인 질문들에 대한 답변이 쉽게 떠오르지 않는다. 강화조약 조항을 면밀히 살펴봐도 강화조약의 내용이나 의미가 충분히 드러나지 않기 때문이다. 따라서 이번 발표에서는 샌프란시스코 강화조약에 나타난 영토문제, 청구권문제를 포함한 전후처리방식 등을 비롯하여 한일관계와 같은 양국관계의 틀에 한정하지 않고, 강화조약의 전체적인 역사적·구조적 특성과 그것이 갖는 의미를 동아시아적 맥락에서 살펴보고자 한다. 70년 전의 샌프란시스코 강화조약이 특히 '근대 동아시아 역사'와 '동아시아 전후 국제질서' 위에서 어떤 역할과 의미를 갖는지를 입체적으로 포착하고 새롭게 사유하는 데 작은 단서를 제공할 수 있기 바란다.

II. 1951년 9월 샌프란시스코 강화조약의 이상한 풍경

대일 평화조약(Treaty of Peace with Japan)으로 불리는 샌프란시스코 강화조약은 제국 일본이 1945년 전쟁에 패하면서 7년 후에 치러진 전후처리 조약이다. 총력전의 양상으로 오래도록 지속된 전쟁이 끝나고 '전후 동아시아 국제질서'를 규정하는 기본틀이 되었으며 미국 주도하에 진행되었다. 샌프란시스코 강화조약은 냉전의 분위기가 짙어가는 가운데 핵무기 경쟁과 중국의 공산화, 한국전쟁이라는 국제전이 치러지는 와중에 체결되었기에, 강화조약의 세부내용은 시대상황과 함께 미국 정책결정자들의 위기의식에 크게 구속받을 수밖에 없었다.

1951년 9월 4일부터 5일간 미국의 샌프란시스코에서 태평양전쟁의 전후 처리를 위한 국제회의가 52개국이 참가한 가운데 개최된다. 미국은 일본의 주권회복과 재군비, 그리고 미군의 계속적인 일본 내 기지사용과 주둔을 추구하고, 샌프란시스코 강화회의는 이런 미국의 정책을 반영하는 내용을 담은 강화조약으로 매듭지어졌다. 1951년 9월 8일 체결된 강화조약에는 일본을 포함하여 49개국이 조인했으며, 소련을 비롯하여 폴란드와 체코슬로바키아는 서명을 거부했다. 그리고 강화조약과는 별도로 미·일 양국 간에 상호방위보장조약이 체결되었다. 샌프란시스코 강화조약은 1952년 4월 28일자로 발효되었고, 이로써 미국의 일본점령은 종결되고 일본은 주권을 회복하게 되었다.

샌프란시스코 강화조약은 <1. 평화> <2. 영토> <3. 안전> <4. 정치 및 경제조항> <5. 청구권 및 재산>, <6. 분쟁 해결>, <7. 최종 조항>이라는 일곱 개 장, 27개 조항으로 구성되어있다. 그런데 제국 일본이 거쳤던 근린제국주의의 뒤뜰린 역사와 식민지 청산을 충분히 고려했다고 보기에는 영토조항이 매우 간략하고 불명료하며, 일본의 어려운 경제상황을 근거로 삼아 연합국의 청구권을 포기한다고 명시하는가 하면, 일본의 '전쟁 책임'에 관한 내용은 등장하지도 않는다. 1차 세계대전 이후 전후처리 내용이 담긴 베르사유조약과 비교를 하면 가히 경이로울 정도의 '관대한 조치'가 이루어졌다고 할 수 있다.³⁾

샌프란시스코 강화조약을 다룬 선행연구들에 의하면, 강화조약은 대체로 다음과 같은 몇 가지 주요한 특징을 지니고 있다고 할 수 있다.⁴⁾ 첫째, 강화조약은 승전국과 패전국의 강화조약이어야

3) 김성원, "베르사유조약과의 비교를 통한 샌프란시스코조약의 비판적 검토", 『동아법학』85, (2019.11)

4) 이에 관해서는 남기정, "샌프란시스코 평화조약과 한일관계: 관대한 평화와 냉전의 상관성", 『동북아역사논총』22, (2008.12); 신옥희, 『삼각관계의 국제정치: 중국, 일본과 한반도』(서울대학교출판문화원, 2017)

했지만, 실제로는 승전국인 미·소·영·중 가운데 미국의 이해를 중심으로 체결된 냉전과 반공 평화조약이었다. 둘째, 일본은 강화조약에 서명한 국가들과 평화관계를 회복하게 되지만, 일본의 침략에 가장 큰 피해를 입은 한국이나 중국은 조약에서 배제되었다. 중국은 대만과 대륙본토로 분리되어 대표성 논란이 일었고, 한국은 일본과 전쟁을 수행한 것이 아니라 일본의 식민지였다는 이유였다. 셋째, 일본에게는 ‘관대한 평화조약’이어서 일본의 주권회복, 경제발전의 토대가 되었다. 그러나 일본 내부적으로는 전쟁책임, 식민지책임 등에 대한 국내적, 국제적 성찰과 반성의 계기가 되지 못했다. 아울러 장기적으로 일본의 주권이 미국에 의해 심각하게 제약되는 결과를 노정하게 된다.

넷째, 강화조약은 미국 중심의 일극(一極)적 강화조약이 다국적 합의로 포장된 형식을 취했다. 미국은 강화조약 추진과정에서 미국의 핵심 이익을 반영하는데 우선순위를 두었으며, 미일 안보 조약을 계기로 미국 중심의 안보조약, 군사동맹을 구축해나갔다. 다섯째, 강화조약에는 일본의 ‘전쟁 책임’이 명시되지 않았으며, 미국 영국 프랑스 등 핵심국가는 배상권을 포기했고, 배상은 태평양전쟁기 일본이 점령했던 일부 동남아시아 국가에 한정되었다. 여섯째, 강화조약에서 미국은 일본의 전략적 위치를 재규정하고 일본이 점령했던 영토를 의도적으로 애매모호하게 처리함으로써 동아시아의 갈등요인을 남겨놓았다. 이러한 모호함은 동아시아에서 역내 국가들 사이의 협력에 중요한 장애요인으로 작용하게 되며 이는 미국의 영향력과 전략적 위상을 강화시켜주는 역할을 하게 된다.⁵⁾

이러한 특징을 환연하면 냉전의 형성과 중국의 공산화, 한국전쟁이라는 국제전의 발발 등으로 인해 샌프란시스코 강화조약이 2차 세계대전의 적대관계를 청산하는 것보다는 미국에게 유리한 전후 냉전질서를 세우는데 더욱 중점을 두었다는 것을 의미한다. 따라서 ‘대일 평화조약’이라는 이름으로 제국 일본의 식민지 문제, 식민체제의 청산, 유산, 반성에는 철저히 무관심했다. 또한 일본은 평화를 회복하지만, 아시아 국가들과 화해할 수 있는 기회를 만들지도 희망하지도 않았다. 이것은 샌프란시스코 강화조약에서 동아시아를 타자화하고 배제해가면서 오히려 패전국 일본의 처리와 향후 연합국과의 관계 설정에 관심을 기울였음을 의미한다. 그리고 그렇게 만들어진 ‘대일 평화조약’은 냉전기 동아시아 전후 국제질서의 조직 원리의 틀이 되었다. 이처럼 제국 일본의 전쟁을 청산하는 전후처리의 장이었던 샌프란시스코 강화회의는 동아시아 차원의 전쟁책임, 식민지 책임 미해결과 과거사 문제, 영토문제 등의 갈등의 여지를 만든 채 다자간 조약으로 합의

64-83쪽; 유지아, “한국전쟁 전후, 대일강화조약 논의에 의한 아시아 내에서 일본의 안보와 위상: 한국과의 관계를 중심으로”, 『한일민족문제연구』, (2010.7); 전재성, 『동북아 국제정치이론』(서울대학교출판문화원, 2020) 75-88쪽; 정병준, 『독도 1947: 전후 독도문제와 한·미·일 관계』(돌베개, 2010) 60-64쪽; 정태만, “샌프란시스코 평화조약의 문언적 해석”, 『일본문화학보』72, (2017.2); 하종문, “천황제, 도쿄재판, 샌프란시스코 강화조약: 일본식 ‘과거극복’과정의 세 계기”, 『아세아연구』44(2), (2001.12) 등을 참조.

5) 여기서 여섯째 특징에 관해서는 原貴美恵, 『サンフランシスコ平和条約の盲点』(溪水社, 2005); Hara, Kimiye, “The San Francisco System and Its Legacies” Kimiye Hara(ed.) *The San Francisco System and Its Legacies: Continuation, transformation and historical reconciliation in the Asian-Pacific*, (Routledge, 2015); 하라 키미에, “샌프란시스코 강화조약과 동아시아 영토 분쟁의 기원”, 동북아역사재단 발표집, 『샌프란시스코 강화조약 70주년 국제학술회의』(동북아역사재단, 2021.8); 마고사키 우케루(孫崎享), 양기호역, 『미국은 동아시아를 어떻게 지배했나: 일본의 사례, 1945-2012』(메디치, 2013), 186-188쪽 등을 참조. 하라 키미에는 샌프란시스코 강화조약 초안들의 내용에서 나타나는 변화 과정을 검토함으로써, 조약의 표기가 애매한 것은 신중한 검토와 거듭된 개정의 결과라는 것, 그것은 냉전이 격화되는 가운데 변화한 미국의 아시아 전략과 깊게 관련되어 있다는 것, 그리고 대다수의 문제들이 의도적으로 미해결 상태로 남게 된다고 주장했다. 이처럼 대일 영토 처리에서 파생된 동아시아 영토 문제가 역설적으로 ‘샌프란시스코 체제’의 구조적 지속성을 뒷받침하고 미국의 전략적 위상을 보호하는 역할을 한다는 지적이다.

되면서 향후 ‘동아시아 균열의 태생적이며 항시적인 근거’가 된다. 하지만 이러한 여러 문제는 동아시아 역내 국가들이 냉전과 열전의 사이를 오가는 상황에서는 여러 잡음에도 불구하고 수면 아래로 잠복해 들어갔다. 샌프란시스코 강화조약 이후 미국은 일본 이외에도 한국, 대만, 호주 및 뉴질랜드 등의 국가와 양자 안보조약을 통해 ‘중심축-바퀴살(hub and Spoke)’ 형태로 밀도 높은 공식적 양자안보동맹 네트워크를 형성해가면서 ‘샌프란시스코체제(San Francisco system)’라는 견고한 동아시아 안보 메커니즘을 구축해나가게 된다.⁶⁾

그러면 샌프란시스코 강화조약이 ‘동아시아를 타자화하고 배제했다’ 라는 것은 ‘근대 동아시아 역사’와 ‘동아시아 전후 국제질서’ 위에서 어떤 의미를 갖는 것일까? 이에 관한 피상적인 이해를 넘어서기 위해서는 강화조약 이전, 제국 일본과 동아시아 간의 상관관계를 우선 주목해볼 필요가 있다.

III. 강화조약 이전, 제국 일본과 동아시아

20세기 전반 동아시아는 대체로 두 차례의 세계대전에서 빚어지는 파멸적인 상황과 함께 일본을 비롯한 동아시아가 제국주의 전쟁 속에 휘말려 들면서 세계가 충격과 혼돈에 빠져들었던 불행했던 시대로 이해되는 경향이 강하다. 이러한 시대인식 위에서, 일본처럼 제국주의를 펼친 쪽에서는 혼돈의 상황에 놓인 근대적 세계에 대한 비판적 인식과 함께 전체적으로 어둡고 암울한 시대여서 ‘세계적 대세’에 따라 일본 역시 불행한 흐름 속에 불가피하게 휘말려 들어갔다는 상황논리를 주로 강조한다.

반면 일본 내부의 비판세력들이나 제국 일본에 지배당한 쪽에서는 일본이 전체주의적인 초국가주의 성향, 파시즘으로 나아가면서 연합국과 전 세계를 위협하였으며, 이때 일본이 만주사변(1931), 중일전면전쟁(1937), 아시아 태평양전쟁(1941) 등으로 이어지는 전쟁 속으로 몰입해 들어감에 따라 1930년대와 40년대 일본 국민과 주변 국가의 국민들이 받게 되는 고통에 초점을 맞춰 이 시대를 이해하고 있다.

20세기 전반기를 바라보는 엇갈리는 두 개의 상반된 입장에서 동아시아 역사를 보는 ‘공통된 시선’이나 ‘공통의 언어’를 추출하기는 쉽지 않다. 여기에는 역사서술의 주체가 일국사적 관점에서 자기가 보고 싶은 것만을 보거나 혹은 자기 눈에 보이는 것만으로 시대를 이해하고 주장하려고 하는 경향이 존재하기 때문이겠지만, 각자가 제시하는 이 시대의 퍼즐 조각이 매우 협소하거나 지엽적이고 지나치게 자기중심적이라는 비판을 면하기 어려워 보인다. 여기서 간과해서는 안 될 사실은 제국 일본의 행보에 대한 이해가 갖춰지지 않은 채로는 20세기 전반기 동아시아 역사 또한 이해할 수 없다는 것이다. 이 시기 일본제국주의와 동아시아는 어떤 식으로든 떼려야 뗄 수 없이 맞물려 있었음을 주목해야 한다.

20세기 전반 인류의 역사는 두 차례의 세계대전에 의해 얼룩졌다. 1914년 7월부터 4년 반에 걸친 제1차 세계대전에서는 1500만 명의 사망자가 발생했고, 1939년 9월부터 6년에 걸친 제2차 세계대전에서는 3500만 명에서 5000만 명의 인명이 살상되었다. 인류사에서 가장 비극적이었던 이 시기에 세계는 그동안 경험한 바 없는 세계대전과 처절한 형태의 총력전으로 전쟁에 몰입해 들어갔다. 인류는 모두 각자의 자리에서 애국심과 증오로 들끓었으며 600만 명의 유대인 학살과 원자폭탄의 비극을 체험했는가 하면, 세계사의 새로운 실험으로 사회주의 혁명에 매진하

6) Calder, Kent, “Securing Security through Prosperity: The San Francisco System in Comparative Perspective,” *The Pacific Review*, 17(1) 참조.

기도 했다.

하지만 이처럼 양차 세계대전이라는 프레임에만 의지하여 20세기 전반부의 동아시아를 조명하게 되면 동아시아의 실상은 사각(死角)지대에 들어감으로써 좀처럼 시야에 들어오지 않는 문제가 있다. 샌프란시스코 강화조약은 바로 이러한 프레임 위에서 일본의 전쟁을 조명하고 있다. 이렇게 바라보면 다분히 서양 중심적인 맥락에서 이루어진 내러티브에 묻혀 동아시아의 실태는 두 차례 세계대전의 포성과 짙은 포연으로 가려지게 되고, 동아시아는 타자화되고 허구적으로 추상화되면서 ‘자신의 체험과 시선으로 역사를 서술하거나 기억하지 못하는’ 상황이 벌어지고 만다.

20세기 전반부 ‘일본과 동아시아의 상관관계’가 갖는 과거-현재-미래적 의미를 보다 체계적이고 섬세하게 포착하려면 다음과 같은 두 가지 사항은 반드시 고려해두어야 한다.

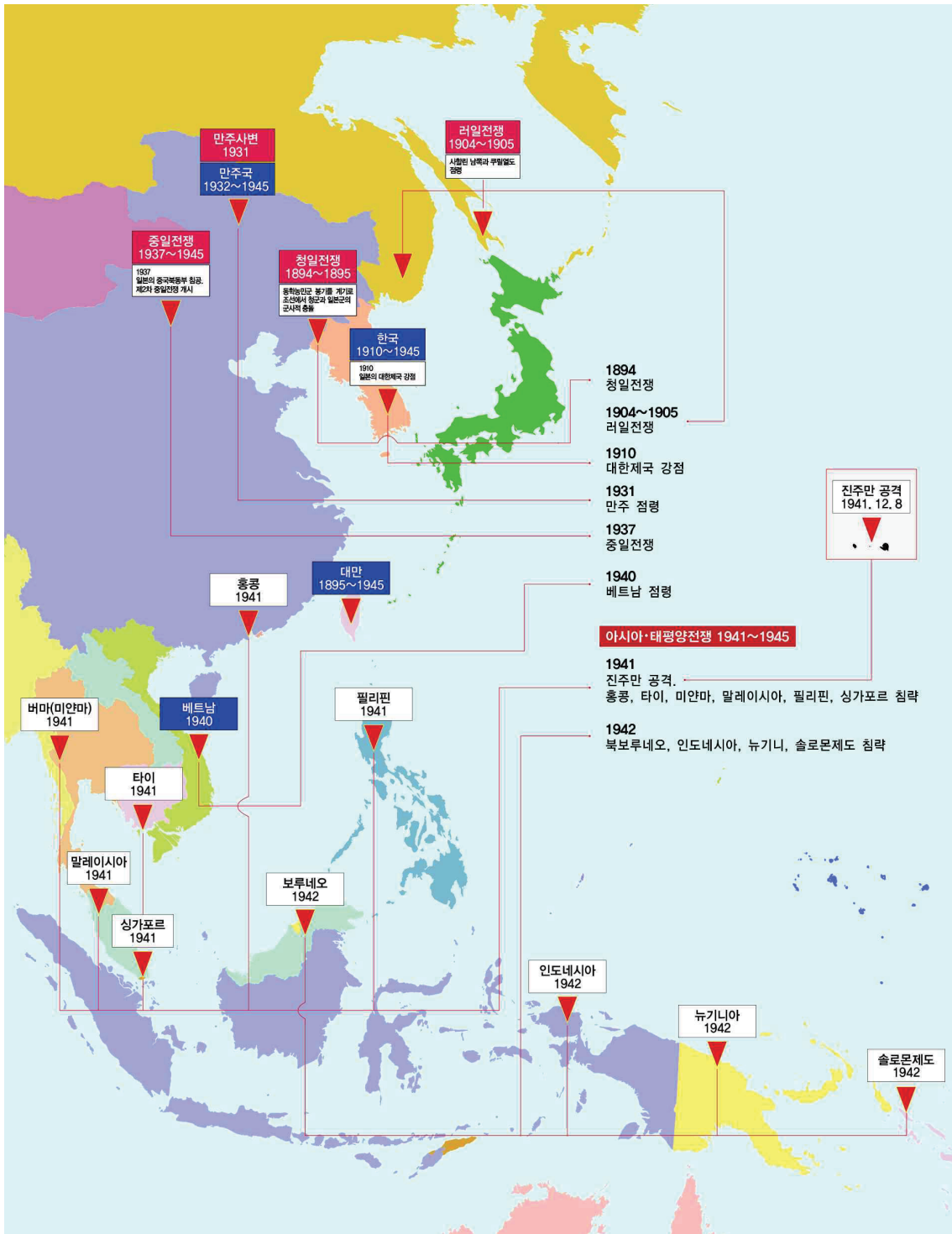
우선 동아시아의 관점에서는 제국 일본이 1894년 청일전쟁이후부터 1945년 종전에 이르는 50년의 시간 동안 전쟁 중이었거나 혹은 사실상의 준전시(準戰時)체제라고 부를만한 상황이었다는 점이다. 1889년 일본제국헌법의 선포와 제국의회 설립이후 체제를 정비한 제국 일본은 청일전쟁(1894-1895)과 러일전쟁(1904-1905)을 일으키며 본격적인 제국주의로 나서게 된다. 그리고 제1차 세계대전(1914-1918), 시베리아 출병(1918-1922), 1931년의 만주사변부터 1937년의 중·일 전면전쟁, 나아가 아시아·태평양 전쟁(1941-1945)에 이르기까지 기나긴 전쟁으로 돌진해 들어갔기 때문이다.

아울러 일본의 전쟁은 예외 없이 모두 일본의 선제공격으로 이루어졌으며, 일본열도가 아닌 일본 열도 밖에서 치러졌다. 일본의 승전고가 울려 퍼지고 일본국민의 열광적인 환호가 퍼져나가는 순간 동아시아 어딘가에서는 어김없이 사람들의 피눈물이 흘러 내렸다. 반면 일본 본토에 거주하던 사람들이 연합국의 공격에 노출된 것은 제국 일본의 기나긴 전쟁의 마지막 끝자락인 1945년에 이르러서였음을 간과해서는 안 된다.

이러한 상황을 종합하여 동아시아에서 반세기에 걸쳐 진행된 전쟁을 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’⁷⁾이라는 프레임을 통해 일련의 덩어리로 조감(鳥瞰)하게 되면 그동안 안개에 가려져 보이지 않던 일본과 동아시아의 상관관계는 물론, 동아시아의 전체상황이 훨씬 명료하게 시야에 들어오게 된다. 왜냐하면 청일전쟁 이후 제국 일본이 패망할 때까지 50년간의 궤적을 일관된 시야로 직시할 수 있을 뿐만 아니라 제국 일본의 억압 하에 들어가게 되는 유동하는 동아시아의 전체상황을 동시에 입체적으로 조명할 수 있기 때문이다.

한편 일본제국주의는 서양제국주의의 연장선 위에 있으면서 동시에 서양제국주의에 대한 대항 논리적 성격을 지닌 것이기도 했다. 이처럼 일본제국주의가 서양제국주의에 대해 저항하면서 아시아를 해방시킨다는 논리로 전쟁을 수행해나갔다는 사정을 고려하면, ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이라는 프레임은 제국 일본의 전쟁을 서양제국주의의 행보와 별개의 것, 혹은 관련 없는 것처럼 이해하는 일반화된 통념을 넘어설 수 있게 해준다. 따라서 일본제국주의와 서양제국주의 상호 간의 긴장과 대립, 타협이나 영향 관계 등을 동시에 포착하는 시야를 확보할 수 있다는 점에서도 유용하다.

7) 필자는 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이라는 개념과 뒤에서 언급하는 ‘적대적 분단체제’, ‘동아시아 전후체제’라는 개념을 아래의 논문에서 처음 사용한 바 있다. 강상규, “역사적 전환기 한반도의 국제정치 경험에 관한 연구: 류큐왕국/오키나와 및 대만과의 비교를 중심으로”, 『진단학보』135호(진단학회, 2020. 12). 세계사에서 장기간에 걸친 전쟁으로서 유명한 사례로는 14-15세기에 걸친 영국과 프랑스 간의 백년전쟁, 17세기에는 가톨릭과 프로테스탄트의 대립을 배경으로 독일 지역을 주요 전장으로 삼아 싸웠던 30년전쟁, 20세기 전반의 양차 세계대전, 그리고 20세기 후반 베트남에서 벌어진 30년전쟁 등을 들 수 있을 것이다.



제국 일본의 동아시아 50년 전쟁

더욱이 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이라는 틀은 전후 동아시아와 일본을 단편적이고 피상적으로 이해하고 마는 오류를 넘어서는 시야를 확보해줄 수 있다는 점도 중요하다. 그동안 오래도록 진행된 전쟁으로 동아시아 전체를 파국으로 몰고 가던 제국 일본은 미국의 두 차례 원자폭탄 투하-히로시마(1945.8.6)와 나가사키(1945.8.9)-와 소련의 대일전 참전(1945.8.8)이라는

‘예기치 못한’ 상황에 봉착하면서 항복을 결정한 바 있다. 반세기에 걸친 기나긴 전쟁을 통해 동아시아를 질식시켜오던 제국 일본이 마치 증발하듯 갑자기 사라지게 되면서, 여기에서 비롯된 권력 공백 상태를 전후 동아시아 냉전 질서가 빠르게 채워나가는 양상이 전개된다. 미·소에 의한 한반도 분할점령이 신속하게 이루어진 것은 그 가운데 가장 뼈아픈 대목이라고 해야 할 것이다.

그리고 그동안 기나긴 세월을 총력전으로 돌진하던 제국 일본이 맥아더와 연합국사령부의 지휘 하에 놓이게 되면서 이제는 ‘평화헌법’을 가진 ‘전쟁하지 않는 국가/ 전쟁할 수 없는 국가’라는 완전히 다른 옷으로 갈아입고 변신하는 상황이 발생한다. 따라서 그렇게 오랜 세월 동아시아를 파국으로 몰아갔던 격렬했던 전쟁은 갑자기 신기루처럼 사라지게 되고 전전과 전후세계는 완전히 단절되고 정리된 것처럼 말이 바뀌게 된다. 그리고 이러한 와중에 빠르게 확산되는 ‘냉전’의 압박 속에서 긴박하게 동아시아의 새로운 틀이 짜지게 된다. 동아시아에 속하는 여러 나라 사람들의 기억의 강물이 급하게 봉쇄되면서 단기적이고 칸막이에 갇혀버린 일국사적 입장에서 ‘독백의 역사’가 만들어지게 되는 배경이 이렇게 이어지며 형성되었던 것이다. ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’의 프레임이 근대 일본과 동아시아를 이해하는 유용한 틀로서 활용되어야 할 필요가 여기에 있다고 할 것이다.

다음으로는 일본제국주의가 다른 서양제국주의 열강의 식민 지배와 결정적으로 다른 차이에도 주목할 필요가 있다. 당시 진행되던 제국주의는 어떤 식으로든 착취와 수탈이라는 방식을 취했으며, 여기에 물리적 강제력과 군사력이 동원되었다는 점에서 기본적으로 유사한 측면을 가지고 있었다. 하지만 동시에 일본제국주의는 서양제국주의와는 역사적으로나 구조적으로나 큰 차이가 존재할 수밖에 없었다. 왜냐하면 서양제국주의의 경우 유럽의 기독교 문명권 국가들이 다른 비기독교 문명권 국가들을 무력으로 제압하면서 진행되었던 반면, 제국 일본은 오랜 세월을 걸쳐 동일한 문명적 기반을 갖는 국가들을 억압하면서 이른바 ‘근린(近隣) 제국주의’ 즉 가까운 이웃에 대한 제국주의를 펼쳐 나갔기 때문이다.

이런 이유로 인해 서구제국들은 식민통치 과정에서 ‘문명과 야만’이라는 이분법적 논리에 기반하여 ‘문명의 보호’나 ‘문명의 사명’과 같은 논리를 동원하게 된다. 반면 일본은 유럽 식민지들과는 달리 동일한 문명적 기반을 갖는 나라들을 식민지로 만들었다는 점에서 일본제국의 식민통치와 서양제국의 식민통치 사이에는 매우 중요한 차이가 생겨날 수밖에 없었고, 지배 논리도 교묘하게 달랐다.

요컨대 현실적으로 식민지에 대한 차별을 정당화해야 할 필요가 있을 때는 식민지와 제국일본의 ‘차이’를 강조하는 문명과 야만의 논리를 적용하였으며, 반대로 식민지로부터 적극적인 협조가 필요할 때에는 ‘동양평화론’ ‘동문동종(同文同種)론’을 비롯하여 아시아 지역의 정체성을 강조하는 아시아주의나 동일한 황색인종임을 강조하는 인종주의와 같은 논의를 끌어들이어 이른바 내지와 외지의 ‘하나됨’을 강조했다. 일본 제국주의가 동일한 문명권에 있던 이웃 나라들을 무력으로 굴복시킨 상황이었기에 지배당하는 국가로서는 훨씬 강렬한 배신감과 분노를 느낄 수밖에 없었다.⁸⁾

그리고 보면 근대 일본의 가장 대표적인 계몽사상가 후쿠자와 유키치(福澤諭吉, 1835-1901)가 서양의 충격과 서양제국주의의 위력 앞에서 일찍이 ‘아시아와의 절교’를 선언한 <탈아론(脫亞論)>(1885)⁹⁾을 발표한 것은 메이지 일본 혹은 근대 일본의 암울한 미래를 비극적으로 예언하는

8) 박은식의 『한국통사』(1915) 서문에서 ‘우리는 문명의 나라, 군자의 나라로서 일본의 문명이 모두 우리에게서 나왔다. 스승의 나라로 섬기던 일본이 우리를 노예로 삼으려 한다’고 설파한 것은 근린제국주의의 피해에서 발생하는 고통과 분노를 표현하는 부분이라고 할 수 있다.

9) “우리 일본의 국토는 아시아 동쪽에 있다 하더라도 그 국민정신은 이미 아시아의 고루함을 벗고 서양문명을 따르고 있다. (중략) 지금의 중국, 조선은 일본에 조금도 도움이 되지 않는다. 이웃나라의 개명을 기다려 함께 아시아를 일으킬 시간이 없다. 오히려 그 대열에서 벗어나 서양의 문명국과 진퇴를 같이하

것이었는지 모른다. 왜냐하면 후쿠자와가 제시한 바 있는 “일본을 서양 국가의 일원으로 자리매김하고 아시아를 억압한 논리”가 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’으로 사실상 계승되어 나타났기 때문이다. ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’은 한편으로는 서양 제국주의로부터 아시아 국가의 해방을 주장하면서, 다른 한편으로는 아시아 국가들을 점령하고 겁박했던, 제국 일본의 아시아주의의 허위의식과 비극성을 명료하게 드러내준다.

IV. ‘동아시아 전후체제’와 샌프란시스코 강화조약의 은밀한 상관관계

독일과 일본의 패배로 인류 역사상 가장 뜨거웠던 세계대전은 극적으로 막을 내렸다. 그리고 신흥제국 미국과 소련이 주도하는 전후가 시작되었다. 그것은 동아시아에서 반세기에 걸쳐 지속되던 제국 일본의 패권이 무너지는 순간이었고 세계적 차원에서는 그동안 근대를 주도해오던 유럽의 시대가 사실상 막을 내리는 순간이기도 했다. 연합국으로서 서로 협력하던 미·소 관계는 경쟁하며 대립하는 관계로 차갑게 얼어붙었다. 유럽에서 서로 다른 진영 간에 ‘철의 장막’이 들어서고 미국에서 트루먼독트린(1947.3.12)이 선언되면서 냉전적 흐름이 분명히 가시화되어가던 시기에, 동아시아에서는 기존에 제국 일본이 빠져나간 자리의 거대한 권력 공백을 이제 미국과 소련이 표상하는 자유주의와 사회주의 이념대결의 소용돌이가 휘감으며 흔들게 된 것이다. 그것은 거시적으로 보면 거대한 혼돈의 구름이 사라지면서 새로운 질서가 자리를 잡아나가는 형국이라고 할 수 있을 것이다.

그런데 문제는 새로운 질서가 승자들의 흥정에 의한 세계분할의 성격을 띠고 있었다는 점이었다. 우선 유럽의 독일이 미국, 소련, 영국, 프랑스에 의해 분할 점령된 반면 일본은 분할되지 않고 사실상 미국의 단독점령 하에 들어가게 되었다. 그리고 미국 측에서는 일본, 한반도, 만주, 중국, 대만, 인도차이나, 필리핀, 남태평양 등 광범위한 지역에 산재해 있던 일본군 무장 해제를 분담하는 경계선을 한반도의 북위 38도선을 기준으로 삼아 설정하였다.¹⁰⁾ 소련 측이 이를 수용하면서 미국과 소련이라는 신생 거대제국들에 의한 한반도 분할 점령안이 확정되고 실행된다. 이는 한반도 국토의 물리적인 분단이면서 동아시아 지역차원에서는 ‘철의 장막’이 들어서는 과정이기도 했다.¹¹⁾ 그동안 한국인들의 오랜 소원이었던 ‘해방’이 한반도의 ‘분단’이라는 일그러진 반쪽의 모습을 한 채 찾아오게 된 것이다.

이에 따라 한반도에서는 미국과 소련이라는 새로운 승자들의 이데올로기 대결 및 진영논리와 한반도 내부진영의 ‘독립’ 쟁취방안을 둘러싼 갈등이 얽히게 되면서 격렬한 대결양상으로 빠져들게 된다.¹²⁾ ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이 끝나면서 한반도에 형성된 거대한 권력 공백을

며 중국, 조선을 점수하는 방법도 이웃나라라는 이유로 특별해서는 안 되며 실로 서양인이 하는 방식으로 처분해야 할 뿐이다. 나쁜 친구와 친하게 지내는 자는 악명을 함께 할 수밖에 없다. 우리가 마음속에 서부터 아시아 동방의 나쁜 친구를 사절해야 하는 이유가 바로 여기에 있다.”『脫亞論』《時事新報》(1885.3.16.)<https://ja.wikipedia.org/wiki/%E8%84%B1%E4%BA%9C%E8%AB%96>(2021년 10월 10일 검색)

10) 동아시아에서 일본의 패전과 함께 소련의 참전이 갑자기 빠르게 현실화되는 상황에서 1945년 8월 10일 자정에 딘 러스크(Dean Rusk, 1909-1994)와 찰스 보네스틸(Charles H. Bonesteel, 1909-1977) 등의 미군 대령에 의해 한반도 분할 점령안이 구체화되었다. 동아시아에서는 한반도 이외에 베트남이 북위 16도 홍강을 경계로 인위적인 분할이 이루어진 바 있다. 하지만, 베트남의 경우는 중국과 영국이 분할 점령하기로 한 것이어서 이처럼 인위적으로 만들어진 경계선에서 미국과 소련이 대치한 경우는 아시아지역에서 한반도가 유일하다. 이에 관해서는 이완범, 『한반도분할의 역사: 임진왜란에서 6.25전쟁까지』, (한국학중앙연구원출판부, 2013); 정병준, 『한국전쟁: 38선 충돌과 전쟁의 형성』, (돌베개, 2006) 등을 참고.

11) 정병준, “동서냉전체제와 한국전쟁”, 역사학회편, 『전쟁과 동북아의 국제질서』, (일조각, 2006), 480쪽.

매꾸며 등장한 것은 사실상 ‘적대적 분단체제’라고 부를만한 생소한 모습을 띤 것이었고 한반도의 남과 북에는 두 개의 정부가 들어섰다.

한편 ‘제국 일본의 동아시아 50년전쟁’이 끝나면서, 대만은 1945년 10월 장제스(蔣介石, 1887-1975)의 국민당이 이끄는 중화민국정부의 지배로 들어가게 된다. 그런데 대만에 들어온 중화민국의 국민혁명군이 군사점령지역처럼 대만을 가혹하게 다스리게 되면서, 주민들의 중화민국 정부에 대한 기대는 곧 실망과 분노로 바뀌게 된다. 그러한 와중에 1947년 2월 28일에 타이베이(臺北)에서 외성인(外省人) 경찰이 본성인(本省人) 시민을 폭행하는 사건인 2.28사건이 발생하면서 시민들의 시위가 확대되자 유혈진압과 학살이 이루어져 3만 명에 이르는 본성인이 희생되는 사태로 확산된다. 새로운 정복자의 지배가 다시 시작되었다는 인식이 폭넓게 확산될 수밖에 없는 상황이었다. 이후 1949년 5월에는 중국 본토에서 벌어지고 있던 국공내전에서 국민당의 패전 기미가 짙어가면서 국민당 정권은 대만에 계엄령을 실시하게 된다.¹³⁾ 얼마 후인 1949년 10월 1일 국공내전에서 중국 공산당이 승리하면서 마오쩌둥(毛澤東, 1893-1976)이 중화인민공화국(中華人民共和國)의 성립을 선언하게 되었고, 1949년 12월 기왕의 중화민국정부가 대만의 타이베이로 수도를 옮기자 수백만 명이 대만으로 대거 이주해 들어왔다. 이처럼 중국이 중화인민공화국과 중화민국으로 나뉘는 사태가 발생하면서 지난 날 반세기에 걸친 일본의 식민 지배를 겪고 난 대만에는 이제 다시 중화민국정부가 이전해 들어서는 예기치 못한 상황이 벌어지게 된 것이다.

1950년 6월 25일, 3년에 걸친 전쟁이 한반도에서 발발하였다. 1949년 8월 소련의 핵실험이 성공함으로써 미국의 핵독점 상황이 깨지고 1949년 10월 중국대륙마저 공산화된 시점에서 벌어진 대규모 전쟁이었다. 한국전쟁은 ‘핵 시대의 첫 전쟁’이면서 두 개의 대립하는 진영이 벌이는 일종의 ‘예방전쟁’의 성격을 띠고 있었다. 북한의 공격으로 한국전쟁이 발발하게 되자 이는 곧 남북한의 범위를 넘어 국제전으로 확산되는 양상을 보였다.¹⁴⁾ 한반도에서 벌어진 한국전쟁이라는 3년에 걸친 ‘열전’을 통해 ‘동아시아의 냉전’이라는 진영 간의 대결 양상이 확고해지는 사이, 한반도에서는 남북 간에 서로를 증오하는 ‘적대적 분단체제’가 확실히 고착화되어갔다. 한국전쟁을 겪으면서 한반도의 남과 북에서 살아가는 사람들에게는 반공, 빨갱이, 반동, 괴뢰, 원수와 같은 적대적 용어들이 일상의 생활공간을 채워가게 된다.

여기서 간과해서는 안 될 사실은 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이 끝난 자리에서 한국전쟁을 통해 한반도에서 ‘적대적 분단체제’가 고착되는 것과 맞물려 동아시아 국가들에게서 독특한 변화를 수반하게 된다는 점일 것이다. 한반도에서 한국전쟁이 치러지는 동안 동아시아차원에서 주목해볼 필요가 있는 부분은 ‘과거의 제국’으로 추락하여 어려운 처지에 놓여있던 일본과 중국이 다시 일어설 수 있는 중요한 ‘계기’를 찾게 된다는 사실이다. 당시 일본은 패전국가로서 그리고 중국은 탈식민국가로서 전후 국가재건의 과제를 동일하게 안고 있는 상황이었다.

우선 전후 중국의 경우부터 살펴보면, 전후 중국의 상황에서는 한국전쟁의 참전과 대대적인 사회동원을 계기로 하여 국가 재건의 동력을 마련해나갔다. 당시 중국은 아편전쟁이후 서양 열강들의 계속되는 침탈과 청일전쟁 이후 이어진 기나긴 일본제국주의와의 전쟁으로 매우 황폐화한 상

12) 이에 관해서는 김명섭, “동아시아 냉전질서의 탄생” 백영서 편저, 『동아시아 지역질서: 제국을 넘어 공동체로』, (창작과 비평사, 2005); 이완범, 『한국해방 3년사』, (태학사, 2007); 정병준, “해방과 자주적 국가 건설운동”, 『한국현대사1: 해방과 분단 그리고 전쟁』, (푸른역사, 2018); 김득중, 『빨갱이의 탄생: 여순사건과 반공국가의 형성』, (선인, 2015) 등을 참고.
 13) 대만의 계엄령은 이후 38년 동안 지속되다가 1987년 7월에야 해제되었다. 최원식, 백영서 엮음, 『대만을 보는 눈』, (창비, 2012), 286-297쪽.
 14) 한국전쟁은 핵에 의한 승전의 유혹과 함께 상호 간에 공멸의 공포가 교차하는 전쟁이었으며, 20세기 후반에 벌어진 전쟁 가운데 제3차 세계대전에 가장 근접한 전쟁이기도 했다. 이에 관해서는 정육식, 『핵과 인간』, (서해문집, 2018), 92-178쪽 참고.

황이었다. 마오쩌둥은 한국전쟁이 발발하자 ‘미국 제국주의’와의 투쟁을 기치로 삼아 중국 인민지원군의 명칭으로 대규모 병력을 파병하면서 ‘항미원조 보가위국(抗美援朝 保家衛國)’의 슬로건 하에 중국 변화의 동력을 확보하려고 했다. 중국 내부의 반제국주의 정서와 반미(反美)의 위기의식을 새로이 부추기면서 거국적으로 신중국의 사회주의 국가건설에 매진하는 분위기를 만들어갔다. 이후 중국의 <초대헌법>(1954년 4월) 「서언(序言)」에서 항미원조운동의 성공적 이행에 기초하여 중국 사회주의 체제의 기반이 만들어졌음을 명시한 것은 이러한 사정에 기인한 것이었다. 이러한 과정을 통해 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이 끝난 자리에서 중국은 양안(兩岸) 관계로 상징되는 사실상 ‘두 개의 중국’ 체제로 들어가게 된 것이다.

일본의 경우도 흥미롭다. 앞서 언급한 바 있는 것처럼, 아시아·태평양전쟁에서 패하고 ‘무조건 항복’을 하게 되면서 사실상 주권을 상실한 채 연합군의 점령 하에서 전후개혁에 임하고 있던 일본은 한국전쟁 중에 ‘대일 강화조약’을 조기 실현할 수 있는 계기를 찾게 되며 ‘한국전쟁 특수(特需)’는 일본이 경제적으로 재기할 수 있는 절호의 기회를 제공하게 된다. 샌프란시스코 강화조약을 체결함으로써 일본은 연합군의 점령 상태에서 벗어나 주권을 회복하고 국제사회에 복귀했다. 하지만 강화조약과 미일안보동맹을 통해 일본 정부는 오키나와를 미국에 제공한다는 조약문에 승인하고 있었다. 일본이 국제사회로 복귀한 기념할 만한 순간, 제국 일본의 내부 식민지로서 ‘일본이면서도 일본이 아닌’ 오키나와는 일본으로부터 또다시 ‘버리는 돌’ 취급을 받으며 타자화되고 배제된 것이다.¹⁵⁾ 이렇게 오키나와는 미군정하에서 ‘기지의 섬’, ‘냉전의 섬’으로 남게 되었다. 그리고 샌프란시스코 강화조약과 미일 안보조약이 같은 날 체결되고 비준되면서, 일본은 평화헌법과 미일안보동맹이 동거하는 가운데 지탱해가는 ‘전후체제’를 갖추게 된다. 이를 통해 일본은 미국의 안보우산과 개방된 자유무역질서에 무임승차하면서 자국의 국익을 최대화해나갈 국내외적 조건을 구비하게 된 것이다.

이처럼 20세기 두 차례의 세계대전과 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’을 마감하고 한국전쟁을 겪게 되면서 동아시아에는 견고한 ‘전후체제’가 형성되었다고 할 수 있다. 동서양 제국주의 진영논리와 냉전의 진영논리에서 비롯된 거대한 광풍이 지나간 자리에 들어선 새로운 ‘동아시아 전후체제’는 다음과 같은 세 가지 내용을 주요한 축으로 삼고 있었다. 그것은 첫째, 한반도의 적대적 분단체제, 둘째, 평화헌법과 미일안보체제를 기반으로 하는 일본의 전후체제, 셋째, 중국의 양안(兩岸)관계로 상징되는 사실상 ‘두 개의 중국’ 체제가 그것이다. 이들은 서로가 다른 세계를 지

15) 여기서 ‘또다시’라고 한 것은 앞서 아시아·태평양전쟁에서 치러진 오키나와전투의 경우를 상기할 필요가 있기 때문이다. 오키나와전투는 그다지 한국사회에 알려져 있지 않다. 1941년 12월, 미국을 선제공격한 진주만공격으로 시작하여 1945년 8월 원폭투하라는 인류사에서 가장 충격적인 방식으로 전쟁이 끝났기 때문에 여타 전투들은 그 중요성에도 불구하고 거의 조명 받지 못한 경향이 있다. 오키나와전투가 진행된 기간(1945.4.1-6.23)은 유럽에서 히틀러가 자살하고 독일이 패망하면서 세계적인 관심이 일본과의 전쟁으로 쏠리는 시점이자 미국이 핵무기를 개발하면서 세계대전을 극적으로 마무리하는 문제를 고민하게 되는 시점과 맞물리는 등 동아시아 국가들의 운명을 가르는 ‘결정적인 순간’에 벌어진 사건이었다. 오키나와전투에 관한 재조명이 반드시 필요한 이유가 여기에 있다. “약 70년 전에 오키나와에서 일어났던 사건, 즉 오키나와전의 충격과 공포를 대면하지 않고 현대 오키나와를 이해하는 것은 불가능”하다는 개번 맥코맥(Gavan McCormack)교수의 언급은 오키나와전투의 중요성과 아울러 그로 인한 오키나와인들의 트라우마의 심각성을 잘 보여준다. 오키나와전투는 처음부터 승리를 위한 싸움이 아니라 연합군의 일본 본토상륙을 지연시키기 위한 것이었고, 오키나와인들은 일본의 일부가 아닌 비국민으로 간주되었기에 일본군은 오키나와 주민들을 보호하는 일에는 관심을 보이지 않았다. 이 때문에 적군인 미군보다 우군인 일본군의 손에 의해 피난처에서 쫓겨나가거나 스파이 용의에 의한 살육, 투항을 허락하지 않고 죽음을 강요한 경우가 피해의 더 많은 비중을 차지하고 있었다. 일본군에 의한 오키나와 주민들에 대한 학대와 ‘집단지결’ 강요에 관해서는, 金城重明, 『「集團自決」を心に刻んで—沖繩キリスト者の絶望からの精神史』, 高文研, 1999; 林博史, 『沖繩戦が問うもの』, 大月書店, 2010; 정수미, “1945년 오키나와전투에 관한 연구”, (방송통신대학교 일본학과 석사논문, 2018) 참고.

향하고 있고 서로 상관없는 것처럼 보이지만 만들어지는 과정부터 긴밀하게 연결되어 있었다.

그러면 샌프란시스코 강화조약은 ‘동아시아 전후체제’와 어떠한 관계에 놓여있는 것일까? 미국이 주도한 샌프란시스코 강화조약은 얼핏 보면 ‘동아시아 전후체제’의 세 가지 중심축의 하나인 ‘일본의 전후체제’와의 관련성 속에서 매우 제한적인 의미를 갖는 것으로 생각될 수 있다. 한국, 중국이나 대만은 강화회의에 초대받지 못했으며 소련은 강화조약에 서명하지 않았기 때문이다. 하지만 이들 국가들은 후일 양자 간의 조약체결 방식으로 저마다 샌프란시스코 강화조약에 사실상 편입되어 들어온다는 점을 간과해서는 안 된다. 1952년 대만과 일본 간의 타이베이평화조약(화일평화조약), 1956년의 일소국교정상화, 1965년 한일국교정상화, 1972년 중일국교정상화가 이루어졌기 때문이다. 이들 국가들은 샌프란시스코 강화조약에 서명하지 못했으나, 국교정상화를 통해 강화조약 규범들을 수용하는 방식으로 일본과의 관계를 개선하며 일본에 대한 전후처리의 많은 부분을 양보한 것이다.¹⁶⁾ 이러한 상황을 종합해보면, 샌프란시스코 강화조약은 일본의 전후체제 뿐만 아니라 ‘동아시아의 전후체제’의 세 가지 축을 국제질서 차원에서 지탱하는 기본 틀로서의 역할을 수행한다고 해야 할 것이다.

그러나 샌프란시스코 강화조약은 ‘제국 일본의 해체를 국제적으로 선언하는 조약’이면서도 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’과 근린 제국주의의 피해자로서 정작 당사자였던 주요국을 외면함으로써 긍정적인 반응이나 환영을 이끌어내지 못했다. 이러한 상황은 전후 국제질서에서 실질적으로 중요한 것은 냉전의 형성과 전개이지 샌프란시스코 강화조약과 같은 외연적 형식이 아니라는 인식으로 이어졌을 수 있다. 이처럼 강화조약의 중요성에도 불구하고 그 의미나 가치가 공감받을 수 없는 것은 ‘서양제국주의 위력 앞에서 스스로를 아시아에서 분리시켜두고 스스로 아시아를 억압했던’ 제국 일본의 과거 행보에 대해 일본이 직시하려하지 않고 책임 있는 성숙한 대응을 외면해 왔으며, 미국이 이를 조장하고 옹호하며 전략적으로 지지해왔기 때문일 것이다. 이는 동아시아 역내 국가들이 제국주의의 상처를 극복하고 서로를 정당한 파트너이자 독립된 근대 주권국가라고 다자주의적으로 상호 승인하는 단계를 거치지 않은 데서 연유하는 바 크다. ‘동아시아를 타자화하고 배제’하면서 만들어진 샌프란시스코 강화조약이 전후 동아시아 국제질서의 틀이 되었다는 것은 그만큼 동아시아의 근대가 근원적으로 심각하게 뒤떨려있다는 것, 그리고 그것을 바꿔나갈 기회를 여전히 찾아가고 있지 못함을 역설적으로 명료하게 보여준다고 해야 할 것이다.

V. 맺음말

샌프란시스코 강화조약을 통해 미국은 동아시아 영토문제, 과거사문제, 식민지책임이나 전쟁책임 여지를 의도적으로 애매모호하게 처리하거나 무시함으로써 전후 동아시아 국제질서의 기본 틀을 근원적으로 불안하게 세워놓았다. 샌프란시스코 강화조약은 내부 행위자들 간의 폭력적 조정이 완결되지 않은 상황에서 역외국가들의 세력균형과 이념 대결의 논리에 의해 재구성되었고, 미국은 ‘샌프란시스코체제’라는 견고한 안보 메커니즘을 통해 전후 동아시아 지역의 핵심 행위자로 활동해왔다.¹⁷⁾

전 지구적 냉전체제가 형성되는 가운데 한자문명권에 들어선 ‘동아시아 전후체제’는 근대적 주권국가라는 일국 중심적 거울과 냉전이라는 진영논리의 거울을 통해서만 보면 좀처럼 전모가 잘

16) 김승배, “샌프란시스코 평화조약과 동북아시아 비서명국들: 소련, 한국, 중국과 평화조약의 규범보전”, 『일본비평』22, (2020.2) 참고.

17) 전재성, 앞의 책(2020), 86-88쪽 참고.

드러나지 않고 부분적이고 파편적인 퍼즐 조각만 눈에 들어오기 쉽다. 하지만 샌프란시스코 강화조약 혹은 샌프란시스코 체제의 틀 위에서 작동하는 ‘동아시아 전후체제’는 매우 견고한 것이어서 1991년 글로벌 냉전이 끝난 지 30년의 세월이 지난 지금까지도 동아시아에서 이어지고 있는 상황이다.

그런데 언젠가부터 세계사적인 차원에서 나타나는 이른바 ‘근대문명의 복합위기’와 함께 그동안 동아시아 차원에서 지속되던 ‘동아시아 전후체제’의 세 가지 구성요소가 한계상황에 이르렀다는 징후들이 선명하게 드러나고 있다. 중국의 G2국가로의 부상과 미중 간의 갈등 확산, 북한의 핵과 미사일 개발 등으로 인한 동아시아 국가들 간 안보딜레마의 악순환, 후쿠시마 원전사고 이후 고질적인 일본의 무기력 증세, 점차 확산되어 가는 배타적 애국주의와 타국에 대한 혐오와 같은 문제들로 인해 ‘동아시아 전후체제’가 이제 더 이상 지속가능한 패러다임이 되기 어려운 상황으로 몰리고 있기 때문이다.

역설적으로 이런 상황에서는 샌프란시스코 체제가 관성적인 차원에서 구조적 구속력을 발휘할 소지가 더욱 커질 지도 모른다. 하지만 샌프란시스코 체제가 동아시아의 뒤틀린 상황을 앞으로도 지속해서 관리해줄 것이라고 기대하기는 어려워 보인다. 강화조약에 담겨있는 반공주의나 식민주의, 국가중심적 발상은 보다 보편적이고 미래지향적인 방향으로 재해석될 필요가 있을 것이다.

일본을 연구해온 태가트 머피는 최근의 통찰력 있는 저작을 통해, “근대 일본의 원죄는 스스로를 아시아에서 분리시키려고 했다”는 점에서 비롯되며, “일본의 미래를 생각하면 일본이 다시 아시아의 일원이 될 수 있는가라는 질문보다 더 중요한 질문은 없다”고 지적한 바 있다. 그는 “일본의 운명이 아시아 지역의 운명과 밀접하게 얽혀 있다는 사실을 직시할 수 있어야 하며, 그러려면 일본이 이웃 국가들로부터 아시아의 일원으로 인정받은 후에야 가능하다”고 힘있게 말한다.¹⁸⁾ 일본은 과연 다시 아시아의 일원이 될 수 있을까? 이웃 국가들은 일본을 아시아의 신뢰 가능한 일원으로 받아들일 수 있을 것인가? 당장은 요원한 이야기가 아닐 수 없다. 하지만 신뢰할 만한 변화를 모색하려면 준비가 필요하다.

21세기 동아시아에서 살아가는 우리가 단기적인 사고를 넘어 ‘불편한 진실’과 만나는 역사를 굳이 살피는 것은 우리가 역사의 그늘 위에서 살아가기 때문일 것이다. 오늘 발표에서 필자는 샌프란시스코 강화조약이 동아시아를 타자화하고 배제시킨 것이 ‘근대 동아시아 역사’와 ‘동아시아 전후 국제질서’ 위에서 어떤 의미를 갖는지 살펴보려고 했다. 그리고 이에 관한 답변을 찾기 위해 ‘제국 일본의 동아시아 50년 전쟁’이나 ‘동아시아 전후체제’라는 새로운 프레임들을 통해 제국 일본과 동아시아의 상관관계 그리고 냉전질서로 충분히 치환하기 어려운 전후 동아시아의 특징에 관해 검토하면서 샌프란시스코 강화조약과 동아시아 전후체제의 은밀한 상관관계에 대해 고찰해보았다.

18) 태가트 머피, 윤영수, 박경환역, 『일본의 굴레』(글항아리, 2021), 584-585쪽.